

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

# СОТРУДНИЧЕСТВО В ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКЕ И УПРАВЛЕНИИ

Под редакцией проф. *Л. В. Сморгунова*



ИЗДАТЕЛЬСТВО САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКОГО УНИВЕРСИТЕТА

УДК 323.221

ББК 66.04

С 67

**Рецензенты:**

д-р полит. наук, проф. *С. М. Елисеев* (Университет межпарламентской ассамблеи ЕАЭС);

д-р полит. наук, проф. *Ю. В. Ирхин* (РАНХ ИГС при Президенте РФ)

**Коллектив авторов:**

Г. Бакен-Кнапп (17), С. Г. Балабанова (10), Н. А. Баранов (2.1), Е. А. Блинова (16.2),  
Д. А. Будко (8), А. В. Волкова (15.3), Р. М. Вульфович (16.1), А. В. Глухова (7),  
В. Ю. Голубев (10), Н. В. Гришин (13.2), А. Л. Гуринская (19), В. В. Дубицкий (18.1),  
В. С. Комаровский (2.3), А. П. Кочетков (15.2), Т. А. Кулакова (2.2.), Дж. Льюис (6),  
И. В. Мирошниченко (9), Е. В. Морозова (9), В. А. Михеев (3), Д. З. Мутагиров (15.1),  
К. А. Неверов (8), Л. И. Никовская (12.1, 12.2), И. В. Радиков (3), Л. В. Сморгунов  
(Предисловие, 1, Заключение), А. В. Соколов (12.3), А. Ю. Сунгуров (14),  
А. И. Соловьев (4), А. Спехар (17), Л. Н. Тимофеева (5), Е. А. Тропинова (18.2),  
З. Факих (17), О. Г. Филатова (10), Я. Ю. Шашкова (13.1), В. Н. Якимец (11)

*Рекомендовано к публикации научной комиссией  
в области политических наук  
Санкт-Петербургского государственного университета*

**Сотрудничество в публичной политике и управлении / под ред.**  
С7 Л. В. Сморгунова. — СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2018. — 274 с.  
ISBN 978-5-288-05873-8

В монографии с учетом российского и зарубежного опыта рассматриваются теоретические вопросы публичного управления и политики на основе сотрудничества, роль и платформы новых информационных технологий во взаимодействии государства и граждан, особенности гражданского активизма, проблемы гражданского бюджетирования, гражданского контроля и влияния некоммерческих организаций на политику и управление. Особое внимание уделяется сотрудничеству в различных отраслях публичной политики.

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

**УДК 323.221**

**ББК 66.04**

ISBN 978-5-288-05873-8

© Санкт-Петербургский  
государственный  
университет, 2018  
© Коллектив авторов, 2018

## Оглавление

Введение.....	7
Часть 1. КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ И ПОЛИТИКИ НА ОСНОВЕ СОТРУДНИЧЕСТВА	
Глава 1. Сотрудничество и публичное управление: от договора к сопроизводству.....	13
1.1. Отношения между правительством и обществом. Усиление политического аспекта административных реформ	—
1.2. Сотрудничество как принцип государственного управления..	16
1.3. Партиципаторная управляемость и публичная политика .....	18
1.4. Сотворчество и сотрудничество в публичной политике.....	21
Глава 2. Демократия и «вовлечение в публичность»: условия и предпосылки взаимодействия граждан и государства ..	24
2.1. Концепции демократии для вовлечения в публичность .....	—
2.2. Принцип «вовлечение в публичность» .....	30
2.3. Проблемы вовлечения в публичность .....	35
Глава 3. Доверие в системе взаимодействия граждан и государства.....	38
3.1. Доверие как принцип взаимодействия граждан и государства.....	—
3.2. Расширение границ доверия между обществом и государством как условие эффективности публичной политики .....	44
Глава 4. Сообщественное управление: столкновение повесток как политический процесс.....	52
4.1. Концепция сообщественного управления .....	—

4.2. Сообщественное управление и формирование повестки дня.....	56
Глава 5. Взаимная ответственность государства и общества в управлении через сотрудничество .....	64
5.1. Потребность во взаимной ответственности .....	—
5.2. Уникальность становления демократии в различных странах .....	66
5.3. Гражданское общество «переходного периода» и его ответственность перед государством .....	70
5.4. Движение власти навстречу гражданскому обществу .....	73
Литература.....	75
<b>Часть 2. СОТРУДНИЧЕСТВО В ПОЛИТИКЕ И НОВЫЕ ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ</b>	
Глава 6. Открытое правительство и онлайн-управление в XXI веке.....	81
6.1. Исследование официальной концепции прозрачности .....	—
6.2. Ограничения и новые проблемы в эпоху нового популизма ..	86
Глава 7. Проблемы управления в цифровую эпоху: демократия одного «клика».....	93
7.1. Вызовы постдемократии.....	—
7.2. Демократический потенциал интернета .....	94
7.3. Удачные эксперименты демократии.....	96
Глава 8. Гражданская активность в сетевом обществе.....	101
8.1. Концепция публичного диалога.....	—
8.2. Политическое участие в виртуальном пространстве.....	103
8.3. Политическое участие пользователей социальной сети «ВКонтакте» .....	107
Глава 9. Сетевые механизмы формирования идентичностей .....	110
9.1. Теоретико-методологические основания и эмпирические методы исследования .....	111
9.2. Механизмы и практики формирования идентичностей в сетевом онлайн-пространстве: результаты исследования ...	113
Глава 10. Открытые данные и взаимодействие государства и граждан .....	120
10.1. Состояние проблемы взаимодействия государства и граждан в условиях открытых данных.....	122
10.2. Мониторинг информационных ресурсов eGovernance .....	123
10.3. Мониторинг информационных ресурсов OpenData в странах ЕАЭС .....	126
Литература.....	129

### Часть 3. ПОЛИТИЧЕСКОЕ СООБЩЕСТВО В УСЛОВИЯХ СОТРУДНИЧЕСТВА

Глава 11. Новые форматы общественно-государственного управления в России.....	135
11.1. От «государственного управления» к «общественно-государственному управлению».....	—
11.2. Кейсы общественно-государственного сотрудничества .....	139
Глава 12. Гражданский активизм и публичная политика в России.....	146
12.1. Гражданский активизм: от политической к гражданско-общественной функции в публичной политике .....	—
12.2. Формы и направления общественно-гражданского сотрудничества.....	151
12.3. Государственное регулирование деятельности НКО и гражданской активности.....	158
Глава 13. Политические партии и выборы в условиях сотрудничества .....	166
13.1. Роль партий в публичной политике сотрудничества в регионах России: опыт Алтайского края .....	—
13.2. Государственная электоральная политика и индивидуальное участие граждан в управлении .....	170
Глава 14. Экспертное сообщество в развитии публичной политики в современной России.....	175
14.1. Роль экспертного знания и экспертного сообщества в публичной политике .....	176
14.2. Процесс публичной политики и экспертное сообщество .....	177
Литература.....	181

### Часть 4. СФЕРЫ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ, УПРАВЛЕНИЕ И СОТРУДНИЧЕСТВО

Глава 15. Государственное управление и сотрудничество .....	187
15.1. Социально-политические основы административной культуры .....	—
15.2. Гражданский контроль — форма взаимодействия государства и гражданского общества в России.....	193
15.3. Сотрудничество и ответственность как принципы «умного регулирования» публичной политики в России.....	202
Глава 16. Гражданское бюджетирование.....	209
16.1. Города для граждан: гражданский бюджет как инструмент управления через сотрудничество .....	—
16.2. Партиципаторное бюджетирование и социальное включение в Бразилии .....	216

Глава 17. Интеграция мигрантов и рынок труда Швеции: мнения сирийских беженцев .....	226
17.1. Методы управления и интеграции мигрантов в рынок труда .....	227
17.2. Метод исследования интеграции мигрантов в рынок труда Швеции.....	229
17.3. Мнения мигрантов об интеграционных процессах .....	230
Глава 18. Сотрудничество в образовательной политике .....	237
18.1. Управление образованием и сотрудничество.....	—
18.2. Университет как субъект инновационной политики государства в регионе: потенциал сотрудничества.....	243
Глава 19. Превентивный поворот в современной уголовной политике: управление будущим через сотрудничество .....	250
19.1. «Превентивный поворот» и основные характеристики превентивной уголовной политики .....	251
19.2. Уголовная политика как политика безопасности: новые подходы к государственному управлению и сотрудничество .....	254
Литература.....	261
Заключение.....	269
Информация об авторах .....	271

## ВВЕДЕНИЕ

В последние десятилетия в теории публичной политики и управления наметился поворот от экономической методологии к социально ориентированному и политико-ориентированному знанию. Экономический подход к публичной сфере базировался на убеждении о том, что управление бизнесом и управление публичной сферой радикально не различаются, в результате административные реформы в публичном управлении проводились с учетом внедрения рыночных институтов, ориентированных на прибыльность, конкурентность, эффективность. Данные институты находили закрепление в праве и различных подзаконных нормах. Центром правового процесса выступала ориентация участников взаимодействия на выражение взаимодействия сторон публичного управления в таком правовом механизме, как договор. Договорные отношения определяли разделение функций между органами государственной власти и местного самоуправления, уровнями публичного управления, бизнесом и властью в частно-государственном партнерстве, потребителями и поставщиками государственных (публичных) услуг и т. д.

Однако со временем увлечение экономической методологией начало сталкиваться с публичной сферой взаимодействия, где экономические параметры не всегда фиксировали прогресс. Кроме того, сама публичная сфера развитых и новых развивающихся стран демонстрировала появление феноменов, которые свидетельствовали как об узости чисто рыночных механизмов, так и о радикальной трансформации публичного взаимодействия. На смену договору с разделением обязанностей и ответственности начали приходить такие формы организации совместной жизни, которые базируются на совместной ответственности, взаимности и взаимопомощи. Даже экономический рост и развитие перестали подчиняться принципам разделения и дифференциации, все больше требуя вовлечения и совместной деятельности. Все это нашло выражение в концепциях «управление через сотрудничество», «сотворчество» и «совместное производство» в публичной политике и управлении, которые соответствовали бы требованиям устойчивого и инклюзивного развития. Доминирующим стал общий вывод, который основывается на результатах международных исследований и развивается в настоящей монографии. Сотрудничество и ориентация на совместное производство в публичной политике означают:

- дизайн политики с акцентом на граждан, а не на учреждениях;
- сотрудничество, а не только партнерство;
- взаимодействие в процессе публичной политики на основе общих ценностей, а не только заключение договоров, а также расширение публичных арен для совместной работы;
- концентрацию внимания на обсуждении публичных ценностей и реальных потребностей, а также управление скорее посредством суждений, чем норм;
- уделение внимания реальному контексту жизни заинтересованных сторон публичной политики (потребности и интересы, выбор места и времени);
- контекстуализацию процесса публичной политики вместо ее типизации;
- обеспечение прозрачности управления и политики, формирование ориентированных на граждан данных и использование цифровых ресурсов для публичной политики.

Традиционная проблема взаимоотношений между политикой и управлением в современных концепциях публичной политики и управления в последние десятилетия, таким образом, была сдвинута в сторону поиска отношений общества с государственными институтами. Безусловно, вопросы эффективности, определяемые прежней доминирующей концепцией нового государственного менеджмента, остаются, но на первый план выходят новые трудноразрешимые проблемы, формируются новые контексты, определяемые сетевым ландшафтом публичной политики.

Можно выделить ряд характеристик, которые воздействуют на публичную политику в целом и на отдельные ее составляющие, которые относятся к политическому режиму, принципам управления, технологиям и механизмам, способностям акторов публичной политики, средствам и методам решения политических задач, внутренней структуре взаимодействия. Среди них — контекстуальные характеристики, которые следует учитывать в ходе политико-административной трансформации:

- усложнение окружающей среды, определяемой процессами интенсивной коммуникации, глобализацией, ростом лиминальных структур и неопределенности, открытостью пространств взаимодействия, лавиной технологических и социальных инноваций;
- рост разнообразия и числа участников выработки и реализации политики на всех ее уровнях и в различных сферах;
- повышение значимости субъективных (когнитивных, информационных, психологических, моральных) факторов в общественном развитии и в политике в целом;
- динамичное соотношение виртуальных и реальных факторов и процессов современного общественного развития и политики;



- устойчивое недоверие к формальным политическим институтам и практикам, политикам и государственным служащим, порождающее феномен спорной политики (contentious politics) и потребность у граждан быть разработчиками и проводниками публичной политики;
- развитие социального капитала общества, трансформирующего традиционное представление о гражданстве в направлении более широкой мотивации включения в процессы публичной сферы;
- расширение технологической базы возможного политического участия, определяемой современными информационно-коммуникационными средствами и техникой;
- неспособность государства справиться самостоятельно с проблемами достижения публичных благ и предоставлением публичных услуг;
- увеличение доли частного и гражданского участия в предоставлении публичных благ и услуг; развитие системы частно-государственного партнерства;
- инклюзивный характер современного экономического и общественного развития, предполагающий формирование институтов участия и использование участия в качестве фактора развития.

Указанные новые вызовы и возможности определяются как трансформацией политико-административных институтов под влиянием спорной политики, так и формирующейся новой технологической основой — электронным, а затем цифровым управлением. В разных странах данные преобразования стали общими мотивами политических и административных реформ. При этом магистральным направлением политико-административных реформ становится переход от электронного правительства (предоставление услуг и реализация функций) к цифровому правительству (услуги, функции и управление посредством гражданского участия). Концептуальным основанием такой трансформации провозглашается идея государства как платформы, в которой технологические основания публичной деятельности, связанные с современной технологической революцией, считаются достаточными для ответа на новые вызовы. В последней версии цифровое правительство считается панацеей для достижения государственной управляемости в условиях расширения предъявляемых требований к публичной политике и управлению. Однако идея цифрового правительства, ориентированного на участие с точки зрения готовности предоставить для этого технологические платформы, слабо учитывает социально-политический характер публичной политики и управления. Технологические платформы создают лишь ряд возможностей, эффективная реализация которых определяется политическими дизайнами публичной политики, включающими в себя структуры политических возможностей, установки граждан на участие, кооперативные модели «научение — действие» (learning — doing), государственную политику «вовле-

чения в публичность». В этом отношении концепции государства как платформы не хватает политического содержания.

В монографии представлены теоретические вопросы сотрудничества в публичной политике и управлении, отвечающих на новые вызовы сложного общества, а также описываются лучшие практики такого взаимодействия в различных культурных контекстах, показана связь между понятиями «сотворчество», «совместное производство» и «инклюзивные инновации» в описании публичной политики в различных странах мира.

Сегодня устойчивое развитие происходит на основе инвестиционной социальной политики. Какова роль сотрудничества в инвестиционной социальной политике для решения проблемы социальной изоляции отдельных лиц и общин, а также для инвестиций в человеческий капитал граждан, особенно тех из них, которые находятся в наиболее неблагоприятном положении? В работе не только обсуждается тиражирование конкретных практик совместного производства публичной политики, но и обращается внимание на некоторые дополнительные структурные изменения в ее разработке, составлении бюджета, контроле со стороны граждан и профессионалов, на поддержку гражданского общества и взаимной помощи, режимов совместного производства, взаимное научение и профессиональное обучение и формирование культуры сотрудничества. В ней описываются инновационные процессы сотрудничества в разработке политики, структуры, а также дизайны публичной политики и управления в различных сферах в отдельных странах и в сравнительной перспективе.

Монография состоит из четырех частей. *Часть 1* посвящена концептуальным проблемам публичного управления и политики на основе сотрудничества. В ней раскрываются вопросы сотрудничества как принципа взаимодействия государства и граждан, дается характеристика партисипаторной государственной управляемости и необходимости политико-административных реформ, которые соответствовали бы новым возможностям публичной политики и управления. Проблемы сотрудничества связываются с многообразными моделями демократии, однако особое внимание уделяется делиберативным и общественным демократическим концепциям. В этой связи раскрывается значение принципа вовлечения в публичность, доверия и взаимной ответственности граждан и государства.

*Часть 2* включает главы, описывающие новые информационные технологии и создающиеся на их основе формы сотрудничества в сетевом обществе. В ней представлены материалы по вопросам открытого правительства, открытых данных, потенциала интернета, сетевого взаимодействия и гражданского участия. Особое внимание уделяется процессам идентификации в сетевом пространстве и противоречивым тенденциям использования социальных сетей в условиях современного популизма и «постправды».

*Часть 3* обращена к проблеме гражданского активизма и жизни политических сообществ. В ней содержится информация о конкретных реализуемых

платформах сотрудничества государства и граждан, о противоречиях в формах взаимодействия, о процессах регулирования и согласования интересов. Особое внимание уделяется влиянию сотруднических практик на деятельность политических партий и на организацию электорального процесса.

В *части 4* представлен материал о процессах и механизмах сотрудничества в некоторых сферах публичной политики и управления. Отдельная глава посвящена культуре управления и гражданскому контролю над ним. Практика гражданского бюджетирования, реализуемая во многих странах мира с 1990-х годов, а в России — с 2013 г., описывается в контексте политики развития. Рассматриваются вопросы сотрудничества государства и граждан в сфере образования. Вызывает интерес глава, посвященная превентивной уголовной политике и роли сотрудничества в ней государства и граждан.

Коллективная монография написана с учетом материалов XVIII Международного научного семинара «Управление на основе сотрудничества: новые дизайны и платформы для отношений государства и граждан в публичной политике», прошедшего 23–24 июня 2017 г. в Санкт-Петербургском государственном университете. Семинар организован Исследовательским комитетом 48 «Административная культура» Международной ассоциации политической науки и Исследовательским комитетом по сравнительной политологии РАПН. В нем приняли участие ученые из России (Москва, Санкт-Петербург, Барнаул, Воронеж, Краснодар, Омск, Тюмень, Ярославль), Германии, Польши, Румынии, США, Швеции.

При подготовке монографии к изданию авторы продвинулись в понимании сотрудничества и новых форм взаимодействия граждан и государства в публичной сфере. Этому способствовали и те гранты, реализация которых позволила подготовить ряд глав и параграфов настоящего издания: грант РФФИ 18-011-00756 А «Изучение гражданского участия в публичном управлении в условиях формирования цифрового правительства» (1; 16.2; 18); грант РГНФ № 15-03-00339 «Фронтис сетевого общества как пространство политического взаимодействия» (9); грант РГНФ № 15-03-00715 «Электронное управление в процессах евразийской экономической интеграции: структура и основные модели» (10); грант РГНФ № 16-03-00394а «Управление гражданской активностью на региональном уровне: инструменты и результаты (на примере Ярославской области)» (12.3); грант РФФИ № 16-03-50136 «Динамика социально-демографического состава элит региональных отделений политических партий Западной Сибири в контексте переформатирования партийно-электорального пространства» (13.1); грант РФФИ № 16-03-00089 «Взаимодействие экспертного сообщества и власти в процессе принятия политико-управленческих решений: международный и российский опыт» (14).

Перевод с английского на русский язык осуществлен И. С. Васьковым (6) и Э. И. Сулеймановой (17).

## Часть 1

# КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ И ПОЛИТИКИ НА ОСНОВЕ СОТРУДНИЧЕСТВА

Глава 1. Сотрудничество и публичное управление:  
от договора к сопроизводству

Глава 2. Демократия и «вовлечение в публичность»:  
условия и предпосылки взаимодействия граждан и государства

Глава 3. Доверие в системе взаимодействия  
граждан и государства

Глава 4. Сообщественное управление:  
столкновение повесток как политический процесс

Глава 5. Взаимная ответственность государства и общества  
в управлении через сотрудничество

## Глава 1

# Сотрудничество и публичное управление: от договора к сопроизводству

### 1.1. ОТНОШЕНИЯ МЕЖДУ ПРАВИТЕЛЬСТВОМ И ОБЩЕСТВОМ. УСИЛЕНИЕ ПОЛИТИЧЕСКОГО АСПЕКТА АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕФОРМ

В конце 1990-х — начале 2000-х гг. произошли некоторые изменения в идеологии административных реформ. Они связаны с кризисом экономического подхода к государственному управлению, хотя менеджеральные механизмы все еще остаются в системе публичного управления. Появление сетевых социальных структур трансформировало задачу публичного управления. В этой связи понятие «governance»<sup>1</sup> было взято за основу для описания нового способа управления в сетевом обществе. В то же время повышенное внимание стало уделяться политическим вопросам сотрудничества, которые вызвали необходимость включения новых агентов в публичное управление. В целом важность усиления политического аспекта государственного управления в этой современной концепции, наряду со старой (повышение политической роли исполнительной власти), характеризуется возникновением новых компонентов.

Государственное (в широком смысле — публичное) управление как функция социальной координации является полем деятельности не только для профессиональных менеджеров, но и для структур и институтов гражданского общества. Оно трансформировалось, и в сфере управления увеличилось влияние многих новых участников. Общественные дела, государственные органы и организации являются проницаемыми (transparent) и открытыми (open) для общественного обсуждения и участия, что становится важным ресурсом для раз-

---

<sup>1</sup> Понятие «governance» сложно перевести на русский язык. В исследованиях уже указывалось на его различные интерпретации, которые могут обозначать как общее управление, так и более специфические феномены — соуправление, правление, руководство, политическое управление, горизонтальное управление, сетевое управление и др.

работки политики. Основы выработки политики, принятия организационных и управленческих решений находятся под влиянием стремления к общему благу, общественным интересам, которые определяются как государственными структурами, так и субъектами гражданского общества; никто не имеет права узурпировать выражение общих интересов.

Управление публичными делами оценивается не только с позиции прагматических критериев эффективности, но также включает в себя политические и моральные критерии; кодекс этики становится важной частью оценки управленческой деятельности. Процессы политической и административной деятельности насыщаются новыми формами и механизмами, которые выводят на первый план такие необычные компоненты для прежних моделей, как общественная экспертиза, общественные форумы, совместные комиссии государственного и частного секторов и т. д.

Существуют разные названия новых форм участия общественности в процессах выработки политики и принятия решений. М. Уоррен определяет, например, многие из этих явлений как «демократизацию, регулирующую управление» [Warren, 2009, p. 4]. Кроме того, используется понятие «управление на основе сотрудничества» (collaborative governance): «Управление на основе сотрудничества, как теперь известно, объединяет общественные и частные заинтересованные стороны с государственными учреждениями на коллективных форумах для участия в принятии решений, ориентированных на консенсус» [Ansell, Gash, 2008, p. 543]. Сходная позиция высказывается в работах [Jonston et al., 2011; Emerson, Nabatchi, Balogh, 2012]. Обращая внимание на участие граждан и сотрудничество в публичном управлении, П. Уокер и П. Шеннон называют это движение «совместным управлением» [Walker, Shannon, 2011].

Отчасти самостоятельный тренд в современной теории публичного управления акцентирует внимание на таких характеристиках нового развития, как переход от процесса участия сообщества в политике к принятию решений. В этом направлении разрабатываются концепции «управление через участие сообщества» [Bell, Hindmoore, 2009], «сообщество, привлекающее правительство» [King, Cruickshank, 2012] или «интегрированное публичное управление» [Kernaghan, 2009].

В целом традиционная проблема взаимоотношений между политикой и управлением в рамках новых концепций была сдвинута в сторону поиска отношений общества с государственными институтами. Несмотря на то что вопросы эффективности остаются, на первый план выходят новые проблемы: чувствительность и ответственность правительства, политическая стабильность и отсутствие насилия, умелая организация (контроль качества), верховенство закона и борьба с коррупцией. В разных странах такого рода преобразования явились общими мотивами политических и административных реформ.

Для раскрытия сущности нового типа публичного управления, основанного на сотрудничестве, К. Анселл и Э. Гэш предложили определение управления на основе сотрудничества (*collaborative governance*) как «управляющей структуры, в рамках которой одно или более публичных агентств прямо вовлекают негосударственных стэйкхолдеров в процесс коллективного принятия решений, являющийся формальным, консенсусно ориентированным, делиберативным и нацеленным на выработку и внедрение публичной политики или управление публичными программами и капиталами» [Ansell, Gash, 2008, p. 544]. Авторы специально подчеркивают значение концепции «*governance*» для описания данного типа публичного управления. Следовательно, речь идет о коллективном процессе принятия решений, охватывающем публичных и частных акторов. В этом смысле управление на основе сотрудничества является типом коллективного управления.

В связи с тем, что управление на основе сотрудничества обладает множеством признаков и его реализация требует установления особого управленческого режима, К. Эмерсон с соавторами определяют его как «процессы и структуры разработки решений в публичной политике, а также менеджмент, который способствует конструктивному вовлечению людей, минуя границы публичных агентств, управленческих уровней и/или публичных, частных и гражданских сфер для того, чтобы достичь публичных целей, которые в противном случае не могут быть достигнуты» [Emerson, Nabatchi, Balogh, 2012, p. 2]. В дальнейшем они развивают концепцию режимов управления на основе сотрудничества в виде системы, в которой пронизывающее управление сотрудничество составляет модель для поведения, разработки решений и действия [Emerson, Nabatchi, 2015, p. 18]. Данный тип управления появляется как отклик на «неприятные проблемы» («*wicked problems*»), связанные с неравенством, экологией, налогами и т. д., а также с изменением контекста управления, его усложнением в условиях сетевого общества.

В России сотрудничество провозглашается в качестве важного принципа взаимодействия государства и общества. Однако выбранные методы и способы вовлечения гражданского общества в общественный дискурс с правительством часто решают эту проблему лишь половинчато из-за специфического понимания политического характера реформ. Стабилизация политической системы на основе национальных ценностей и интересов приносит свои плоды, но этот процесс, в свою очередь, порождает новые противоречия и ловушки. Тенденция, усиливающая эти противоречия, связана с растущей политизацией, описанной в рамках концепции постсоциализма. Так, многие положительные элементы развития в силу излишней политизации приобретают искаженную форму или становятся его тормозом.

## 1.2. СОТРУДНИЧЕСТВО КАК ПРИНЦИП ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Проблематика сотрудничества — одна из недавних тем в теории нового публичного управления, базирующейся на трех основных принципах:

- 1) все участники включены в управление, имеют общие проблемы и преследуют свои интересы;
- 2) акторы обмениваются ресурсами, значение которых изначально не очевидно, как это определено в обмене; ресурсы становятся более важными во время взаимодействия, когда моральная поддержка становится значимым фактором процесса принятия решений;
- 3) установление сотрудничества — сложный процесс, охватывающий взаимодействие между различными субъектами, имеющими собственные ресурсы.

Сотрудничество выступает в качестве особого типа отношений между государственными и частными субъектами. В отличие от модели контракта, в которой главный актор действует в управлении, устанавливая цели и объекты соглашения, форму кооперации и других совместных форм реализации взаимных интересов, сотрудничество предполагает взаимодействие на единой платформе с общим риском и ответственностью за полученные результаты [Teisman, Klijn, 2002, p. 203]. Как отметил Э.Вигода, сотрудничество граждан с государством возможно, если граждане и их ассоциации уполномочены решать ряд общественных проблем: «Расширение прав и возможностей поощряет подлинное поведение свободных граждан без вмешательства правительства. Правительство может создать внешние условия для деятельности отдельных лиц, групп или организованных учреждений. Программы взаимодействия и сотрудничества должны направлять граждан и управлять практикой их понимания» [Vigoda, 2002, p. 535].

Совместная деятельность принимает разные формы. Например, имеется сводка инструментов и моделей, которые используются в процессе разработки решений и рассматриваются в законах, кодексах или руководящих принципах:

*доступ к информации:* создание онлайн-овых центральных порталов (реестров), публикация информации о веб-сайтах правительства и его органов, передача информации в средствах массовой информации (телевидение, газеты и т. д.), официальные бюллетени, порталы общественно-государственного взаимодействия, общественно-государственные СМИ и т. д.;

*консультации:* проведение консультаций на онлайн-овых центральных порталах (реестрах) или на веб-сайтах правительства и его органов, в средствах массовой информации (телевидение, газеты и т. д.), на совместных порталах или в газетах, на общественных слушаниях, конференциях, круглых столах,



в консультативных группах граждан, фокус-группах, онлайн-чатах, посредством электронной почты, публичных дебатов, письменных комментариев, на панелях экспертов, и т. д.;

*активное участие*: организация межсекторальных рабочих групп, встреч экспертов, списков рассылки, онлайн-чатов и т. д. Этот уровень участия предполагает сотрудничество граждан и органов государственной и муниципальной власти, которое повышает интенсивность участия [Hadzi-Miceva-Evans, 2010, p. 20].

В «Кодексе рекомендуемой практики гражданского участия в процессе принятия решений» Совета Европы подчеркивается, что участие общественных групп на различных этапах процесса принятия политических решений во многом определяется его интенсивностью и уровнем. Описываются четыре поэтапных уровня участия, от наименьшего до самого высокого: 1) информирование; 2) консультация; 3) диалог; 4) сотрудничество. Они могут применяться на разных этапах процесса принятия решений, но зачастую особенно актуальны в определенные моменты.

Сотрудничество вносит много нового в проект публичного управления по сравнению с договорными отношениями партнерства. На первый взгляд партнерство — это и есть сотрудничество. Часто эти понятия используются как однородные, взаимозаменяемые. Между тем практика партнерства и сотрудничества позволяет разделить их содержание и определить отличительные черты. Сравнение этих форм взаимной деятельности проанализировано в исследовании Р. Кернвелла и А. Карсона, которые провели большую аналитическую деятельность по уточнению данных понятий, основываясь на практике взаимодействия в сфере здравоохранения и социальной защиты (табл. 1.1).

Как видно из табл. 1.1, партнерство и сотрудничество имеют некоторые общие характеристики организационного, социального, психологического и этического плана. Однако их сравнительный анализ характеристик показывает, что партнерство является более институционализированным и формализованным типом взаимодействия, чем сотрудничество. Кернвелл и Карсон отмечают, что различия между этими понятиями следует учитывать при сравнении контекстов, в которых возникают эти отношения. Где-то общая разграничительная линия лежит в различии между «быть вместе» (быть партнерами) и «действовать вместе» (сотрудничать) [Carnwell, Carson, 2008, p. 10].

Ведя речь о более четком разведении этих понятий, можно отметить, что *партнерство* является совместной деятельностью, базирующейся на распределенных (часто равных) правах и обязанностях и направленной на достижение общих целей, тогда как *сотрудничество* — это совместная деятельность, основанная на безусловном желании взаимодействующих сторон работать вместе для достижения общих интересов. Партнерство определяется внешними

Таблица 1.1. Характеристики партнерства и сотрудничества

Партнерство	Сотрудничество
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Доверие и уверенность в подотчетности</li> <li>• Уважение к специализированной экспертизе</li> <li>• Совместная работа</li> <li>• Работа в команде</li> <li>• Пересечение профессиональных границ</li> <li>• Общность интересов</li> <li>• Подходящая структура управления</li> <li>• Общие цели</li> <li>• Открытая коммуникация внутри и между партнерскими организациями</li> <li>• Соглашение о целях</li> <li>• Взаимность</li> <li>• Сопереживание</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Интеллектуальные и кооперативные усилия</li> <li>• Бóльшая значимость знания и экспертизы, по сравнению с ролью и положением</li> <li>• Совместное предприятие</li> <li>• Работа в команде</li> <li>• Участие в планировании и принятии решений</li> <li>• Неиерархические отношения</li> <li>• Совместная экспертиза</li> <li>• Доверие и уважение к сотрудничающим сторонам</li> <li>• Партнерство</li> <li>• Взаимозависимость</li> <li>• Тесно связанные сети</li> <li>• Низкий уровень ожидания ответного действия</li> </ul>

Составлено по: [Carnwell, Carson, 2008, p. 11, 14–15].

правовыми условиями совместной деятельности, тогда как сотрудничество предполагает внутреннюю готовность действовать вместе на основе взаимной помощи и ответственности.

### 1.3. ПАРТИСИПАТОРНАЯ УПРАВЛЯЕМОСТЬ И ПУБЛИЧНАЯ ПОЛИТИКА

В современной политической науке наблюдается тенденция поиска новой модели государственной политики и управления после финансового кризиса 2008–2010 гг., а также в условиях неопределенности и усложнения социальных преобразований. Ясно, что возрождение государства должно осуществляться с использованием новых методов и форм деятельности. Насущной задачей в этом отношении является объединение многих аспектов управления в концепции управления, основанного на участии и сотрудничестве. Сложность и неопределенность повышают важность целостного подхода в управленческой деятельности, что соответствует концепции управляемости на основе сотрудничества (партиципаторная управляемость). Актуальной задачей становится изучение новых моделей управляемости государством, связанных с участием, чувствительностью, подотчетностью, которые охватываются понятием «способности управления». Следует согласиться с тем, что «хорошее управление, в котором правительства подотчетны гражданам, а люди находятся в центре развития, имеет большое значение для создания способностей, предоставления

возможностей, для обеспечения прав людей. *Способности управления имеют значение в гораздо более конкретном смысле, тогда как роль государства несколько более абстрактна* (курсив мой. — Л. С.)» [Nayyar, 2006, p. 829].

*Партисипаторная управляемость* в условиях неопределенности состоит из трех составляющих: 1) управляемость как способность государства быть открытым перед обществом для повышения конкурентоспособности в мире; 2) управляемость как постоянная координация государственно-гражданской ответственности за общественные интересы и их удовлетворение в публичном пространстве в процессе разработки и реализации партисипаторной публичной политики; 3) управляемость как предоставление справедливых политических институтов для улучшения качества жизни.

В целом «управляемость демонстрирует разнообразие профилей, динамик и сложности в зависимости от сочетания государственного и частного управления на их интенциональном и структурном уровнях» [Kooiman, 2010, p. 204]. Партисипаторная управляемость коррелирует с конкурентным состоянием и суверенитетом государства как его способности координировать активность государственных органов с деятельностью негосударственных акторов. Государство выступает в качестве государственного органа и должно постоянно вести переговоры с координируемым сообществом. Все это демонстрирует партисипаторный характер публичной управляемости. В таком смысле «партисипаторное демократическое развитие может устранить барьеры в политической, экономической и культурной сферах. Недостаточно демократизировать только государство, также крайне важно демократизировать экономику. Демократизация лишь узко определенной политической сферы без демократизации экономики остается уязвимой для плутократического и потребительского подрыва демократии. Мудрая, социализированная экономика под руководством недемократического государства была бы просто еще одним видом авторитаризма. Партисипаторное развитие зависит от вовлечения широких коммуницирующих сообществ» [Schulz, 2015, p. 265].

Эффективность государственной политики — это сумма факторов, которые важны как для достижения ее результатов, так и для политической линии, выдвигаемой правительством. Действительно, «лица, ответственные за принятие решений, несут ответственность не только за прямые результаты, но и за разработку разумного подхода к их достижению — они должны иметь возможность показать, как их предлагаемые планы / политика / действия способствуют обеспечению реализации более широких целей и приоритетов. Другими словами, ожидается, что они разработают основы управления, основанные на фактических данных и результатах, которые четко определяют цели» [Swanson et al., 2014, p. 6].

Следует обратить внимание на три основные парадигмы социальной политики, которые связаны с экономическим развитием. Кейнсианская парадигма

предусматривает экономический рост в результате роста спроса, определяемого доходами. В данном случае социальная политика носит характер поддержки доходов и защиты занятости. Для отношений между государством и обществом корпоративизм более развит. Неолиберальная политика отрицательно связана с ролью социальной деятельности государства и основана на идее коммодификации человеческого труда. Здесь представительная либеральная демократия — это аффективный политический режим. Социальная политика предполагает характер накладных расходов. Для инклюзивного развития более подходит еще и парадигма «социальная политика как продуктивная инвестиция». Эта социальная политика требует участия государства и демократии с тесными связями между правительством, бизнесом и гражданами.

Если в 1990–2005 гг. административные реформы во всех странах мира ориентировались преимущественно на экономический подход, выраженный в новом государственном менеджменте, то в течение последних десяти лет произошла существенная трансформация подходов и принципов административной трансформации государства, позволяющая повысить уровень его управляемости и конкурентоспособности. Управляемость государства сегодня понимается как система его институциональных способностей, позволяющих обеспечить стабильную, качественную и отзывчивую организацию для безопасности, удовлетворения публичных услуг, состоятельности и справедливости экономического роста. Общие подходы и принципы можно описать следующим образом:

- политико-административное управление выступает производительным трудом, т. е. влияет на устойчивый экономический рост и развитие (управляемость есть фактор развития);
- конкуренция между правительственными структурами нарушает единое политическое пространство государственного управления (объединенное управление);
- стратегическое управление (взгляд в будущее) является необходимым, нельзя жить сегодняшним днем;
- вызовы и риски следует предусматривать заранее (движение от реактивной к проактивной политике), а не только реагировать на них;
- публичные деньги имеют как качественные (ценность публичных денег), так и количественные параметры;
- сокращение затрат на социальные нужды, вызванное факторами финансового кризиса, не должно сопровождаться снижением количества и качества социальных услуг. Его можно добиться структурными трансформациями в управлении и социальными инвестициями, работающими на развитие (инвестиционная социальная политика);
- граждане являются участниками выработки государственной политики, а не только потребителями государственных услуг;

- критерии оценки эффективности государственного управления нужно использовать, если они полезны для развития (не отчеты, а стимулы).

Отсюда — вполне прагматические требования административных реформ, которые выражаются в формировании стратегического и быстрого (fragil) правительства. В докладе, подготовленном Директоратом по публичному управлению и территориальному развитию ОЭСР, выдвинуты следующие предложения по проведению административных реформ на основе имеющегося опыта в ряде развитых и развивающихся стран, в соответствии с которыми необходимы:

- создание небольших основных министерств, способных сосредоточить внимание на анализе и оценке;
- развитие инициатив, идущих от перекрестных министерств;
- объединение исполнительных органов (горизонтальная интеграция);
- интеграция регулирующих и надзорных подразделений (инспекции), работающих на основе оценки рисков;
- концентрация на стандартной настройке оперативного управления (финансы, внутренний аудит, закупки, ИКТ и т.д.) в одном или двух министерствах;
- бюджетирование на основе реализации долговременных политических задач, выходящих за рамки электоральных циклов, а также обеспечение обратной связи для информирования разработчиков политики следующего поколения;
- акцент на использовании прозрачности государственного управления, способного отвечать на запросы граждан, а также развитие системы горизонтальной подотчетности [Supreme..., 2015, p. 14].

Указанные предложения вписываются в общую концепцию формирования публичного управления нового поколения, которое будет отвечать потребностям роста не только эффективности, но и стратегической активности.

#### 1.4. СОТВОРЧЕСТВО И СОТРУДНИЧЕСТВО В ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКЕ

В последнее время концепция сотворчества и совместного производства активно использовалась в политической науке, государственном управлении, социологии как инновация. Первоначально она сформировала новое отношение к предоставлению государственных услуг и была направлена против рыночного подхода к организации этой деятельности [Bovaird, Loffler, 2015]. Новое дыхание концепция приобрела в ходе развития движения за цифровое управление. Она распространена при изучении государственной политики в целом. Наряду с понятиями «сотрудничество», «участие общественности», в ее рамках расширено толкование цикла государственной политики, затрагивающего про-

блему политических проектов, управления государственной политикой, совместной разработки и реализации общественных ценностей и др. Совместное производство — это новая позиция демократической государственной политики в условиях неопределенности и сложности.

Некоторые исследователи сосредоточили свое внимание на представлении исследовательских материалов, касающихся «управления посредством сотрудничества», «совместного создания» и «совместного производства» публичной политики не только по вышеуказанным аспектам, но и по вопросам влияния сотрудничества в области государственной политики, которое соответствовало бы устойчивому и инклюзивному развитию [Cabannes, 2004; Krenjova, Raudla, 2017]. В этом отношении проводится различие между совместным производством, основанным на гражданстве, и совместным производством, базирующимся на партнерстве и сотрудничестве. Последнее приобретает форму участия на базе идентификации с целями публичных программ и ответственности за их реализацию [O'Brien et al., 2017, p. 321].

Ориентация на сотрудничество и совместное производство в демократической государственной политике делает необходимыми:

- разработку политики с акцентом на людях, а не на офис;
- сотрудничество в процессе государственной политики, а не принятие соглашения;
- расширение общественных пространств для сотрудничества;
- пристальное внимание к обсуждению общественных ценностей и реальных потребностей;
- регулирование процесса публичной политики скорее общими суждениями, чем жесткими нормами;
- учет реального контекста жизни заинтересованных сторон совместной публичной политики (интересы, желание, возможности, пространство и время);
- контекстуализацию процесса государственной политики вместо представления общих программ;
- обеспечение прозрачности, использование данных, созданных гражданами, вовлечение интернет-ресурсов для государственной политики.

Такая политика устойчивого развития основывается на инвестиционной социальной политике. Какова роль сотрудничества в инвестиционной социальной политике в отношении социальной изоляции отдельных лиц и общин, а также инвестиций в человеческий капитал граждан, в особенности наиболее обездоленных? Вместо того, чтобы просто тиражировать специфические совместные производственные практики, совместное производство поддерживает некоторые структурные изменения в разработке политики, бюджетировании, контроле, передаваемом гражданам и профессионалам, участие гражданского

общества и взаимопомощь, режимы работы, основанные на взаимном обучении и культуре.

Наблюдается различие в использовании совместного производства между демократическими и гибридными политическими режимами со статичным руководством. В России существующий гибридный политический режим характеризуется наличием: 1) партийной системы, выборов с сильным управлением избирательными процессами; 2) сверхцентрализованной власти с системой управления посредством президентских указаний; 3) многоуровневого управления (центрального, регионального, муниципального) с централизацией; 4) конституционного верховенства закона с бюрократическим механизмом правопорядка; 5) гражданского общества с ограниченным и контролируемым участием граждан в политике.

Совместное производство является новой позицией в отношении демократической государственной политики, но в гибридных режимах со слабым совместным производством гражданского общества сопроизводство можно более эффективно использовать для легитимации политических режимов. Вместе с этим институты совместного производства имеют здесь двойной эффект. Российская практика «бюджета для граждан» в смешанных (гибридных) режимах, введенная в 2013 г. на федеральном и региональном уровнях, демонстрирует этот двойной эффект, если сравнивать региональные системы бюджетирования. Имитационные институты «бюджета для граждан» способствуют легитимации режима в целом, но одновременно они являются хорошими факторами для взаимного обучения сотрудничеству. В ряде регионов формально используется данный бюджет, но некоторые из них пытаются инициировать граждан для обсуждения и совместного производства регионального бюджета в прямом или косвенном смысле. Прозрачность бюджетных данных, их трансформация для граждан и бюджетирование, инициированные гражданами, сказываются на сложном характере российских проектов для инклюзивного бюджетирования. В бюджетной системе для граждан очень важно составлять бюджетные проекты, которые будут основой взаимодействия между гражданами и правительством. Данные, ориентированные не на специалистов, а на граждан, также позволяют повысить уровень доверия к самой системе общественного бюджетирования.



## Глава 2

# ДЕМОКРАТИЯ И «ВОВЛЕЧЕНИЕ В ПУБЛИЧНОСТЬ»: УСЛОВИЯ И ПРЕДПОСЫЛКИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГРАЖДАН И ГОСУДАРСТВА

### 2.1. КОНЦЕПЦИИ ДЕМОКРАТИИ ДЛЯ ВОВЛЕЧЕНИЯ В ПУБЛИЧНОСТЬ

В целях совершенствования политического управления необходимо налаженное взаимодействие между субъектами политики, которыми являются государственные институты, принимающие решения, организации и группы, продвигающие свои интересы, а также граждане, выражающие собственную позицию относительно обсуждаемых тем. Наиболее органичная связь между данными субъектами возникает в условиях демократии — такой политической системы, «при которой существенная часть общества принимает участие в процессах, определяющих действия правительства» [Мюллер, 2015, с. 27].

Однако демократическая система не способна решать проблемы в интересах общества, если само общество не станет актором, а будет индифферентно наблюдать за работой избранного им правительства, занимаясь собственными делами. Еще французский мыслитель А. Токвиль справедливо подметил, что, находясь под опекой, граждане «успокаивают себя тем, что опекунов своих они избрали сами. Каждый отдельный гражданин согласен быть прикованным к цепи, если он видит, что конец этой цепи находится в руках не одного человека и даже не целого класса, а всего народа» [Токвиль, 2000, с. 496]. В то же время, когда граждане, освободившись из-под опеки, способствовали благополучию общества, они тем самым повышали собственное благосостояние. В этом отношении демократия является режимом, наиболее подходящим для вовлечения граждан в публичность.

В деле вовлечения в публичность представляется актуальной точка зрения австрийско-американского экономиста Д. Мюллера относительно качества демократии, которое «зависит от качества ее граждан — от того, насколько они разбираются в общественных вопросах, насколько готовы активно участвовать в политическом процессе и, если необходимо, рисковать жизнью и личной свободой ради защиты демократических институтов» [Мюллер, 2015, с. 40]. Конечно, трудно не согласиться с тем, что образованный, сознательный электорат с общими интересами, ощущением единой идентичности и преданностью обществу составляет основу успешных демократий» [Мюллер, 2015, с. 31].



Поэтому актуальным является рассмотрение процесса совершенствования взаимосвязи политики и управления через посредство новых механизмов, касающихся коммуникации общества и власти.

Представительство интересов различных слоев населения выступает важнейшим компонентом принятия политических решений. Представительная форма демократии заключается в учете мнения народа не только при проведении выборов, но и в повседневной жизни. Парламентарии представляют народ или, как образно пишет Ф. Манов, «представляемые живут в своих представителях и действуют через их посредство» [Манов, 2014, с. 77]. Согласованность пожеланий общества и действий власти не носит обязательного характера, но оставляет возможность народу влиять на принимаемые решения. В то же время у народных избранников сохраняется относительная свобода действий.

Для снижения возможной протестной активности необходимы были новые формы коммуникации с обществом, актуализация диалогового формата взаимоотношений между политическими институтами и гражданами. Одним из принципов представительного правления, согласно Б. Манену, является управление посредством обсуждения. Обсуждение, с точки зрения французского философа, — «это не процедура принятия решения, но способ оценки, тщательного исследования и испытания государственных решений» (цит. по: [Landemore, 2007]). Создание соответствующей атмосферы высказывания мнений, реакция властей на результаты обсуждения актуальных проблем, возможность корректировки неудавшегося, с точки зрения общества, представительства — проблемы, решаемые современными политическими системами.

Представительство в органах власти должно отражать, по выражению П. Розанваллона, «всю анатомию общества» (цит. по: [Манов, 2014, с. 100]). Но так как обязанности представителя — политические, то под репрезентативностью следует понимать представительство именно тех или иных идей, востребованных в обществе, а не конкретных слоев населения. Поэтому представительство предполагает постоянную сверку с избирателями и обществом в целом относительно доминирующих ценностей и идей. Без такой связи оно теряет смысл, так как парламентарии начинают представлять только самих себя в отрыве от общества.

Одной из современных практик, включающей открытый дискурс и общественные обсуждения актуальных проблем политического и социально-экономического развития, является *делиберативная демократия*, фокусирующаяся на роли общественных дискуссий в принятии решений и открытости коммуникативного пространства. Обращение к делиберативной политике в западных странах стало следствием растущего отчуждения гражданина от власти, монополизации процесса принятия государственных решений, потребности к совершенствованию системы представительной демократии.

Американский политолог Дж. Бессет определяет делиберативный процесс как «обсуждение по существу государственной политики» [Бессет, 2011, с. 5], а делиберативную демократию — как «правление путем взвешенных и обоснованных решений граждан» [Бессет, 2011, с. 14]. Делиберативный процесс осуществляется в рамках публичной политики, в которой участники стремятся убедить друг друга в принятии тех или иных решений.

Главные черты делиберативной демократии выделил Дж. Коэн: эта демократия выступает как действующая и независимая ассоциация; члены ассоциации строят свою деятельность в рамках создаваемых ими институтов; ассоциация является плюралистической; делиберативные процедуры рассматриваются как источник легитимности; члены ассоциации признают друг у друга способность к делиберации — публичному обмену разумными суждениями [Kohn, 2006, p. 161–162].

Концепция делиберативной демократии развивалась европейскими обществоведами Ю. Хабермасом и Ш. Муфф [Хабермас, 2001; Муфф, 2004], которые акцентировали внимание на обсуждении, убеждении, аргументации, поиске компромисса и достижении согласия, которое отвечало бы требованиям как рациональности, так и демократической легитимности.

Повышению качества демократии способствует совершенствование формы политического участия, реализуемой через модель, названную американским политологом Д. Хелдом *совещательной демократией*, которая базируется на идеях делиберации. По мнению Д. Хелда, в демократической теории должен быть осуществлен перенос внимания с макрополитических институтов на различные контексты гражданского общества, которые могут как препятствовать, так и способствовать обсуждению и дебатам [Хелд, 2014, с. 386].

Важнейшим критерием убедительности доводов, которые необходимо учитывать при выработке политики, является трансформация частных предпочтений посредством их проверки мнением общественности. Сторонники данной модели демократии стремятся создать средства для рассмотрения мнений об общих проблемах через налаживание совещательного процесса. Политические решения должны соответствовать стандартам объективности, включающим в себя оценку предложений, открытость и широту обсуждения, а также принятие решения исходя из всех точек зрения. Механизмы совещательной демократии охватывают различные диалоговые формы и практики: совещательные опросы, дни обсуждения, гражданские жюри, расширяющие механизмы ответной реакции и гражданской коммуникации, реформу гражданского образования, а также общественное спонсирование гражданских групп и ассоциаций, стремящихся к участию в совещательной политике. Таким образом, принципом обоснования совещательной демократии выступает «взаимная аргументированность» политических решений, являющаяся легитимной основой для поиска коллективных проблем [Хелд, 2014, с. 417]. Суть спора

относительного данной модели демократии сводится к тому, должен ли принцип совещательности как процесс принятия решений занять место мажоритарного голосования, результаты которого обязательны для выполнения всеми гражданами, в том числе несогласными с принятым решением.

Анализируя перемены, происходящие в мире, Д. Хелд полагает, что в будущем получит востребованность модель *демократической автономии*, суть которой заключается в способности людей осуществлять свободный выбор, определять и обосновывать собственные действия, самостоятельно принимать те или иные обязательства и обладать необходимыми условиями для политической свободы и равенства [Хелд, 2014, с. 436]. Реализация принципа автономии потребует создания системы коллективного адекватного принятия решений, позволяющего гражданам участвовать в различных формах обсуждения и реализации жизненно важных политических проблем. Этим целям может служить двойная демократизация, связанная с взаимозависимой трансформацией государства и гражданского общества в соответствии с теми глобальными переменами, которые происходят в современном мире. Демократическая автономия, следовательно, создает такие условия существования, в которых люди являются свободными и равными в процессе дискуссий об условиях их собственной жизни до тех пор, пока не превратят данную систему в систему отрицания прав других.

Еще об одной формирующейся модели демократии пишет английский и австралийский политолог Дж. Кин. Он называет ее *мониторной*, или *мониторинговой*, *демократией*. Необходимость актуализации нового типа демократической политики аргументируется утратой значения таких классических демократических форм, как выборы, политические партии, парламенты. Возникает потребность во внепарламентских механизмах контроля власти, которые осуществляли бы мониторинг деятельности политических институтов и принимаемых решений. В самых разных областях — в местных, национальных и наднациональных (как в ЕС) правительствах, в мире бизнеса, в НПО и сетевых структурах — институты, осуществляющие власть, подвержены мониторингу и общественной критике.

Модель мониторинговой демократии предложил американский исследователь М. Шадсон. Развитию этого концепта Дж. Кин посвятил свою работу [Keane, 2009].

В условиях мониторинговой демократии контроль власти может осуществляться независимыми организациями публичной сферы, которые действуют как в правительственных структурах, так и в рамках гражданского общества, а также в трансграничных зонах, подчиненных государству или корпорациям. Мониторинговые механизмы являются либо долговременными, либо кратковременными институтами. Как отмечает Дж. Кин, «отличительной чертой мониторинговой демократии является то, что потенциально все области социальной и политической жизни могут подвергнуться общественному контролю

и досмотру, причем не только со стороны стандартных структур представительной демократии, но и со стороны всего комплекса непартийных, непарламентских и часто неизбранных органов, действующих в границах территориальных государств, ниже этих границ и за их пределами» [Кин, 2015, с. 112]. В результате изменяется динамика самоуправления, ослабляется власть выборов, партий и парламентов над жизнью граждан. Независимые контролеры власти оказывают все большее воздействие на принятие решений правительственными и парламентскими институтами, корректируя их программы в интересах общества.

Необходимость в осуществлении мониторингового контроля подтверждается несовершенством современных наднациональных институтов. Новые технологии в совокупности с формированием наднациональных управленческих структур приводят к нарушению баланса между ветвями власти. Так, в Европе возник миф технического правления — правления экспертов по финансам, которое входит в противоречие с представительным правлением, ответственным перед своими избирателями.

Профессор Колумбийского университета Н. Урбинати полагает, что одно из ключевых понятий современной теории демократии — *демократический космополитизм* — возникло в рамках утопического проекта сторонников единой Европы, по замыслу которых распространение демократических ценностей за пределы национальных границ должно обеспечить защиту демократии и управление экономической глобализацией [Урбинати, 2014]. Однако в данном проекте обнаруживается существенный изъян: происходит доминирование исполнительной власти, которая без какого бы то ни было демократического контроля реализует управленческие функции. Сложившуюся систему принятия решений в Евросоюзе Урбинати называет «просвещенным деспотизмом», который характеризуется расширением полномочий бюрократии и отсутствием механизмов, обеспечивающих подконтрольность политических органов обществу. По ее мнению, современная демократия должна быть политической системой, которая «основана на рассредоточении власти и ... порождает такое рассредоточение; оно допускает формулирование множества политических решений, из которых граждане делают выбор» [Урбинати, 2016, с. 422–423].

Радикальный вариант демократического правления в виде *прямой демократии* в современных обществах встречается не часто. Так, опыт современных Швейцарии, Лихтенштейна, Италии, Германии, США, Уругвая, Словении свидетельствует о том, что прямая демократия, непосредственно осуществляемая народом, может быть достаточно эффективной.

В современном мире полноценная прямая демократия встречается только на уровне местного самоуправления, однако в ряде стран наработан опыт полупрямой демократии, когда власть разделяется между народом и его представителями. При полупрямой демократии народ избирает депу-

татов в парламент, при этом у него остается право вето на решения, которые ему не нравятся. На практике механизм реализации народовластия включает составление петиции против закона, принятого представительным органом власти. Если петицию подписывает необходимое количество человек (в Швейцарии — 50 тыс., в Италии — 500 тыс. человек), то автоматически это приводит к проведению референдума. В ряде стран (например, в США) по некоторым вопросам проведение референдума является обязательным. При полупрямой демократии народ может выдвигать закон, если будет признано, что государственные институты не предпринимают действий для решения проблем, волнующих граждан. Следовательно, при полупрямой демократии законодательная власть делится между парламентом и народом, однако в случае возникновения конфликта между ними решающее слово принадлежит народу.

Существуют также механизмы внедрения прямой демократии в исполнительную власть. Так, в большинстве швейцарских кантонов проводится финансовый референдум, когда на обсуждение выносятся все траты определенного размера, что является эффективным инструментом ограничения роста бюджетных расходов.

Возможны элементы прямой демократии и в судебной власти, когда избранные народом судьи могут быть отстранены от должности народом до истечения срока полномочий. То же касается и должности губернатора — при достижении определенного числа голосов при сборе подписей за лишение права полномочий главы региона вопрос о доверии губернатору выносится на общенародный референдум.

Сторонник прямой демократии французский политик и экономист И. Бло считает, что, «обеспечивая контроль над делегатами, привлекая больше информации, усиливая конкуренцию и максимально повышая ответственность, прямая демократия привносит в механизм принятия политических решений больше разумности» [Бло, 2015, с. 192], поэтому у нее есть все шансы распространиться в будущем.

Таким образом, в современные управленческие практики внедряются демократические механизмы, которые модифицируются в соответствии с происходящими в мире переменами. Вектор таких изменений очевиден: ввиду низкой эффективности институтов представительной демократии необходимы учет мнения граждан, согласование политических решений с институтами гражданского общества и мониторинговыми структурами, предоставление права вето народу на решения, принимаемые государственными и муниципальными институтами, если они противоречат общественным интересам. В этом отношении важным выступает принцип вовлечения в публичность.

## 2.2. ПРИНЦИП «ВОВЛЕЧЕНИЕ В ПУБЛИЧНОСТЬ»

Системы государственного управления, в рамках которых граница между государственными и частными организациями стали проницаемыми, устанавливают интерактивные отношения между правительственными и неправительственными организациями. «Совместные усилия и общие цели, общие ценности и нормы, постоянное взаимодействие и желание добиться коллективной выгоды, которую нельзя достичь, действуя по отдельности» [Stoker, 1998, p.38], формируют новую форму политического участия граждан и их организаций — *вовлечение в публичность*.

Вовлечение населения в публичность обеспечивается различными механизмами участия в процессе разработки, принятия и реализации общественно значимых решений относительно общественного блага, общественных интересов и нужд. Деятельность органов государственной исполнительной власти по преимуществу строится на рационально-бюрократическом подходе, мало ориентированном на реальные процессы, происходящие в объекте управления, но нельзя не замечать и ростков новых отношений общества и власти, появления новых методов, механизмов, технологий государственного управления. Понимание необходимости вовлечения граждан в процессы государственного управления привело к актуализации в социальной практике некоторых форм взаимодействия органов исполнительной государственной власти и неправительственных организаций, институционализирующих сотрудничество и соучастие в процессе принятия политико-управленческих решений на различных уровнях (неправительственный мониторинг, участие представителей гражданского общества в правительственных комитетах и комиссиях, прямое сотрудничество при разработке решений и реализации проектов, активизация института обращений и петиций сетевых организаций).

Иерархические системы управления предназначены для решения масштабных и сложных задач [Ливитт, 2005], они доказали свою эффективность и в условиях ограниченности ресурсов (при всех известных издержках). Сети, предоставляющие кумулятивные эффекты на основе использования иных форм взаимодействий, уже проявили свою двойственную, неоднозначную природу [Питерс, 2004], а также показали неоспоримые эффекты использования коллективного разума в решении социально значимых задач. Сетевые организационные формы во многом возникают благодаря сетевому пространству интернет, позволяющему осуществлять прямые обмены информацией в реальном времени на нерыночных и неиерархичных условиях, что дает возможность потребителям согласовывать деятельность в соответствии с получаемой информацией [Паринов, 2002].

Неполитический характер гражданского общества, на котором настаивали Дж. Козн и Э. Арато в силу его распыленности и неэффективности, необходи-



мость наличия посредника между государством и обществом в лице политического сообщества как сферы жизни партий, политических организаций и органов публичной политики (парламентов) не представляется уже адекватной характеристикой гражданских объединений и их места в системе принятия решений. Процесс вовлечения в публичность, как бы он ни был важен, не может заслонить результат — очевидный рост способностей сетевых гражданских структур к выработке и реализации политических решений.

Гражданские организации и отдельные социально активные граждане успешно координируют взаимодействия в целях достижения результатов на основе разделяемых ценностей, которые побуждают к методичной, осознанной и целенаправленной деятельности. В организации и направлении этого процесса важен пример гражданских групп, которые имеют влияние на принятие решений: это международные неправительственные организации с устойчивым репутационным капиталом, национальные неправительственные организации, располагающие опытом успешного сотрудничества с органами государственной власти и администрациями. Для вовлечения в публичность важно создавать заинтересованные группы граждан на ранних стадиях формулирования совместного проекта, чтобы они осознавали себя его соавторами, участвовали в планировании мероприятий, своей публичной активностью способствовали вовлечению более широкого представительства для дальнейшего участия в принятии решений, обеспечивая обмен информацией и освещение важности проекта в публичном пространстве, привлекая внимание экспертов и других неправительственных организаций. Совместная деятельность, обучение и передача навыков способствуют взаимопониманию и ориентации на достижение договоренностей, согласия. Недостаточное вовлечение политиков и высшего руководства может быть препятствием развития проекта в начале пути, когда сеть уже сформирована (децентрализованная структура), а ресурсы еще централизованы.

Доминирование централизованных ресурсов может способствовать деформации сетевых взаимодействий. Данная проблема решается при усилении информационных взаимодействий, повышении осведомленности и мотивированности распределителя ресурсов и расширении числа вовлеченных граждан. Сфокусированность на этих проблемах участников сетевого взаимодействия вынуждает политиков брать на себя обязательства, признавая полномочия, возникающие в результате поддержки населением цели взаимодействий, и автономию участников политических сетей. Население поддержит активистов только в том случае, если будет обладать достаточной и правдивой информацией, участвовать в обсуждении и определении целевых показателей и критериев оценки решения, в совместной работе по его реализации. Для того чтобы сторонники не потеряли интереса к общему делу, необходимо удерживать их внимание, освещая успехи и даже трудности, стимулировать включение людей в поиски лучшего совместного решения.

*Оценивание как координация* вскрывает связь между моральными, когнитивными и материальными вопросами бытия индивида, группы и общества в целом. П. Бурдьё подчеркивает, что «координация зависит от познания, но формы познания различаются в зависимости от того, как рассматриваются люди и другие сущности» господствующими группами. Однако, не беря в расчет «координацию как законообразный процесс, детерминированный, в основном, силами, принуждениями, правилами, диспозициями, габитусом и всем остальным», он считает возможной координацию, в которой «недетерминированные, динамические и креативные аспекты... возникают, напротив, из операций оценивания, от которых зависят акторы в своих действиях и в своем избирательном подходе к реальности» [Бурдьё, 2007, с. 88]. Ссылаясь на Пуфендорфа при обосновании различий оценок и ценностей относительно «морального качества» общего блага, Бурдьё настаивает на открытости для обсуждения и проверки вещей и отношений, представляемых властью в качестве неоспоримых благ, для установления связности с точки зрения ценности в различных логиках оценивания, поскольку основанием для создания общего блага является общая человеческая природа. «Это общая черта различных порядков ценности и основа чувства справедливости, которое их поддерживает, что становится заметным, когда оно оспаривается порядками ценности, ограничивающими общность (например, расизм) или расширяющими ее (например, некоторые версии экологии)» [Бурдьё, 2007, с. 101].

Никакое навязывание господствующей группой предпочтительных и оптимальных оценок без обсуждения и выявления на основе различных типов знания, в том числе и фонового, неявного, без учета оценок и мнений людей относительно цены вещей и меры «почтения» к людям, не будет восприниматься ими иначе как применение репрессивной силы в отношении моральных существ. П. Бурдьё показывает зависимость оценок от форм и степени участия людей в различных видах деятельности, предполагающих разные прагматические режимы вовлеченности и приспособления к окружающему миру, но есть то общее, что служит основанием для переговоров, обсуждений и других взаимодействий. «У людей координация основывается на связи между поведением и ориентацией на какое-либо благо, определяющее реальность, которую необходимо принимать во внимание. Таким образом, мы контролируем собственное поведение и воспринимаем поведение других» в силу общности человеческой природы [Бурдьё, 2007, с. 106].

В *глобальной сети* люди могут в режиме реального времени напрямую обмениваться информацией по принципу «все со всеми» [Castells, 2003], что не носит чисто технического характера, но воздействует на систему социально-экономических отношений, меняя условия функционирования институционального дизайна общества. Механизмы управления и координации сетевых форм организации отличаются от рыночных и иерархических длительностью



связей между членами организации и самостоятельностью нормирования сетевых взаимодействий без контроля и участия высшей власти [Podolny, Page, 1998]. Внутренняя среда традиционных иерархических организаций, как описывают Д. Подольны и К. Пейдж, подвергается изменениям в отношении этических или ценностных ориентаций членов организаций, центральный элемент которых — «дух доброй воли» — замещает использование «силы» для разрешения проблем и создает высокий уровень доверия между участниками: потребитель пытается взаимодействовать с продавцом, учитывая недостатки в его деятельности, а не ищет другого продавца. Экономические преимущества сетевой организации перед иерархической образуются за счет создания лучших коммуникаций, чем те, которые предоставляет рынок, лучшей координации в условиях изменений, которые не всегда ясно читаются в ценовых сигналах. Реструктуризация сетевых организаций, увеличение разнообразия управляющей системы и создание нового дизайна как реакция на изменения облегчаются более гибкими границами сетевых организаций по сравнению с границами иерархических организаций [Podolny, Page, 1998].

Л. Тевено, раскрывая связь между благом и понятиями «реального», «нормы», «смысла», показал, что идеал — благо — связан с частотой применения, что порождает норму, смысл которой раскрывается общностью понимания, необходимого в ситуациях вовлеченности, взаимодействия индивидов. «Вовлеченность в мир — это прежде всего испытание реальностью, которое зависит от того способа, каким агент воспринимает мир в определенном формате (публичных конвенций, функциональном, близости и т. п.)» [Тевено, 2000, с. 84].

В научный оборот вводятся различные инструменты для раскрытия социальных интересов индивидов, их представлений о мире, для расшифровки социальных законов, снятия напряжения между коллективным и частным: «стратегическое поведение» М. Крозье, «обмен на основе договора» Э. Фридберга, «бессознательные стратегии», или габитус П. Бурдьё.

*Солидарность* как принцип социального бытия кроется в общности человеческой природы (общность интересов, единодушие, взаимосвязанность, разделенная ответственность), предполагая объединение различных ресурсов и способностей социальных субъектов для достижения общих целей. Социальная солидарность основана на представлении о всеобщей социальной субъектности, которая делает возможным обсуждение и согласование интересов и ценностей участников широкого дискуссионного процесса.

Факт общественной солидарности осознается индивидами и порождает норму социальной справедливости (Л. Дюги). Если деньги координируют действия участников рынка, то политическая власть при опоре на силу закона и моральных установок позволяет координировать действия граждан путем правового регулирования и соблюдения закона судебной системой и органами исполнительной власти государства. Знания, полученные при мониторинге со-

циальных процессов, а также распространение и хранение этих знаний в сетях бюрократических, профессиональных организаций, СМИ и образовательных учреждений формируют общество и понимание того, что должно и может быть сделано. Доверие является примером культурного и морального ресурса, который обеспечивает неформальные виды социальной координации. Координация может быть успешной в том случае, если формируется сотрудничество на сходном восприятии, расположении, ожиданиях, которые его стимулируют. Если нет подтверждения ожиданиям, то они будут восприниматься как обманчивые сигналы для общества, что способствует росту цинизма, подозрительности и не просто отчуждения, а отвержения власти, не способной солидаризоваться с гражданами.

Доверие между массами и элитами, а также внутри этих групп, может быть измерено для определения степени солидарности общества: доверие граждан к согражданам и всем остальным; доверие масс к политическим или отраслевым элитам (политические институты и органы исполнительной власти, церковь, СМИ, полиция, судебная система, медицинские и образовательные учреждения); горизонтальные связи между политическими элитами и отраслевыми элитами; вертикальное измерение доверия (элиты — массы). Общество может справиться с невежеством, непрозрачностью отношений для обретения доверия как результата социальной взаимности в целях сохранения социальной общности, снижая уровень социальной наивности, повышая гражданственные компетенции населения. Политическое управление в современном понимании заключается в выработке, принятии и исполнении общеобязательных для членов сообщества решений.

Публичная политика традиционно определялась как стратегические действия правительств по выработке целей и направлений политики в различных сферах жизнедеятельности общества, их реализации и внедрению с помощью аппарата государственного управления. В настоящее время акцент перенесен именно на имплементацию политики в различных средах и поведение целевых групп в этом процессе, анализ динамики политики и ее реализацию в государственно-частных сетях и саморегулирующихся социальных системах. Иными словами, произошло смещение от иерархического контроля к «новому способу управления», более кооперативному механизму, где «государственные и негосударственные акторы участвуют в работе смешанных государственно-частных сетей» [Mayntz, 1998, p. 11]. Произошедшие изменения и активное внедрение кооперативных способов управления и коллективных способов принятия политических решений выдвигают моральные оценки политики и моральную основу взаимодействий в число наиболее обсуждаемых в политологии вопросов. Отсутствие доверия общества к вертикали власти и низкий уровень доверия в обществе подрывают существование самого государства, лишают его перспектив развития, поскольку «национальное благосостояние... обусловлено

одной-единственной стороной культуры: уровнем доверия в обществе» [Fukuyama, 1996, p. 7].

### 2.3. ПРОБЛЕМЫ ВОВЛЕЧЕНИЯ В ПУБЛИЧНОСТЬ

Понятие «вовлечение в публичность» [Сетевой анализ..., 2013], при некоторой его условности, удачно вписывается в современные трактовки публичной политики как деятельности акторов, включенных в производство и исполнение решений относительно размещения общественных ресурсов, производства и распределения общественных благ. Такая политика осуществляется на основе тесного взаимодействия государственных и негосударственных акторов, вырабатывающих совместными усилиями определенный политический курс, который в *идеале* является продуктом не межгрупповой борьбы и конкуренции, а рационального политического анализа и ориентирован на общественный интерес, выявляемый в ходе обсуждения и иных форм совместного поиска путей решения проблемы.

Проблемное поле публичной политики охватывает ответы на три ключевых вопроса:

- 1) как вырабатываются правительственные решения;
- 2) почему выбирается тот или иной курс и какие условия оказывают решающее влияние на принимающие решения;
- 3) к каким результатам приводит деятельность правительства, реализация выбранного курса?

Основным является вопрос «почему?», так как именно в ответе на него содержится смысл вовлечения в публичность.

В отечественной политической науке уже обозначились два направления поиска ответов на вопрос «почему?». Авторы первого направления во главе с Л. В. Сморгуновым основное внимание обращают на проблему общих изменений контекста публичной политики, связанных с расширением возможностей, увеличением разнообразия форм, процедур, платформ включения, участия граждан в процессах публичной политики (вовлечение в публичность), выработки и реализации решений, касающихся распределения общественных благ. Особо выделяются условия и факторы современной публичной политики:

- разнообразие и рост числа участников выработки и реализации политики;
- повышение значимости субъективных факторов в общественном развитии;
- увеличение социального капитала общества;
- расширение технологической базы участия;
- неспособность государства справиться самостоятельно с проблемами публичных благ [Сморгунов, 2017, с. 406–407].

В рамках второго направления, во главе которого стоит А. И. Соловьев, расширение спектра возможностей участия в публичной политике не отрицается, при этом подчеркивается ограниченность открывающихся возможностей для непосредственных процессов принятия решений. Политическая система, позиционируя общество как соучастника принятия решений, «создает всего лишь условия, предпосылки участия граждан в принятии решений... Публичные каналы политической системы обладают незначительным потенциалом в плане привлечения граждан к принятию решений, демонстрируя, что общество выполняет в этом процессе *вспомогательно-техническую и символическую роль*» [Соловьев, 2015, с. 128–129].

В принципе для анализа публичной политики могут быть использованы разработки обоих направлений, но преимущественное внимание должно быть обращено на факторы, ограничивающие диапазон вовлечения в публичность. В этой связи необходимо помимо политических представить и социальные факторы, из которых на первое место в настоящее время выдвигается фактор неравенства.

В центре обсуждения 24 Всемирного конгресса Международной ассоциации политической науки (Познань, 2016 г.) находилась проблема социального неравенства. В целом ряде докладов отмечалось, что современное общество, включая развитые страны Европы и Америки, постепенно, но неуклонно распадается на богатых владельцев капитала и остальное население, качество жизни, материальные, культурные и политические ресурсы которого непрерывно снижаются, равно как и возможности продвижения по социальной лестнице.

В условиях кризиса неравенство обостряет социальные противоречия, конфликты по поводу распределения, так как единственным способом решения проблем становится продвижение одного за счет другого [Дитон, 2016, с. 364].

Чрезмерное неравенство, причем касающееся не только экономических, но и социальных, человеческих, культурных и иных ресурсов, приводит к откату от демократических принципов общественного устройства. Так, Л. Брандес отмечает, что «в США могут существовать либо демократия, либо богатства, сконцентрированные в руках немногих, но никак и то и другое одновременно» (цит. по: [Дитон, 2016, с. 243]). В полной мере это касается и России.

Сегодня наиболее важной проблемой социальной сферы России является продолжающийся рост социального неравенства и маргинализации значительной части населения страны. Углубление социального неравенства во всех его проявлениях приводит к усилению позиций немногочисленной элиты во властных структурах и делает невозможным участие большинства населения в политической жизни, что ведет к усилению тенденции к авторитаризму. Эквивалентом избыточного социального неравенства становится феномен политической бедности: бедные не являются сегодня в России самостоятельным субъектом социально-политической активности, формирующим особую повестку дня. Это касается не только тех, кто, согласно официальной статистике,

включен в разряд бедных и имеет доход ниже прожиточного минимума (на 2016 г. свыше 13 % населения), но и значительно более широких слоев — тех, кто вынужден ограничивать свои потребности в еде, одежде, жилище, не говоря об отдыхе или культурном потреблении. Как говорил применительно к подобным ситуациям классик теории потребностей в управлении А. Маслоу, для человека, лишенного возможностей удовлетворения элементарных человеческих потребностей, все общественные проблемы превращаются в ничего не значащую мишуру. Безусловно, это относится и к вовлечению в публичность.

В современном мире все меньше граждан идентифицируют себя с государством и ценностями, поддерживаемыми государством, предпочитая им другие, предлагаемые, в частности, кругом общения — в интернет-сообществе.

Истоки недоверия к государству имеют двоякую природу. Их вызывают, с одной стороны, снижение потребности граждан в институтах-посредниках (партии, профсоюзы, государственные институты), а с другой — ограничение суверенитета и ресурсов современного государства, его способностей удовлетворять общественные запросы при нарастании (в условиях кризиса) требований к нему. Особенно ярко это проявляется, например, в России, где недоверие и критика институтов государства часто сочетаются с упованием на него в решении насущных личных проблем.

Как подчеркивает Р. Инглхарт, современные люди не склонны принимать те издержки, которые связаны с современной бюрократией и жесткими социальными нормами, предпочитая им индивидуальный выбор и участие в неформализованных структурах [Инглхарт, 1997]. Этот постмодернистский сдвиг в мировоззрении и ценностях современного человека оказывает прямое воздействие на политическое поведение людей, формы и методы действий, используемых ими для достижения своих индивидуальных и групповых интересов, на их отношение к государству, а в конечном счете и на политический режим. Современных людей, особенно молодых, образованных представителей нового среднего класса, уже не удовлетворяют те формы и возможности воздействия на деятельность органов власти, которые представляет наличная политическая система, прежде всего в лице государства. Во многом отсюда — и отчуждение от государства.

Характеризуя российскую специфику субъективного фактора применительно к включению в процессы управления, необходимо отметить, что российский гражданин не видит в модели государства и общества способа обеспечения благополучия и, главное — предмета выбора и договора. Он воспринимает правила игры как данность, но не понимает процедур, механизмов организации жизни, предпринимательства, заработка, распределения благ, не обнаруживает их издержек, временной ограниченности действия, а также необходимых моделей личного участия. Его требования к власти и ее типу носят наивный характер, определяемый желанием простого улучшения жизни. Сво-

боды не ценятся, потому что без осознания того, что тип государства — это тип процедуры, нет и понимания того, к чему их можно приложить, где, как и для чего реализовать.

Отмечаемый специалистами кризис институтов демократии (отсюда понятие «постдемократия») связан еще и с тем, что политическая система перестает зависеть от гражданского участия, на первое место выходят результаты политики, которые берется обеспечивать политико-медийный класс, используя различные технологические механизмы управления, все меньше рассчитывая на собственных граждан и все меньше привлекая их к участию в принятии решений; утрачивается спрос на организованное политическое участие. На передний план выходит политик — менеджер, антрепренер политического рынка, умелый манипулятор настроением масс, действующий по поручению теневых, главным образом экономических акторов, а политический процесс превращается в соревнование конкурирующих групп пиар-специалистов, имиджмейкеров и т. п. [Гоптарева, 2016].

Одновременные действия разнонаправленных факторов, определяющих условия и предпосылки вовлечения в публичность, когда государство вынуждено привлекать граждан к участию в решении публичных проблем, а граждане, не испытывая желания взаимодействовать с государством, не могут без его участия и ресурсов решить эти проблемы, создают сложную мозаику процессов публичной политики, где все определяется соотношением сил и ресурсов сторон «здесь и сейчас».

## Глава 3

### ДОВЕРИЕ В СИСТЕМЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГРАЖДАН И ГОСУДАРСТВА

#### 3.1. ДОВЕРИЕ КАК ПРИНЦИП ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГРАЖДАН И ГОСУДАРСТВА

Проблематика соотношения доверия и недоверия традиционно развивается как область философии человека, а также других наук. На рубеже XX–XXI вв. она входит в сферу интересов истории, социологии, политологии. Фактически учение о доверии и недоверии в политической сфере как особое направление исследований в известной мере меняет научные подходы к политике. Доверие выступает важнейшим фактором социального капитала. Доверие и недоверие становятся обоснованием геополитической ситуации, возникшей в условиях применения санкций к России.

Проблема доверия привлекла к себе внимание исследователей уже в конце XIX в. и характеризуется множественностью подходов в силу разного понимания как ее природы, так и особенностей трансформации в современных условиях. Например, Ф. Теннис, Э. Дюркгейм, Э. Гидденс и другие [Теннис, 1998; Дюркгейм, 2011; Гидденс, 1999] подчеркивали особенность доверия к власти, обращая внимание на то, что ее безличные институты на практике ассоциируются с представляющими их конкретными лицами. Отсюда — утрата доверия к тем или иным институтам власти, которая вполне может являться следствием бездействия, аморальности или коррупционности их руководителей или представителей.

Ф. Фукуяма рассматривал доверие как приверженность индивидов, социальных групп к общей системе ценностей, считая, что успех самореализации конкретного общества зависит не от рыночных принципов и не от приверженности традициям, а от одного, распространившегося повсюду элемента культуры — уровня доверия, существующего в обществе. По его мнению, доверие проявляется как на социальном (доверие к государству и общественным институтам), так и индивидуальном уровнях. Оно «есть ожидание того, что члены данного сообщества будут вести себя нормально и честно, проявляя готовность к взаимопомощи в соответствии с общепризнанными нормами» [Фукуяма, 2004, с. 133].

П. Штомпка ввел понятие «культура доверия», которая становится определяющим фактором в процесс формирования гражданского общества [Штомпка, 2012]. Польский социолог полагает, что доверие есть «ставка» в отношении непредвиденных действий других, а «доверие — недоверие» — способ справиться с неясным будущим, в котором мы не уверены [Штомпка, 2008, с. 326].

Н. Луман определяет доверие как механизм для минимизации рисков и как определенный социокультурный ресурс, способствующий реализации потенциала действия. Он считает необходимым разделение доверия и уверенности: «Если у вас нет альтернатив, вы находитесь в ситуации уверенности. Если вы выбираете одно действие, предпочитая его другим, вопреки возможности быть разочарованным в действиях других, вы определяете ситуацию как ситуацию доверия» [Луман, 2007, с. 183–184].

Можно согласиться с подходом И. И. Кузиной, рассматривающей доверие к политическим институтам как набор нормативных и оценочных ориентаций граждан относительно деятельности политических институтов и политических лидеров, сформированный в результате социализации и сопоставления результатов работы институтов и политических лидеров, правил функционирования институтов и ожиданий реализации интересов граждан [Кузина, 2014, с. 159].

Существовавшая на протяжении многих веков традиционная модель доверия населения к власти в последние десятилетия подвергается серьезной



ревизии. Данный процесс характерен не только для государств, сохранивших элементы патерналистской политической культуры, предполагающей безусловное подчинение граждан существующей власти и принуждающих несогласных к лояльности. Авторитет и престиж государства существенно понижается даже в демократических государствах, наполняясь новым содержанием «общественного договора» между государственной бюрократией и гражданским обществом.

*Доверие* рассматривается в основном как *необходимое условие развития обществ*, как фактор экономических транзакций, способ и оценка состояния общественных отношений, общественной солидарности, взаимопонимания, как проявление ценностных предпочтений. Доверие считается основой деятельности всех социальных институтов и в таком качестве исследуется в этнометодологии.

Доверие в целом — это отношение к действиям другого лица, группы лиц, институтов (власти, бизнеса, гражданского общества), основанное на убежденности в законности, правоте, честности, предполагающее взаимную ответственность, проверку опытом и практикой.

Недоверие (противоположность доверию) — это отношение, выражающееся в обоснованном аргументированном сомнении в искренности мотивов, действий и деятельности другого субъекта, в подозрительности верности его общему делу.

Доверие и недоверие чаще всего характеризуются как способы, оценки, отражения, ставки, сделанные в расчете на ожидания и на вероятность справиться с неясным будущим, способность сформулировать позитивные или негативные предположения.

Несколько иначе доверие и недоверие трактуются в контексте культурных ориентаций. Формирование и развитие культуры доверия «оказываются выгодной, благоприятной для общества ситуацией... Культура недоверия чаще всего приводит к пассивности... снижает субъективный потенциал общества, его способность к творческому, инновационному саморазвитию и самосовершенствованию» [Штомпка, 2005, с. 340–341].

Крайне важным в этом отношении является *обоснованность или необоснованность доверия и недоверия*. Упрощенным выглядит стремление придавать доверию исключительно позитивный, а недоверию — однозначно негативный смысл. К примеру, отмечается, что «из-за недоверия к бизнесу и его представителям сохраняется высокий уровень напряженности в обществе» [Козырева, Смирнов, 2017, с. 57]. В данной связи подчеркнем, что недоверие, обоснованное и публично высказанное конкретному адресату, имеет позитивное значение. Так, недоверие к органам власти, некоммерческим организациям, проявляющееся по поводу их информационной закрытости о результатах своей деятельности, низкого качества предоставляемых



услуг населению, манипулятивности и т. д., подтвержденное конкретными обоснованиями, может стать поучительным, позволит осознать и преодолеть подобные издержки. И наоборот, когда доверие оказывается ошибочным, тщетным, несправедливым, не совпадающим с конструктивными, обоснованными ожиданиями, это приводит к негативным обобщениям, недоверию к конкретным лицам и институтам.

Доверие утверждается и крепнет, если поставленная цель взаимодействия достигнута. Если же прогнозируемый результат не достигнут или оказался отрицательным, то доверие угасает и символизирует, по словам А. И. Солженицына, «вековую дуэль общества и власти» [Солженицын, 2017].

Одной из проблем современности является нередко бытующая имитация оценок уровней доверия или недоверия к органам власти. Иллюстрацией этого может выступать практика проведения на всех уровнях власти общественных публичных слушаний. Они организуются для обсуждения наиболее значимых решений, программ, проектов, как правило, с применением административного ресурса, с известными информационными издержками для приглашенных на них жителей, с бюрократической заинтересованностью подбора ораторов, планированием процесса обсуждения конкретных вопросов и т. д.

К примеру, следуя демократической логике, исполнительная власть в Москве преследует цель получить от 60 % голосов за тот или иной обсуждаемый на слушаниях проект на уровне департамента и до 100 % — голосов на уровне управы [Иванов, Касимова, 2017]. При этом процедура учета различных мнений жителей с критикой, замечаниями, негативной оценкой представленных на общественные слушания проектов нередко дезавуируется наибольшим числом отзывов с безоговорочной поддержкой.

Представители административно-бюрократического аппарата не в полной мере осознают, что в процессе подготовки, проведения и обобщения результатов публичных слушаний, как и в долгосрочной перспективе, выстраивается структура формирования и развития социального и человеческого капитала, а также доверия или недоверия к органам власти.

В нашем государстве постоянно меняются соотношение между латентными и публичными формами власти, интенсивность взаимодействия власти и общества. Фазы политического регулирования периодически чередуются восходящими циклами, повышающими роль гражданских институтов [Михеев, 2015], а вместе с этим и общественных отношений в целом, или нисходящими циклами, увеличивающими административные бюрократические методы принудительного регулирования.

Очевидно, что сегодня просматриваются *возможности реконструкции обновения взаимодействия власти с гражданскими институтами*. О важных моментах в этом отношении свидетельствуют суждения Президента РФ В. В. Путина о необходимости отзывчивости, четкости в работе с людьми, развитии

политической конкуренции, справедливости: «НКО формируют столь необходимую России атмосферу общих дел, создают колоссальный социальный потенциал... Хотел бы обратиться и хочу, чтобы меня услышали губернаторы и муниципальные власти, я прошу Вас... по максимуму привлекать к исполнению социальных услуг некоммерческие организации... не прятаться в служебных кабинетах, не бояться диалога с людьми — идти навстречу, честно и открыто разговаривать с людьми, поддерживать их инициативы...» [Путин, 2016].

Гражданские институты, взаимодействуя с органами власти, государством, выполняют трудоемкую задачу по поддержанию равновесия в обществе, приведению в соответствие общественных настроений, выражению объективной толерантности, лояльности по развитию способности совмещать методы убеждения и формирования повестки дня. Взаимодействие власти и некоммерческих организаций (НКО) реализуется на принципах демократичности, законности, социального, межсекторного, государственно-частного партнерства, но также и конфронтации, противостояния, борьбы, поиска компромиссов в достижении согласия, консенсуса.

Государство, все более активно руководствуясь развитием доверия во взаимоотношениях с обществом, передает многие свои функции некоммерческим организациям. По инициативе органов власти на федеральном уровне созданы и успешно работают в статусе НКО Агентство стратегических инициатив, Центр стратегических разработок, Комитет гражданских инициатив, Общественная палата РФ, общественные палаты субъектов РФ, общественные советы при Президенте РФ, Правительстве РФ, министерствах и ведомствах. На основе приоритетов доверия почти четверть века результативно действует Российская трехсторонняя комиссия по регулированию социально-трудовых отношений, развивая систему социального партнерства, оказывая деловую поддержку органам власти, бизнесу, миллионам граждан.

XXI в. набирает темп, все более значимую роль в определении основных тенденций постмодерна, постдемократии играют базовые категории доверия и недоверия, формирующие новую архитектуру политических отношений, не только ставящие под вопрос устойчивость многих, ранее продуктивно работавших механизмов, но и предполагающие создание более эффективных политических структур.

Основу взаимодействия государства, гражданских институтов и бизнеса составляют широко используемые *новые технологии*, которые выстраиваются по игровому типу «выигрыш — выигрыш» («win — win cooperation»): руководство без правительства на основе сетевого взаимодействия («governance without government»), коучинг, краудсорсинг, блокчейн [Корня, 2016].

Практикуемые диалог, конфликты власти и гражданских институтов касаются широкого круга актуальных проблем, отражающих множественные процессы гражданской, в том числе протестной, активности населения, протекаю-

щей нередко в обход официальных институтов и каналов представительства интересов.

В России нет дефицита институтов гражданского общества. У нас есть дефицит доверия. Власти делают пока еще очень мало для того, чтобы доверие заслужить и развивать. Кроме того, в сфере политики наметилось известное сужение поля деятельности гражданского общества путем переформатирования НКО, введения практики их классификации по типам «иностранный агент», «нежелательные организации», непрозрачные организации, руководствуясь критерием доверия и недоверия.

Доверие и недоверие могут стать, по сути, дисфункциональными в случае отсутствия достаточных реальных оснований для подтверждения своих истинности и обоснованности. В этой ситуации негативный смысл доверия выражается в том, что оно проявляется по отношению к тем институтам, которые его не заслуживают. Естественно, подобными необоснованными определениями наносится ущерб в целом доверительным отношениям. Вместе с тем неаргументированный, ошибочный отказ в доверии тем, кто его заслуживает, вызывает ощущение несправедливости, необъективности, стимулирует неприязненные взаимоотношения, а иногда и агрессивность.

В России исследования доверия и недоверия как феномена делового взаимодействия привлекают к себе внимание. Доверие и недоверие представляют собой синтез осознанного и неосознанного, рационального и иррационального, они тесно связаны с интуицией и озарением. В этом отношении, как представляется, могут использоваться различные способы обоснования доверия и недоверия.

Чрезвычайно важно осознание того, что традиции доверия и недоверия необходимо принимать как современную реальность и данность, свидетельствующую о том, что речь идет об уменьшении или увеличении ресурсов социального и человеческого капитала, рисков, с которыми люди могут встретиться в дальнейшем.

Проблема доверия и недоверия — это деликатная материя, имеющая системный характер. Во-первых, ее решение желательно находить в организационно-правовой сфере с учетом упорядочения существующего законодательства, нормотворческой деятельности, обеспечения всеисилия законов и ответственности за их исполнение. Во-вторых, объектами анализа проблем доверия и недоверия выступают обеспечение равновесия в обществе, формирование благоприятных условий экономического, социально-политического, духовного контекста, эффективных механизмов развития социального капитала, создание сильного креатива политических и гражданских институтов, способных воспринимать, усваивать информацию о доминирующих настроениях в обществе и адекватно реагировать на запросы населения. Пока же политические и гражданские институты не могут прогнозировать масштаб низкого до-

верия, равноценно реагировать на всплеск недоверия и своевременно его корректировать. В-третьих, в зависимости от уровня особенностей и расклада сил, сложившихся во взаимоотношениях власти и гражданских институтов, формируются принципы, определяющие сферу их лояльной, партнерской, оппозиционной, конфронтационной, нейтральной или толерантной деятельности. Смысл данных принципов заключается в плодотворном согласовании интересов государства, общества и бизнеса, позволяющего развивать способность гражданских и политических институтов вырабатывать и осуществлять свою собственную политическую линию. В-четвертых, по проблемам анализа и определения сущности доверия и недоверия необходимо проведение профессиональных исследований, дискуссий ученых, политиков, управленцев, лидеров некоммерческих организаций, которые обязательно поставят вопросы ответственности власти и правящей элиты, развития способностей поступиться частью своих интересов и привилегий.

Богатый исторический опыт социально-экономического, политического развития российского государства и общества позволяют наметить направления возможных практических действий по утверждению доверия и недоверия. В современной глобальной политической игре по проблемам доверия и недоверия все граждане должны участвовать на правах достойных и компетентных игроков.

### 3.2. РАСШИРЕНИЕ ГРАНИЦ ДОВЕРИЯ МЕЖДУ ОБЩЕСТВОМ И ГОСУДАРСТВОМ КАК УСЛОВИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ

Одним из главных трендов последних десятилетий в мире является падение уровня доверия по отношению к государственным институтам. Недоверие и неприятие власти — главные причины современных политических протестов. По данным Института Гэллапа, в период с 2001 по 2014 г. доверие жителей США к способности федерального правительства решать внешнеполитические проблемы упало с 83 до 43 %, а внутренние национальные проблемы — с 77 до 40 % [Доверие к власти США..., 2014]. В материалах Европейского социального исследования сообщалось, что в 2011 г. доверие украинцев к политикам составляло 1,85 баллов по 10-балльной шкале, политическим партиям и парламенту — по 1,99 баллов, судебной-правовой системе — 2,26 балла, милиции — 2,5 балла (последнее место среди 26 европейских стран) [Лукин, 2014, с. 297].

В России сложилась своеобразная структура доверия к политической власти: здесь сочетаются высочайший уровень доверия к президенту и довольно низкий — к другим институтам власти, практически отсутствует различие в отношении к общественным институтам (правительству, бизнесу, СМИ и неправительственным организациям) между образованным, информи-

рованным меньшинством и большинством населения. В условиях указанного тренда эффективность публичной политики, реагирования на политические запросы граждан и институтов в значительной степени будет определяться способностью расширить доверительное отношение между обществом и государством. Повышение общественного доверия всего лишь на 1 % ведет к увеличению ВВП на душу населения на протяжении пяти лет на 660 долл. [Оболонский, 2013, с. 35].

**Факторы доверия к политическим лидерам и институтам.** Современная компаративистика определяет в качестве важнейшей тему политического доверия, т.е. доверия по отношению к институтам государственной власти, а также проблему соотношения институционального доверия с существующим в обществе межличностным доверием. Необходимо отметить, что содержание политического доверия проявляется во взаимоотношениях общества и государства, народа и власти. Качественные характеристики политического доверия определяются отношением народа к политическим лидерам, властвующим политическим партиям и элитам, органам федеральной, региональной и местной власти.

В рамках анализа экзогенных переменных политическое доверие к политическим институтам детерминировано внешними факторами, возникает вне политической сферы, из глубоко укоренившихся убеждений людей, их ценностных ориентаций и культурных норм. Оно представляется как продолжение или проекция межличностного доверия, воспринятого в ранний период жизни и предопределяющего в последующем оценки политики (политических институтов). Это позволяет объяснять невысокий уровень доверия к институтам в государствах демократического транзита как наследство преобладавшей авторитарной политической культуры.

Признавая эндогенную природу, политическое происхождение и рациональность доверия, стоит подчеркнуть, что институциональное доверие гражданского общества является следствием успешности функционирования политических институтов, а не причиной эффективности политического управления. В этом контексте влияние политической культуры и социализации в качестве внешних факторов доверия можно трактовать как вспомогательную (дополняющую) функцию. Именно эффективность деятельности политических институтов и лидеров генерирует доверие к ним, а отсутствие успеха, позитивной динамики в их функционировании порождает у людей апатию, скептицизм и недоверие.

Ресурс политического доверия формируется под воздействием ряда обстоятельств. Определяющим фактором в процессе его формирования становится политический режим. В многочисленных исследованиях политического режима, начиная с Д. Истона, отчетливо звучит мысль о том, что политический режим находится в равновесии тогда, когда он получает позитивную реакцию

от граждан, а действия власти мотивированы их поддержкой. Отношение граждан к режиму имеет как нормативный, так и поведенческий элементы. Нормативный элемент основывается на сопоставлении реалий конкретного режима с положениями демократических теорий, обосновывающих критерии идеальной демократии. Нормативное одобрение в этом контексте может рассматриваться лишь как средство обеспечения лояльности граждан по отношению к власти. Для властных институтов приоритетным является поведенческий аспект, выражающий оценку гражданами действующего режима. Поэтому власть требует, чтобы граждане не предпринимали действий, создающих трудности для функционирования режима [Манро, Мишле, Роуз, 2005, с. 32–33].

Доверительное отношение между обществом и государством возникает тогда, когда основной фокус решений, принимаемых государством, ориентирован на благополучие граждан: таково естественное, рациональное, добровольное доверие. Если субъекты власти с помощью СМИ манипулируют сознанием граждан, то в результате может сформироваться искусственное, вынужденное, иррациональное доверие. В условиях наличия внешних угроз искусственное доверие может создать иллюзию социальной солидарности. Поэтому на протяжении десятилетий в политическом арсенале многих современных государств постоянно присутствует «образ врага» (даже если в реальности его нет). Вместе с тем эти разные, по сути, феномены доверия не прочны и подвержены довольно быстрым трансформациям. Опасным для любого политического режима является абсолютный (или близкий к этому) уровень доверия к политическому лидеру государства, поскольку он чреват риском спекулятивного использования такого доверия и «успокоенностью» властных институтов. В свою очередь, недоверие к власти, основывающееся на аргументированном выявлении ее пробелов и недоработок, и существующее, как правило, среди оппозиционных сил, создает предпосылки не только для исправления допущенных промахов, но и для формирования более глубокого доверия к власти.

В качестве ресурса для развития доверительных отношений между обществом и государством выступают такие публичные блага, как качество политического управления, справедливость, закон, порядок и безопасность. Поскольку доверие, основанное только на вере, непрочное, то особым направлением в формировании народного доверия к власти становится повышение политической образованности всего населения России: и политических элит, и гражданского общества. Только доверие, основанное на знании, может трансформироваться в уверенность.

**Динамика политического доверия.** Политическое доверие власти (государству), являясь базисом стабильного общества, рассматривается как величина непостоянная, динамическая.

В современных условиях на смену априорному, слепому, неотрефлексированному, бессознательному, не требующему какой-либо аргументации типу



доверия, характерному для традиционного и, в особой степени, недемократического общества, приходит рациональный тип. Рациональное доверие основывается на знании, только в таком случае оно может трансформироваться в уверенность. Отсюда — рационализация доверия может быть обусловлена признанием, пониманием гражданами политики как эффективной, разумной, приносящей реальные результаты [Гараев, 2014, с. 1511].

Рациональное политическое доверие предполагает, что, с одной стороны, общество оказывает доверие государству, делегируя ему конкретные политико-управленческие функции и полномочия при определенных ограничениях, а с другой — на государство возлагается ответственность перед народом за выполнение принятых на себя обязательств.

Можно поставить под сомнение обоснованность достаточно распространенной точки зрения о том, что коренное различие в доверии к власти в России и на Западе состоит именно в рациональной составляющей. Так, О. М. Гараев, выражая эту позицию, пишет: «Человек Запада, уверенный и защищенный, при оценке возможности доверять ориентируется на чувство личной безопасности. Его доверие рационально, оно имеет четкие рамки, в отличие от безграничного доверия русского человека, для которого “доверять” и “любить” являются категориями одного порядка. Доверие русского человека всегда эмоционально окрашено, включая доверие к власти. ...У россиян повышенные требования к объекту доверия. Они основываются не на западной рациональности, а на чувствах, нравственной интуиции... В доверии русского человека всегда есть, с одной стороны, элемент безоглядной веры, с другой — детской наивной доверчивости. Доверие граждан к власти в российском социуме носит этатистский характер и всегда связано с ощущением единства целей государства и общества» [Гараев, 2014, с. 1511–1513].

Соглашаясь с исторической обусловленностью приоритета государства в жизни общества в российской политической культуре, с сохранением по сей день традиции персонификации власти, некоторых черт патернализма во властных отношениях и примеров клиентелизма в отношении населения к власти, следует отметить, что изменение роли государства в современном мире, развитие демократических составляющих в российской общественной жизни все больше и требовательнее включают рациональное начало в оценку обществом деятельности государства. Это меняет традиционный характер отношения граждан к власти, формулирует новые условия политического доверия к ней.

Ресурс политического доверия, задаваемый параметрами национальной политической культуры и формируемый в процессе политической социализации, подвержен изменениям. Он либо растет, подкрепляется реальными успехами в действиях государства, эффективностью его внешней и внутренней политики, либо уменьшается, когда возникают неразрешаемые противоречия в интересах граждан и действующей политической власти.

В обеспечении ресурса политического доверия существенную роль играет информированность населения о деятельности власти. Созданная в государстве и понятная гражданам система информирования способствует созданию динамичных гражданских отношений в рамках административных правоотношений, повышению действенности участия граждан в процессе принятия политических решений на всех уровнях власти.

В условиях напряженности, возникающей из-за противоречий интересов властвующих элит и масс, и создающих состояние политической неустойчивости, получение информации от самой власти о своей деятельности, планах, способах достижения поставленных целей способствует снятию отчуждения граждан от власти. Если власть демонстрирует готовность и способность прислушиваться к мнению граждан, учитывать его, то тогда она воспринимается гражданами в качестве своей.

Снижение политического доверия к институтам власти обусловлено несбалансированностью отношений между государством и обществом. Такое состояние политической неустойчивости характеризуется экономической и политической неопределенностью, недостаточным уровнем социально-экономического развития государства, неспособностью к эффективному реформированию. Катализатором недоверия граждан к власти является ее неподотчетность народу, а также наличие коррупции.

Продолжающийся на протяжении длительного времени процесс снижения доверия к институтам власти ведет к политическому кризису. Неспособность власти предложить обществу понятную перспективу, обеспечить процесс общегражданской консолидации и солидарности способствует дефрагментации общества. Граждане перестают идентифицировать себя с политической системой, сужая данный процесс до социальной или этнической общности, что свидетельствует о наличии признаков кризиса идентичности.

Расхождения в оценке применяемых методов и приемов властвования и поддержания легитимности, проявление нечестности, недобросовестности и несправедливости в действиях представителей властвующей политической элиты, постоянное изменение государством установленных ранее правил политической игры, функциональная перегруженность государства, резкое усиление деятельности оппозиции, рост нарушений существующих законов и неспособность государства к обеспечению правопорядка сигнализируют о кризисе легитимности.

Результатом проявления этих двух видов кризисов становится отторжение человека от государства, что выражается в неумении политической власти консолидировать противоречивые интересы различных социальных и политических групп. Поскольку политический кризис, как правило, сопровождается кризисом экономическим и духовным, неспособностью политической власти к выработке поддерживаемых обществом путей их преодоления, то в конечном итоге наступает общенациональный кризис.



**Обеспечение доверительных отношений между медианасыщенным обществом и государством.** Формирование отношения между обществом и государством в современных условиях кардинально меняется в связи с происходящей коммуникационной революцией. По мнению Дж. Кина, наступает эпоха коммуникационного изобилия. Он выделяет четыре важнейших тренда этой эпохи, которые в значительной степени определяют особенности взаимодействия государства и общества и склонность общества, насыщенного медиа, к спорам и разногласиям.

Во-первых, демократизация информации (расширение доступа к опубликованным материалам, которые ранее были либо вообще не достигаемы публике, либо открыты только ограниченному кругу пользователей; существенное снижение тирании расстояния; увеличение охвата потребителей; представление уже отформатированного, собранного массива данных) [Кин, 2015, с. 37–38].

Во-вторых, новая публичность: разделение публичного и частного, деприватизация и демократизация частного потенциала повседневной жизни (публичность ныне обращена на все личное; частное может стать мгновенно публичным; область, которая ранее называлась частной, становится предметом публичных споров; вырабатываются реакции, призванные защитить частное; опровергаются древние, исходно греческие убеждения в том, что демократическая публичная жизнь требует дополитических оснований, немногословной частной жизни (или, если использовать греческий термин, — «идиотии»); проявляется глубинная двусмысленность в различии частного и публичного: иногда неприятная публичная огласка частных действий (или их раскрытие) является оправданной, а в отдельных случаях приемлема тайна) [Кин, 2015, с. 46–47, 49, 51, 55, 56].

В-третьих, новое макреккерство — публичное разоблачение коррупции, активная деятельность граждан, журналистов и контролирующих институтов. Следствием становится формирование паттернов разочарования общества в официальной политике и лидерах общественного сектора. Данный тренд приводит к устареванию прежних утверждений о том, что демократии определяются «эффектами присоединения к большинству», «стадным поведением» и «спиралью молчания», которые были обусловлены страхом изоляции от остальных граждан [Кин, 2015, с. 56, 57, 59]. В свою очередь, появляется новый тезис, который гласит, что те, у кого есть власть над другими, постоянно подвергаются непредвиденным обратным реакциям, становятся мишенью для возмущения и даже бунта [Кин, 2015, с. 63]. Благодаря сетевым коммуникациям значительно возрастает гражданская «способность к выражению» [Кин, 2015, с. 64].

Наконец, в-четвертых, увеличение числа избранных представителей — авторитетных публичных фигур, которые завоевывают общественное внимание и уважение благодаря различным формам медийного освещения [Кин, 2015, с. 74, 77].

Все это порождает такое состояние публичных отношений, когда дискуссия становится постоянной. Она вписывается в пространство публичности в качестве способа жизни современного человека. Это, конечно, усложняет процесс взаимодействия власти и общества, а следовательно, формирование доверия между ними.

**Трансформация демократии и новый характер взаимодействия общества и государства.** Изменяющийся режим коммуникации становится катализатором динамики демократии. Последовательное вытеснение из коммуникационных потоков печатных и аудиовизуальных СМИ, прежде тесно связанных с политическими партиями и правительствами, электронными СМИ и интернет-ресурсами, определяет специфику взаимодействия общества и государства. Современное государство имеет дело с постоянными попытками общества увеличить контроль над деятельностью государства. Как пишет Дж. Кин, «ослабляется центральный элемент — власть выборов, политических партий и парламентов над жизнью граждан. Демократия начинает означать нечто гораздо большее, чем честные и свободные выборы, хотя их роль сохраняется. В рамках государств и за их пределами независимые контролеры власти оказывают все более заметное воздействие на динамику и значение демократии. Постоянно держа политиков, партии и избранные правительства в напряжении, мониторинговые институты усложняют им жизнь и ставят под вопрос их власть и авторитет, часто заставляя их урезать и изменять свои программы — порой из-за того, что они были политически скомпрометированы» [Кин, 2015, с. 105]. Автор предлагает назвать эту трансформированную демократию «мониторной демократией».

Содержание механизма, определяющего современный характер взаимодействия общества и государства, можно представить на трех уровнях:

1) вход — сигналы государству, его институтам, исходящие от граждан или их ассоциаций; 2) участие граждан и общества в политическом процессе — в принятии политических решений; 3) участие граждан в оценке результатов выполнения принимаемых решений.

Многообразные интересы и влияние голосов граждан реализуются через множество механизмов. Среди них различные консультационные советы, дискуссионные собрания, неправительственные аналитические центры, гражданские ассамблеи, демократические аудиты, конференции с мозговым штурмом, демократические клубы и кафе, общественные пикетирования и мирные осады. Инновационными формами в условиях коммуникационного изобилия становятся совещательные опросы общественного мнения, системы обмена сообщениями в интернете, произвольные опросы через СМС, публичные оценки и консультативные инициативы, гражданское электронное неповиновение, фокус-группы, сетевые петиции.

Очевидно, что при помощи новых информационных банков, неизбранных, но популярных представителей, макрекерства, инновационных механизмов,

обеспечивающих контроль над властью, круг участия граждан в политическом процессе расширяется.

Доверие выступает одним из основных факторов политической мобилизации масс, фундаментальным условием эффективного политического управления и публичной политики, демонстрирует отношение людей к устройству и деятельности государственных структур, отражает массовые настроения в обществе и способно обеспечивать бесперебойное функционирование политической власти.

Доверие, основанное только на вере, носящее персонифицированный характер, не является прочным — в связи с этим особым направлением в формировании народного доверия к власти становится повышение политической образованности всего населения России (и политических элит и гражданского общества).

Наибольшим недоверием у россиян пользуются те институты, деятельность которых они сами могут наблюдать и оценивать по реальным делам в повседневной жизни: местные органы власти, политические партии, судебные и правоохранительные органы. Причем это недоверие выражает отношение не к государству, а к действующей власти, тем или иным политическим руководителям. Функционирование политических институтов практически не зависит от существующей степени народного доверия к нему. Например, губернатора в большей степени интересует степень доверия к нему президента, а не населения. Экономически активные группы населения России, граждане, ведущие предпринимательскую деятельность или планирующие ею заниматься, меньше всего доверяют власти.

Существовавшая на протяжении многих веков традиционная модель доверия населения к власти в последние десятилетия подвергается серьезной ревизии. Отношение между обществом и государством кардинально меняется в связи с наступлением эпохи коммуникационного изобилия, которое объективно порождает новую архитектуру политики, создает ранее неизвестные возможности для развития гражданской способности к самовыражению, для формирования нового режима контроля власти.

В условиях коммуникационного изобилия политическая жизнь имитируется современными техническими средствами гораздо эффективнее классических политических имитационных процедур. Длительное время существующий низкий уровень доверия политическим институтам в конечном итоге трансформируется в соответствующий уровень доверия к стране и ее населению.

## Глава 4

# СООБЩЕСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: СТОЛКНОВЕНИЕ ПОВЕСТОК КАК ПОЛИТИЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС

### 4.1. КОНЦЕПЦИЯ СООБЩЕСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Концепция общественной демократии, утверждающей ценности сотворчества и совместного производства публичной политики является стратегической линией в развитии современных демократий, а также демонстрирует ряд уже устоявшихся образцов своего практического применения в некоторых европейских государствах. Однако идея соучастия граждан в формировании государственной политики и управлении требует как перестройки институционального дизайна, реконструкции публичных ценностей и своего символического обеспечения, так и понимания технологической применимости ее принципов на различных национальных площадках. Ведь участие общества в управлении не только ведет к интенсификации гражданско-ассоциативных связей с властью, но и неизбежно вызывает определенную перестройку механизмов принятия решений (предусматривающих возможность влияния граждан на процедуры проблематизации, рассмотрение альтернатив, соотнесение целей и методов их достижения и т.д.), предполагая тем самым формирование инструментального характера взаимодействия элитарных и неэлитарных слоев, или, иными словами, особого политического процесса, в основном протекающего в публичной сфере, но и не исключая определенных латентных коммуникаций.

Помимо выстраивания общеполитических конструкций взаимодействия государства и общества, необходимо учитывать и те политико-административные, или собственно управленческие механизмы, которые не просто укрепляют готовность правящей элиты к поддержанию общеполитических коммуникаций с населением, но и востребуют гражданскую энергию как непременный компонент разработки и имплементации правительственных целей. Таким образом, собственно политические грани общественного правления (связанные с наличием определенных институтов представительства интересов и организацией публичного дискурса) должны быть дополнены механизмами деловой коммуникации правительственных и гражданских структур (их лидеров и ключевых предствителей), совместно разрабатывающих стратегические и тактические решения, участвующих в отраслевом и территориальном проектировании. Иначе говоря, общественное управление требует образования такой политико-административной конфигурации государственного управления, которая превращает граждан в непременных участников принятия

государственной политики, выработки программ и проектов, корректировки действий по распределению общественных ресурсов и т. д.

Учитывая формат разработки государственных решений, конструкцию общественного управления следует измерять не в плоскости отношений «государства и общества», а в рамках деловых коммуникаций правящего режима и гражданских структур. Только в таком случае можно понять, остается ли гражданское участие в пределах норм и подходов, задаваемых правящим режимом (а также предлагаемых им символических форм политического дискурса), или расширяет условия кооперации действий с правительством сообразно собственному видению решения тех или иных задач. Недаром многие аналитики отмечают, что общественное мнение — это частные мнения людей, которые правительство принимает во внимание. При этом продвигая свою версию государственных решений, власти и в демократических государствах активно используют образы официальной символической политики (затрагивая в том числе и болевые для общественности проблемы), стремясь минимизировать число недовольных и подавить оппозиционные суждения.

Впрочем, если в публичном поле общественное мнение имеет определенные шансы на корректировку решений, то активность неформальных групп внутри элитарных коалиций (под воздействием которых правительственные «решения или процесс согласования принятия решений» зачастую «вытесняются из легального поля» [Моляренко 2016, с. 85]) становится для общественности непреодолимым барьером в продвижении собственных позиций.

Однако и в этих случаях формы гражданской активности (демонстрирующие протест или солидарность с действиями властей) обладают своей социальной значимостью, претендуя на включение в действия профессиональных органов управления, иными словами, тех структур и институтов, которые задают условия участия рядовых граждан в разработке решений, позволяя массам «вклиниваться» (в основном при поддержке партий, массмедиа и других авторитетных медиаторов) в решение вполне определенных вопросов.

Ограниченность профессиональных рамок государственного управления во многом определяет и границы инструментального политического процесса, где возможно функционирование структур общественного управления. Руководствуясь принципами теории «потолка и поля» (демонстрирующей наличие верхних и нижних границ специализированных коммуникаций), можно утверждать, что этот процесс лимитирован в первую очередь: характером институционального дизайна; наличием регулярных (внешних и внутренних) угроз, провоцирующих введение чрезвычайного положения, ограничение гражданских прав и т. д.; рисками возникновения внутренних социальных конфликтов, обуславливающих резкое падение легитимности власти (ведущее к политической смерти правящих сегментов элиты); радикальными действиями инкумбентов (ужесточающих правила выражения гражданского

участия или демонстрирующих за пределы для общественного мнения образцы оппортунистического поведения и т.д.). Вместе с тем пределы общественного управления становятся очевидными и при резком падении гражданской активности (обесценивающим наличие даже зрелых демократических институтов) или росте радикальных настроений и нарастании экстремистских форм активности населения (возникающих, к примеру, в ответ на непопулярные правительственные решения и т.д.).

В этой связи становится понятным, что даже наличие соответствующих демократических институтов еще не является гарантией формирования общественного управления как технологической модели применения государственной власти, требующей устойчивого наполнения каналов и механизмов управления активностью граждан. В то же время уровень такой активности может как возрастать (не исключая превращения общественного мнения в форму тиранического давления на государственные институты), так и сокращаться (хотя бы в силу удовлетворенности людей действиями государственных менеджеров). Фактором раздражения общественности могут стать и формы силового продавливания решений, и дефицит доступных для понимания людьми аргументов в пользу того или иного решения. Не случайно ряд исследователей, в частности Дж. Ридгрэн (J. Rydgren), анализирувавший нынешнюю миграционную ситуацию в Дании, утверждают, что причиной изменения политических позиций населения является не столько сам иммиграционный курс государства, сколько та аргументация властей, которая была представлена в публичном дискурсе [Rydgren, 2004]. Поэтому препятствием для включения граждан в разработку государственных решений могут стать не только их эмоциональные реакции, но и некомпетентность (не позволяющая понять сложные объяснения экспертов), идеологическая разногласия и др.

Даже не говоря о неустойчивости позиций и мнений населения, следует признать, что гражданское участие основывается на психологии обывателей, для которых государственная политика — это лишь фон их жизни, а процесс ее формирования — та область, которая требует дополнительных усилий, ресурсов и иных затрат, отражающих их неосновные, вторичные (и даже искусственно созданные) потребности. С. Жижек писал, что «огромное большинство людей... хотят быть пассивными и полагаться на эффективный государственный аппарат, гарантирующий плавный ход всего государственного организма», помогающий человеку «тихо-мирно делать свою работу» (цит. по: [Айвазова, 2015, с. 268]).

В любой стране вес общества как реального партнера правительства (наряду с бизнесом и другими влиятельными стейкхолдерами) является весьма неопределенным с точки зрения фактического воздействия граждан на принимаемые правящей элитой решения. *Сообщественное управление способно состояться* (соединяя свои институциональные и технологические конструкции)

*только при наличии устойчивой заинтересованности граждан во взаимодействии с властями.* Речь должна идти об активности значительной части общества, а не ограниченного числа его членов. Даже если демократические институты формально и могут рассматриваться в качестве структур общественного управления, то технологический формат их функционирования зависит как минимум от двух основополагающих факторов: от активности граждан (обладающих своими культурными ориентациями, отношением к правящему режиму и т. д.), заинтересованных в фактическом использовании каналов и механизмов совместной разработки государственных решений, а также от решимости правящей элиты устанавливать и поддерживать подобный стиль правления (заставляя демократические институты работать в режиме устойчивой кооперации с мнением граждан).

Все это свидетельствует о том, что универсальная природа государственной власти и общества может выражаться как в сужении (при решении закрытых или узкоспециализированных проблем, снижении интереса масс к политике государства и т. д.), так и в расширении (в силу скачкообразного усиления активности граждан, заинтересованности правящих элит в использовании низовой энергии и инноваций и т. д.) политического процесса, способного превратить общественное правление в модель фактического госрегулирования. Поэтому в каждый конкретный момент можно судить о степени воплощения общественной политико-управленческой конструкции в политике национальных государств.

Понятно, что в рамках политического процесса, ориентированного на применение характерных для общественного правления технологий кооперации власти и общества, эта модель должна опираться и на некое *единство ценностей и подходов правительства и гражданских структур к жизненным проблемам развития социума.* Такая основа способна значительно увеличить эффективность тех механизмов, которые могли бы, инструментально соединяя позиции конкретных институтов и мнений социально разнородного общества, поддерживать должное согласие сторон относительно целевых показателей управленческих действий.

Модель общественного управления бросает вызов *структурным* особенностям организации государственной власти, предлагая обществу такие формы правления, которые востребуют и особый тип правящей элиты, и высокий уровень гражданского самосознания, и специфические механизмы коммуникации власти и общества. Иными словами, используя ее, можно утвердить форму организации власти, в значительной степени противоречащую отношению большинства населения к политике и управлению государством (как к вторичным для человека потребностям). Кроме того, такой способ применения власти претендует и на вытеснение из принятия государственных решений, пожалуй, самого привычного и основного для политической игры момента — определения соотношения сил.



Впрочем, политика призвана соединять структурно конфликтующие позиции. Даже при наличии традиционного социального фона (слабые призывы общества к политическому участию и высокая автономность структур элитарного правления) каждая претендующая на демократический характер власти страна способна соединять власть и общество при решении государственных задач, демонстрируя тот или иной объем политических и управленческих издержек формирования общественной формы организации власти и управления. При этом в логическом пределе последствия налаживания или отсутствия таких отношений достаточно хорошо известны. Так, исключение общества из принятия государственных решений грозит усилением влияния жестко интегрированных иерархий, возобладанием корпоративных интересов (провоцирующих усиление роли латентных процессов и связей и подчинение институтов элитарным сетям), что зачастую оборачивается кризисом легитимности и снижением качества управленческих решений. Противоположной угрозой становится популизм, ведущий к столь же отрицательным последствиям и для государства и для государственного управления.

Утверждение общественного управления как реальной политико-административной (управленческой) конструкции — это поиск кооперации усилий правительства и гражданских активистов, которая способна дать положительный результат от сочетания их позиций с учетом соблюдения интересов общества в целом. Такое соответствие усилий не должно основываться на принудительном достижении согласования позиций (возникающем при демонстрации и использовании сторонами своих преимущественных ресурсов) — оно может быть обеспечено за счет усиления аргументации позиций по возникающим проблемам. Причем заранее сказать, какой фактор в том или ином случае окажется решающим, теоретически невозможно. Но будет ли это сопровождаться качественными институтами или продуктивным публичным дискурсом, решимостью правящих элит (демонстрирующих готовность постоянно откликаться на требования общественности) или ростом гражданской активности (сопутствующей росту политических компетенций населения) — покажут только время и политика правящих режимов.

#### 4.2. СООБЩЕСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ФОРМИРОВАНИЕ ПОВЕСТКИ ДНЯ

Исходным моментом сочетания правительственных и гражданских позиций является формирование управленческой повестки, лежащей в основе принимаемых властями решений и демонстрирующей реальный компромисс элитарных и гражданских структур по тем или иным общественным задачам. Будучи существенным показателем как настроений общества, так и внимания правящей элиты к запросам населения, *управленческая повестка выступает*



*мощным политическим фактором*, влияющим на гражданскую активность и дальнейший характер использования институтов государственного управления. По сути, сочетание гражданских и правительственных повесток — это первая стадия формирования договорных по своей природе государственных целей, т.е. той конфигурации параметров, которые оформляют целевые устремления правительства [Blumer, 1971; Spector, Kitsuse, 1977]. Не случайно еще К. Мангейм писал, что «каждое решение, каждый вывод является компромиссом в игре реальных сил» [Мангейм, 1992, с. 152].

Наиболее важным источником противоречий между правительственной и общественной повестками в любой политической системе являются *расхождения между институциональным дизайном и механизмами формирования государственной политики* (тем более по вопросам, которые предусматривают обязательное гражданское участие). Политические нестыковки двух типов повесток отражают целый ряд структурных факторов, принципиально затрудняющих их согласование (например, несбалансированность функций отдельных институтов, способных к переработке только определенных мнений; параллельное сосуществование официальных норм и неформальных договоренностей элитарных сетей, подвижность состояний массового сознания и т.д.).

В принципе такие ситуации нестыковки понятны. Если государственное управление с формальной точки зрения — это по преимуществу функционирование иерархической структуры, направленной на создание препятствий для стороннего воздействия, то формирование государственной политики предполагает участие всех акторов, способных оказывать политическое давление на центры принятия решений. При этом наличие административных вертикалей, демонстрирующих асимметричность отношений государства и общества (даже в условиях развитой демократии), не исключает (а нередко и предполагает) тот факт, что правительственные планы могут существенно отклоняться от обсуждаемых оценок и предложений. Иначе говоря, для правительства публичная повестка — не только далекая от плана (включающего и скрытые цели) постановка задач, но и инструмент решения иных проблем — актуализации механизмов обратной связи, символического давления на общественное мнение, информирования о своих намерениях третьих сторон (других правительств), мониторинга настроений граждан, умиротворения протеста и т.д.

Дистанция между политическими механизмами публичного дискурса и политико-административными механизмами принятия решений весьма значительна. Внутриэлитарная сетевая коммуникация (в виде неформальных и межличностных отношений властей предрежащих) в сфере принятия решений преобладает над формальными связями общественности. Поэтому продвинуть (а иногда и вообще заявить) мнение общества на фоне многочисленных административных и сетевых конструкций элиты, учитывая непрофессионализм

граждан и слабую институциональную поддержку позиций общественности, оказывается весьма непросто.

С содержательной точки зрения у правительства шкала измерения значимости проблем, связанная с масштабными общественными вопросами (обеспечением безопасности, территориальной целостности, поддержанием межгосударственных отношений, глобальными вопросами и т. д.), лишь частично находит понимание у населения, не всегда обладая какой-либо связью с их повседневными устремлениями.

Особую значимость имеют стратегические цели правительства, основными постановщиками которых являются эксперты и отраслевые специалисты. Нередко правительства намеренно преуменьшают проблему с целью минимизации возможного возникновения политического конфликта [Dowding at al., 2010]. *Правительственная повестка* не исключает и осуществление сугубо популистских акций. Оперативные действия в основном связаны с воплощением тактической повестки и кризисами. Это нередко заставляет власти «перегибать палку», показывая обществу, что они что-то делают [Jones, Baumgartner, 2012].

Иногда динамика выдвижения правящими кругами задач обусловлена не столько срочностью их решения (по мере наращивания их значения), сколько изменениями мнений лидера, усилением или падением интереса к проблеме со стороны высокопоставленных чиновников (что влечет изменения в бюджетировании проектов), сменой команды и внутренними коммуникациями в окружении первого лица, интенсивностью давления лобби-коалиций крупного (в том числе международного) бизнеса [Baumgartner 2002; Baumgartner, Boefand, Boydsun, 2008; Baumgartner et al., 2009].

*Общественная повестка* укоренена в повседневности и лишена того общегосударственного измерения, которое для властей обладает непререкаемым характером. Основной источник инициации активности граждан — это конкретные, наиболее волнующие людей темы, вплетенные в повседневный формат их жизнедеятельности, стимулирующие их доверие к власти, увеличивающие желание людей участвовать и т. д. Это проблемы, в основном сигнализирующие о социальном дискомфорте, низких доходах, дефиците справедливости, нарушениях традиций и привычного ритма жизни людей, ощущаемых ими угрозах безопасности и т. д. Самостоятельными и специфическими источниками общественных повесток являются значимые для населения и власти «эндогенные» или «экзогенные» шоки [Breunig, 2011], которые характеризуют непопулярные правительственные решения или явные конфликты общегосударственных и локальных интересов. Например, практика показывает, что вопросы, «взрывающие» общественную повестку и мгновенно попадающие в повестку государства, тесно связаны с усилением террористической угрозы [Kingdon, 2014]. Поскольку значительная часть населения не ориентирована на участие ни в политике, ни в управлении, далеко не все проблемы граждан получают пуб-

личное звучание. В этой связи наличие «скрытой повестки» (характеризуемой Э. Ноэль-Нойман как «спираль молчания» [Ноэль-Нойман, 1996]) ставит проблему формирования эффективных медиаторов, способных вскрыть и имплементировать ее в публичном дискурсе или в рамках политических коммуникаций лидеров общественного мнения с представителями правящего режима.

Следует подчеркнуть, что в основе массовых запросов населения наглядно и с завидным постоянством проявляются *три типичных заблуждения общест-венности*: 1) стремление найти единую логику в действиях власти на всех социальных аренах и площадках государственной политики; 2) попытка персонифицировать ответственность чиновников, в основном статусных, за те или иные решения и действия; 3) намерение распространить (отрицательную или положительную) оценку отдельных примеров государственной деятельности на другие проявления активности властей. К примеру, прочные традиции патримониального правления в России постоянно воспроизводят стереотипы ответственности общенационального политического лидера за все происходящие в стране события.

В целом население и власть по-разному не только видят ту или иную ситуацию, но и формулируют свои публичные потребности. Так что зачастую публичные формы выражения гражданских позиций превращаются лишь в символ признания властью прав общества на участие в управлении. Кроме того, если основная задача общества состоит в том, чтобы артикулировать групповые позиции, представляя их в форме, способной подвинуть государство на соответствующие действия (иногда просто пытаясь быть услышанным), то цель правительства — активизировать и склонить население к собственной оценке тех проблем, которые власти считают актуальными. Эта нацеленность информационно-символических действий властей способна затемнять содержание тех или иных вопросов, умиротворять и переключать активность общественного мнения на иные проблемы и цели, а в ряде случаев — принципиально уклоняться от создания условий для соучастия граждан в управлении государством.

Итак, противоречия между правительственной и общественной повестками, каждая из которых отражает целевые устремления в рамках особой социально-политической оптики и при этом опирается на весьма различные институциональные механизмы и социокультурные платформы участников (отражающие соответствующие их ролям традиции и привычки), носят перманентный характер; и лишь в ряде случаев они демонстрируют свое гармоничное сочетание. Даже в развитых демократиях институциональные права и возможности общества влиять на правительство зачастую не способны оказать существенное воздействие на правительственные решения, тем более предопределить их.

Таким образом, *определенное соотношение повесток*, отражающих, с одной стороны, цели и интересы режима (правящих элит и их команд), а с другой —

приоритеты социальных слоев, задающих деятельность гражданских структур и активистов, является *основным фоном и условием общественного управления*. Значительные расхождения общественной и правительственной повесток стимулируют рост протестных настроений, повышают издержки в деятельности управленческих структур, что неизбежно ведет к дисфункциональности демократических каналов и механизмов, нацеленных на соучастие граждан в формировании государственной политики. Важно, что несовпадение правительственных и общественных позиций способно не столько породить их временный или перманентный конфликт, сколько создать пропасть в отношениях государства и общества, стимулирующую острый кризис легитимности.

Непременным источником политики правящих режимов во всех странах, ориентированных на общественное управление, должно являться повседневное стремление властей к публичному сопряжению позиций общества и мнений правительства и гражданских структур относительно актуальных вопросов политического развития общества. Именно власти должны создавать условия для поощрения гражданской активности, подтягивать массовое сознание до необходимых политических кондиций. В стабильных демократиях, ориентированных на построение такой политической модели, имеется понимание того, что людям необходимо нечто большее, чем просто представительство их интересов. Им нужно чувствовать себя полноценными гражданами, чьи интересы значимы и приоритетны для власти. При этом люди должны воспринимать себя как граждан, несущих свою долю ответственности за сложившееся состояние дел.

Сегодня в разных политических системах существует *различная готовность к формированию политической конструкции общественного управления*. К примеру, в Европе возникла довольно конфликтная ситуация в плане соотношения правительственной и общественной повесток дня по вопросам миграции. Численность мигрантов сейчас не превышает 1 % населения этой части света, однако изменение привычного стиля жизни во многих регионах Европы, неоднократные факты нарушения законности, распространение страхов о негативных последствиях массового переселения мусульманского населения и иные сопутствующие явления провоцируют острый кризис в столкновении гражданской и правительственной повесток. У каждой из стран имеются внутренние проблемы и ограниченные возможности принимать мигрантов, однако государственные институты разных европейских стран предлагают своим обществам повестку, не способную ответить на многие актуальные запросы населения.

У коренного населения, сталкивающегося с локальными последствиями размещения мигрантов (демонстрирующих нарушение повседневных норм и традиций, применение насилия к местным жителям, слабую интегрирован-

ность в местные сообщества, резкую визуализацию конфессиональных и бытовых различий, что в итоге оборачивается качественным снижением привычной для европейцев толерантности), формируются совсем иные требования к разрешению этого кризиса. Кроме того, по данным PewResearchCenter, в рамках повседневного мировосприятия у значительной части европейцев миграционный кризис вызывает трансформацию и ряда базовых ценностей, связанных, в частности, с угрозой утраты людьми национальной идентичности, грядущим углублением экономического неравенства (вызванным несоразмерным перераспределением средств налогоплательщиков в пользу мигрантов), а также с нарастающими угрозами общественной безопасности (усилением террористических угроз, ростом преступности, образованием новых «опасных кварталов» и т. д.) [Wike, Stokes, Simmons 2016].

Неслучайно в европейских государствах резко активизировались партии из правой части политического спектра. Так, во Франции «Национальный фронт» предлагает ограничение числа мигрантов и их доступа к ряду экономических благ; в Нидерландах — «Партия за свободу» выступает за закрытие всех мусульманских школ ради сохранения национальной идентичности страны. Столь же радикальные предложения звучат в Венгрии и североевропейских странах. Эти позиции дополняют и протесты во многих странах против заключенного Трансатлантического соглашения (в основном выгодного лишь крупным корпорациям). Однако для ведущих европейских государств, которые демонстрируют непоколебимость своего курса [Kern, 2016], такие общественные позиции не являются основанием для существенной корректировки официальной политики «открытых дверей».

Неудивительно, что растущий евроскептицизм, сталкивающийся со стремлением многих европейских правительств замолчать мнение общества и вытеснить его из европовестки (под предлогом борьбы с этнической дискриминацией и ксенофобией), не только подталкивает ряд стран покинуть Евросоюз, но и спровоцировал рост радикальных настроений в других государствах данного континента.

Еще более драматическая ситуация складывается в *гибридных режимах*, где отсутствует демократический институциональный дизайн, а правящие круги систематически используют механизмы публичного дискурса для утаивания общественного мнения (по волнующим население вопросам), вытесняют оппозицию на политическую периферию (не исключая выборочные репрессии против их лидеров), тем самым лишь имитируя согласительную деятельность с обществом (которое для них нередко представляют ими же созданные общественные организации). При этом в части неопатримониальных режимов подавление гражданской активности, а иногда и законодательного контроля за деятельностью реальных центров принятия решений, резко повышает автономность правящих альянсов элиты и их скрытых замыслов.

Многие характерные для гибридных режимов параметры формирования государственной политики присущи и современной России, где перспективы внедрения модели общественного правления сегодня как минимум неочевидны. Общей платформой сложившегося положения является и низкое качество институтов (в ряде случаев дискредитирующих государство как общегражданского антрепренера), и закрытый характер принятия государственных решений (демонстрирующий плотный контроль властей над медиасферой, публичную дискредитацию любых позиций, несогласных с официальными подходами).

Существенным фактором, снижающим исторические перспективы данной модели организации власти, выступает низкая гражданская активность, а также широкое распространение консервативных воззрений среди населения. Особая роль принадлежит и структурам осуществления информационной политики, обеспечивающим реализацию правительственных решений и активно использующим раскалывающие общество символы «пятой колонны», «врагов народа», «национал-предателей». Привычными технологиями популяризации антитолерантных стратегий становятся методы астротурфинга, медиадистрибуции, искусственного формирования проправительственных НКО, что в конечном счете сохраняет (а временами и разжигает) внутригражданские конфликты, провоцирует экстремистские выпады против несогласных и оппозиционных активистов.

Отсутствие в стране влиятельных массмедиа, находящихся в частной собственности, наличие противодействия оппозиционным мнениям, системные ограничения для выражения коллективных мнений, а также акценты на ценностные детерминанты в государственной политике — все это предполагает установление «инкумбентной повестки» [Телин, 2013], качественно ограничивающей возможности граждан по корректировке правительственного курса. Население все отчетливее ощущает последствия нарастающей бедности, очевидные диспропорции в распределении общественных благ, спорный характер бюджетирования (трата огромных средств на международные имиджевые проекты, праздничное/сезонное оформление жизненной среды в мегаполисах и т.д.) и другие аналогичные проблемы, которые не находят адекватного выражения в соответствующей постановке задач. При этом люди испытывают систематические препятствия для выражения своего мнения в публичном дискурсе (который мог бы повлиять на позиции властей). Все больше граждан понимают и то, что, несмотря на потребности в структурных экономических реформах, усилении капиталовложений в человеческий фактор, развитии гражданской инициативы, власти на протяжении последних полутора десятилетий упорно отказываются от решительных действий по изменению социально-экономической ситуации. Следуя такой позиции, государственная бюрократия демонстрирует устойчиво низкую заинтересованность в управленческом соучастии граждан.



Необходимо отметить, что реакция людей на появившиеся задолго до нынешнего финансово-экономического кризиса и режима санкций противоречия и угрозы рецессии, нарастания рисков автаркического развития и ослабления государства (в части его отношений с обществом) не стала для властей основанием для активизации диалога с обществом. Как считает известный аналитик М. Делягин, сегодня «с людьми вообще не вступают в диалог», пренебрегая их мнением по самому широкому кругу вопросов (цит. по: [Угланов 2017]).

Тем не менее даже в этих условиях в стране прослеживаются ростки гражданского соучастия в управлении государством. Опыт обсуждения ряда законопроектов (например, Федерального Закона «О полиции»), расширение зоны действия электронного (в виде организации портала «Активный гражданин», позволяющего сочетать усилия власти и общества при решении локальных проблем) и открытого правительства (стремящегося повысить уровень транспарентности в действиях органов власти), а также отдельные политические реверансы в адрес общества (со стороны низкопозиционированных сегментов правящей элиты), рост гражданских инициатив в мегаполисах и городах-миллионниках свидетельствуют не только о попытках институализации механизмов общественного управления, но и о ростках новой политической и управленческой культуры, причем как в обществе, так и в структурах государственного управления.

Однако сложившийся опыт дискурсивного сочетания гражданской и правительственной повесток дня в современной России в целом демонстрирует весьма широкий спектр противоречий между подходами власти и общества к насущным государственным проблемам (к осуществлению социально-экономических реформ, оценке социально справедливых форм распределения ресурсов и т. д.). Но если в Европе речь идет о весьма ограниченном круге вопросов, вызывающих расхождение повесток правящих режимов и общества, то отечественные факты позволяют говорить о принципиально ином уровне организации государственной власти, затрудняющей кооперацию усилий власти и общества. Соперничество правительственных и гражданских повесток в Европе находится в тактической противофазе со стратегической тенденцией к соучастию общества во власти. В России же имеют место нерелевантные институциональные и процессуальные ограничения для воплощения данной демократической модели. Сложившиеся формы контроля властей над публичными формами выдвижения низовой повестки со стороны населения позволяют прогнозировать возможность появления конфликтов, отличающихся взрывным характером своего разрешения в публичной сфере. В этой связи перспектива общественного управления пока еще не ясна.

Для оценки перспектив демократического развития России следует, однако, учитывать еще одно правило: если мнение граждан не артикулировано политиками, то оно минимально влияет на принятие решений. Это позво-

ляет вести речь о настоящей потребности в обновлении управленческих команд. Иными словами, и в Европе и в России необходимо электоральное обновление власти. Для того чтобы совместить интересы государства и общества, необходима сменяемость власти, поскольку каждая новая администрация ближе к требованиям обывателей, к той повестке, которую «не слышат» действующие власти (в этом смысле очень показательной является победа Д. Трампа на президентских выборах в США). При этом опыт демократических стран устанавливает еще одно универсальное правило для России: усиление консенсуса при оценке проблемных зон государственного управления позволяет увеличить конструктивный потенциал власти, превратить ее сотрудничество с обществом в надежный механизм согласования позиций даже при принятии непопулярных решений.

## ГЛАВА 5

# ВЗАИМНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВА И ОБЩЕСТВА В УПРАВЛЕНИИ ЧЕРЕЗ СОТРУДНИЧЕСТВО

### 5.1. ПОТРЕБНОСТЬ ВО ВЗАИМНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Подлинная демократия зависит от степени соучастия народа в управлении. Эмансипация общества, способного к управлению через сотрудничество с государством, проходит определенные этапы его модернизации: социально-экономическое развитие приводит к системному сдвигу от традиционных ценностей к ценностям самовыражения и создает условия для формирования демократических институтов.

Управление через сотрудничество государства и общества — это новый вектор общественно-политической мысли и практики. Некоторые авторы склонны связывать это с изменением межпоколенческих ценностных ориентаций, а также с разницей последних у жителей развитых и развивающихся стран. В частности, Р. Инглхарт и К. Вельцель выдвигают такое предположение: социально-экономическое развитие приводит к системному сдвигу от традиционных ценностей к ценностям самовыражения; для молодежи развитых стран более характерны, чем для старшего поколения, секулярно-рациональные ценности и ценности самовыражения; но в одном и том же обществе экономически защищенным гражданам присущи ценности самовыражения, а незащищенным — ценности самовыживания. Поясним, что ценностями выживания считаются экономическая и физическая безопасность, материальное благо-



получие, нетерпимость к инакомыслию, ксенофобия, низкая оценка свободы и прав человека, готовность принять авторитаризм, покорность, склонность к вере, а ценностями самовыражения — высокие оценки личности, свободы, гражданских и политических прав, материальных благ, успеха, отзывчивость государства, озабоченность равенством полов и т. д. [Инглхарт, Вельцель, 2011, с. 143].

Другие исследователи — М. В. Горшков и Н. Н. Седова — полагают, что в России сложившаяся ситуация объясняется не поколенческим разрывом, хотя и он имеет место, а скорее тем, что в связи с социально-экономическими и социально-политическими изменениями в обществе произошла «тихая социальная революция». Появилась внушительная группа самодостаточных россиян, принимающих ответственность за происходящее в жизни на себя, уверенных в способности обеспечить себя и свою семью и не нуждающихся в поддержке государства. Причем это не социальная периферия, не маргинальная прослойка, а существенная по объемам и растущая группа, демонстрирующая тренд на формирование независимой и активистской доминанты в обществе. Весной 2015 г. доля таких россиян составляла 44 % населения (в 2011 г. — 34 %). К группе зависимых, т. е. не способных решать свои проблемы без помощи государства, отнесены 56 %. При этом их доля за этот период снизилась с 66 до 56 %, т. е. обе группы сопоставимо сблизились по численности. Самодостаточность чаще характерна для молодежи (57 %) и людей среднего возраста (50–52 %). Несмотря на то что самодостаточные более нацелены в основном на решение сугубо личных задач, тем не менее среди них много и тех, кто хотел бы быть полезным государству и обществу (43 %). В этом смысле они незначительно уступают зависимым гражданам, среди которых считают важным приносить пользу государству 51 % [Горшков, Седова, 2015, с. 10–11]. Иными словами, при определенных условиях они готовы сотрудничать с государством.

Еще одну точку зрения выразил А. М. Старостин. Он считает, что сотрудничество государства и общества в управлении может приобретать имитационный характер по причине заимствования этих демократических практик из опыта высокоразвитых стран. Теория инновационной деятельности предполагает определенную очередность трансфера инноваций параллельно с изменением культурных ценностей. Это не просто некие абстрактные рассуждения, а комплексные, все усложняющиеся и более подходящие способы, образцы, технологии социальной практики, которые необходимо освоить и применить, чтобы в итоге «догнать и перегнать» [Старостин, 2012].

Слабое желание общества сотрудничать с государством В. А. Петухов объясняет разочарованием в российской демократической практике. Поскольку демократические свободы достались россиянам «сверху», то у них не сформировалось эмоционально окрашенное, бережное отношение к ним и демократии в целом как, например, у американцев. Представленная в парламенте системная

оппозиция воспринимается многими гражданами как часть властвующей элиты, роль которой заключается в том, чтобы канализировать общественное недовольство в нужное властям русло. Несистемная оппозиция вызывает насто-роженность. Затухающий интерес к экономическим правам и свободам можно объяснить лишь невозможностью в нынешней России бороться за эти права легальными, законными способами. Кроме того, многочисленные НКО, являю-щиеся в большинстве своем «агентами» влияния местного чиновничества и аф-филированных с ними бизнес-структур, которые шагу не ступят без грантовой подпитки, к подлинному гражданскому обществу имеют весьма отдаленное от-ношение. Постоянно снижающиеся показатели уровня доверия к этим институ-циям — весьма отчетливое тому свидетельство [Петухов, 2013, с. 119, 126].

Кто же готов сегодня взять на себя ответственность за реальное сотру-дничество? Государство, граждане, оппозиция? Стремясь расширить сотру-дничество государства и общества, необходимо отдавать себе отчет в том, что оно имеет свои границы по целому ряду причин. Во-первых, когда речь идет о государственном управлении, оно означает субъект-объектные отношения, иначе его смысл теряется. Во-вторых, любое расширение госуправления за счет сотворчества с гражданами не гарантирует безграничной эмансипации всех общественных групп: какие-то из них все равно получают больший доступ к управлению. В-третьих, государство является единственной универсальной политической организацией, которой подчиняются все граждане, и за каждого из них она несет ответственность.

## 5.2. УНИКАЛЬНОСТЬ СТАНОВЛЕНИЯ ДЕМОКРАТИИ В РАЗЛИЧНЫХ СТРАНАХ

Утверждение о том, что управление через сотрудничество государства и об-щества — это новый вектор общественно-политической мысли и практики основывается на выводах ученых, согласно которым масштабные изменения в социальной, культурной и политической сферах определяются социально-экономическим развитием. Таковы результаты опросов, проводившихся Ассо-циацией всемирного обзора ценностей (The World Values Survey Association — WVSA) с 1981 по 2014 г. в 97 странах, которые охватили около 90 % населения планеты. Они засвидетельствовали классические выводы, полученные в свое время К. Марксом и М. Вебером: согласно Марксу, социально-экономическое развитие воздействует на стремления и поступки людей, а по мнению Вебера, преобладающие в обществе убеждения и мотивации определяются его куль-турным наследием.

Как полагают Р. Инглхарт и К. Вельцель, организаторы и участники этого широкомасштабного мирового исследования ценностей, «процесс индустриа-лизации несет с собой рационализацию, секуляризацию и бюрократизацию,

но возникновение “общества знаний” оборачивается изменениями иного порядка, идущими в новом направлении, — повышается роль личной независимости (individual autonomy), самовыражения и свободы выбора. Утверждение ценностей самовыражения (self-expression values) преобразует модернизацию в процесс человеческого развития, формируя тем самым гуманистическое общество нового типа — в центре его находится человек» [Инглхарт, Вельцель, 2011, с. 10–11].

На первом этапе модернизации происходит мобилизация масс, что дает предпосылки для утверждения демократии в широком смысле. На втором, постиндустриальном этапе общественность все активнее требует широкой свободы выбора собственного жизненного пути. Следовательно, утверждение демократии зависит от глубоко укоренившихся ценностных ориентаций народа в целом, которые побуждают людей требовать свободы и обратной связи со стороны властей, с подкреплением слов действиями, обеспечивающими такой результат. Подлинная демократия, ее дееспособность зависят от постоянного соучастия народа. Иными словами, процесс человеческого развития выглядит так: экономическое развитие порождает движение обществ от традиционных ценностей к секулярно-рациональным и от ценностей выживания к ценностям самовыражения, а это культурная динамика влияет на становление демократии (табл. 5.1).

Таблица 5.1. Процесс человеческого развития

Составляющие человеческого развития	Измерение		
	Социально-экономическое	Культурное	Институциональное
Процессы	Модернизация	Изменение ценностей	Демократизация
Компоненты	Социально-экономические ресурсы	Ценности самовыражения	Гражданские и политические свободы
Факторы	Повышение способности людей действовать	Повышение приоритетности свободы выбора по собственному усмотрению	Расширение прав, позволяющих людям действовать
Лейтмотив	Расширение выбора (гуманизация общества)		

Источники: [Weizel, 2002, p. 46].

Естественно, при возникновении угрозы физическому существованию людей преобладающее значение получают ценности выживания. Это ведет к упрочению института авторитаризма, и тогда вопрос об управлении через сотрудничество государства и общества утрачивает свою актуальность.

Принимая в целом теорию Р. Инглхарта и К. Вельцеля как базовую матрицу демократической модернизации и находя определенные подтверждения ее функциональности в исследованиях и высказываниях российских ученых, необходимо подчеркнуть, что каждая страна имеет свои особенности в этом процессе.

Следует согласиться с мнением А. Мартинелли о том, что современное общество находится в состоянии постоянного изменения, а процессы трансформации и модернизации не только продолжают развиваться, но и углубляются, расширяются. При этом глобальные перемещения людей, обмен технологиями, идеями, символами, капиталом расширяются с каждым днем, а ценности, институты и практики, их обосновывающие, запаздывают во времени [Мартинелли, 2006]. Кроме того, там, где формирование ценностей самовыражения задерживается, появление демократических институтов не спасает положения. К ним привыкают, но они не становятся средством самовыражения. Институты не могут начать функционировать до тех пор, пока общественность не станет рассматривать соответствующие им нормы как свои собственные. Прежде всего это относится к демократическим институтам, которые зависят от одобрения и поддержки масс. Пример тому — Великобритания, где конституции вообще нет и демократические институты существуют только в виде неформальной системы норм, разделяемых большинством в обществе [Инглхарт, Вельцель, 2011, с. 234–235]. И наоборот, наличие демократической конституции, не поддержанной массами и набором демократических норм, усвоенных людьми, не гарантирует эффективности демократии.

Что происходит в России в связи с модернизацией, изменением системы ценностей и, соответственно, проблемой соучастия общественности в управлении государством? Общество, как и государство в целом в нашей стране, все еще находится в состоянии трансформации, а в трансформирующемся социуме, по мнению М. Ф. Черныша, обнаруживаются непредсказуемые и специфические факторы социального расслоения [Черныш, 2001, с. 88]. Помимо того, для построения более сложных поколенческих моделей в России не хватает широкой эмпирической базы, ввиду чего преобладает культурологический подход, предполагающий описательный анализ типичных образцов массового поведения людей.

Один из крупных исследователей молодежи В. Лисовский пишет, что «социальные ценности, которыми жили “отцы”, в новой исторической ситуации в подавляющем большинстве утратили практическое значение и в силу этого не наследуются “детьми”, поскольку не пригодны ни для настоящей, ни для будущей жизни» [Лисовский, 2000, с. 166]. Этой же точки зрения придерживаются Ю. Левада и Т. Шанин, полагая, что основная проблема российского общества в дисгармонии ценностных ориентаций «отцов и детей» [Левада, Шанин, 2005]. Е. Г. Ясин отмечает, что «российские ценности сегодня — это трехслойный пирог наших государственных символов: традиционные русские ценности —

двуглавый орел Палеологов; советские ценности — гимн Михалкова; новые демократические ценности — российский триколор. В этом смешении — противоречия эпохи переломов в истории нашей страны» [Ясин, 2003, с. 4]. Он оценивает традиционные русские и советские ценности как привлекательные, но в целом традиционные, а экономику и общество — как продолжение феодальных иерархических структур. Однако российские реформы меняют общество. В пореформенной России подтверждается тезис о том, что ценности трансформируются под влиянием изменений в экономике и политике. Российская цивилизация показывает гибкость и динамичность, близкую к западной, в том числе в отношении к ценностям. В качестве подтверждения своих слов Ясин ссылается на мнения участников опросов фонда «Либеральная миссия» на 2002 г., где согласие с традиционными суждениями о должном и правильном выразили 19,6 %, с советскими — 27,5, с либеральными — 45,1 % респондентов. Чтобы развить эти позитивные сдвиги необходимы время, продолжение и завершение либеральных институциональных реформ, последовательная демократизация, гуманизация власти, политики, общественной жизни.

За годы перестройки и реформ россияне действительно изменились. Результаты опроса Левада-Центра «Как изменились люди и власть за 20 лет», проведенного в июле 2013 г., весьма красноречивы [Как изменились люди и власть..., 2013].

Во-первых, начиная с 1993 г. произошли перемены в самоощущении общества. В числе приобретенных положительных черт в постсоветский период россияне выделили *осознание собственной свободы* (29 % респондентов), которое испытывают жители современной России; расширение кругозора после падения железного занавеса. Примерно 20 % жителей РФ подчеркнули возможность быть независимыми от политиков и начальства. Столько же отметили, что времена капитализма сделали их соотечественников более здоровыми и практичными. Но при этом люди стали более расчетливыми и холодными (58 %), нетерпимыми по отношению друг к другу (35 %).

Во-вторых, социологами получены не очень лестные оценки власти. Каждый второй из опрошенных отметил, что власть перестала думать о простых людях, преследуя только свои интересы. 43 % из них уверены, что действующее руководство страны не может справиться с существующими проблемами. При этом доля тех, кто считает, что государство многое сделало для того, чтобы Россию уважали за рубежом, составляет 20 %. Столько же россиян уверены, что политическая элита не способна поднять престиж и авторитет страны.

Кроме того, по данным опроса, если в 1999 г. 52 % респондентов считали, что государство должно обеспечивать нормальный уровень благосостояния всем своим гражданам, то в 2008 г. — уже 61 %. И тогда и сейчас 35 % опрошенных полагали, что власть обязана опираться на народ и должна быть едина с ним в своих целях и устремлениях. По мнению 41 % респондентов, *власть*

*и народ должны уважать друг друга и взаимодействовать в соответствии с принципами, установленными законом.*

Следовательно, ценностная шкала россиян имеет гибридный характер. Россия, с одной стороны, близка к странам с выраженными традиционными ценностями, надеждой на патернализм государства, такими как Ирландия, почти все страны Латинской Америки, Индия, а с другой — рационалистична, как Германия, Норвегия и Дания.

Согласно теоретическим построениям Р. Инглхарта и К. Вельцеля, России необходимо заниматься социально-экономическим развитием и распространять ценности самовыражения для дальнейшей эмансипации человека. Одновременно следует просвещать граждан относительно функций гражданского общества и стимулировать их сотрудничество с властью в области управления.

### 5.3. ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО «ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА» И ЕГО ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ПЕРЕД ГОСУДАРСТВОМ

В России принято выражать сомнение в том, что гражданское общество существует. Действительно, опросы показывают, что россияне порой не понимают разницы между обществом и гражданским обществом, которое характеризуется как сфера самопроявления свободных граждан и добровольно сформировавшихся некоммерчески направленных ассоциаций и организаций, огражденных от прямого вмешательства и произвольной регламентации со стороны государственной власти и бизнеса, а также других внешних факторов.

Всероссийский центр изучения общественного мнения россиян (Фонд общественного мнения — ФОМ) в сентябре 2015 г. провел опрос населения на тему: «Что такое “гражданское общество?”» [Что такое..., 2015]. На вопрос «Знаете ли Вы, слышали или слышите сейчас впервые выражение “гражданское общество?”» 52 % респондентов ответили, что знают или что-то слышали, 33 — что впервые слышат об этом, а 15 % затруднились с ответом. Следующий вопрос задавался тем 52 % респондентов, которые знают, что такое гражданское общество. Вопрос звучал так: «По Вашему мнению, в России сейчас есть гражданское общество или гражданского общества нет?» Ответы распределились в следующем соотношении: 31 % опрошенных ответили, что есть; 13 — что нет; 8 % затруднились ответить.

Однако осведомленность населения о гражданском обществе растет. В январе — марте 2016 г. Лабораторией проблемы повышения эффективности государственного и муниципального управления ЮРИУ РАНХиГС при Президенте РФ был осуществлен экспертный опрос в 13 регионах (субъектах) РФ по квотной выборке. Ответы и оценки давались разными категориями экспертов: учеными, государственными и муниципальными служащими, бизнесменами [Власть, бизнес..., 2016].

На вопрос о том, можно ли сказать, что в настоящее время в России сформировалось гражданское общество, в 2012 г. в Ростовской области ответили «скорее да, чем нет» 26,1 % экспертов, а уже в 2016 г. — 47,3 %. Результаты опроса в 13 регионах, причем без наиболее «эмансипированных» субъектов, таких как Москва и Санкт-Петербург, при объединении ответов на этот вопрос с полным утверждением «да, безусловно» (10,3 %) и с некоторым сомнением «скорее да, чем нет» (40,4 %), составили в итоге 50,7 %, т. е. каждый второй опрошенный. Возможно, ценности самовыражения уже одержали победу? Нет. Ответы с сомнением о том, что оно сформировалось (30,6 %) и полное отрицание его существования (9,6 %) имели не менее впечатляющий результат — 40,2 %.

При ответе на вопрос: «Какие механизмы привлечения общественности к государственному управлению кажутся Вам на сегодняшний день наиболее действенными?» — на первое место вышло «формирование институтов общественных представителей» (34,9 %), на второе — «создание консультативных советов при госорганах» (28,4 %), на третье — «проведение конференций, научно-практических семинаров, круглых столов» (19,4 %) (табл. 5.2).

Таблица 5.2. Наиболее действенные механизмы привлечения общественности к государственному управлению

Механизмы	2012	2016	2016
	Ростовская область, %	Ростовская область, %	Все регионы, %
Формирование институтов общественных представителей	30,2	36,4	34,9
Создание консультативных советов при госорганах	26,5	25,4	28,4
Проведение конференций, научно-практических семинаров, круглых столов	20,3	20,9	19,4
Затрудились ответить	23	17,3	17,3

С о с т а в л е н о по: [Власть, бизнес..., 2016]

Несмотря на то что активная общественность критично относится к работе органов государственной власти, она готова сотрудничать с нею, предлагая альтернативные решения назревших проблем. Альтернативизм в отношениях активистов с властью представляется позитивной тенденцией. Но власти необходимо вовремя начать сотрудничать с альтернативистами. В противном случае можно получить такой же результат, как в 1991 г., когда советская власть, основанная на монополизме КПСС, не признававшая практики сотрудничества



с альтернативистами, получила радикальную антикоммунистическую оппозицию и под ее ударами рухнула.

Существует мнение, что в России крайне слабо выражена такая важная первооснова любых форм активности, включая политическую, как общественная солидарность. В этом можно усомниться, если посчитать, чего добилась активная общественность вместе с политической оппозицией за 25 лет своего существования в России.

Результатом выхода активной общественности «За честные выборы!» в 2011–2012 гг. стали реальные шаги, предпринятые Президентом РФ в сотрудничестве с Государственной Думой. Они решились на серьезные изменения избирательного законодательства, направленные на расширение возможностей политической конкуренции. 4 апреля 2012 г. в России вступили в силу поправки в Федеральный Закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях». Этот закон серьезно изменил систему партийного строительства и порядок регистрации политических партий. Порядок регистрации партий заметно упростился. Необходимая минимальная численность политических партий была снижена в 80 раз: с 40 тыс. до 500 человек. В итоге уже сейчас в стране зарегистрировано более 70 партий. Выборы в Государственную думу в 2016 г. проходили при значительном политическом плюрализме, а президентская избирательная кампания 2017–2018 гг. включала в себя конкуренцию за президентский пост представителей практически восьми политических партий.

Одним из важных является вопрос о методах политической борьбы активной общественности, включая непарламентскую оппозицию: революция или сотрудничество с властью? Уже упоминавшийся опрос Левада-Центра не продемонстрировал повышенных протестных настроений среди россиян и их готовности принять участие в акциях протеста. Наши граждане в большей степени готовы протестовать по причине недовольства социально-экономическим положением в стране (13 %), нежели политическим (9 %).

Более сложную картину выявил ФОМ в марте 2018 г., выясняя отношения респондентов к митинговой активности. На вопрос «Если в ближайшее время там, где Вы живете, состоятся митинги, демонстрации противников нынешней власти и ее сторонников, то как Вы, скорее всего, поступите?» были получены следующие ответы респондентов: «Не поддерживаю ни противников, ни сторонников нынешней власти» (58 %); «Пойду на митинг, демонстрацию против власти» (5 %); «Буду высказываться против власти, но на митинг не пойду» (4 %); «Буду высказываться в поддержку власти, но на митинг не пойду» (19 %); «Пойду на митинг, демонстрацию в поддержку власти» (9 %). Эти результаты демонстрируют, что доля критиков власти в настоящее время составляет 9 %, из них активных критиков — 5 %. Доля, если можно так сказать, открытых сторонников власти — 28 %; 58 % опрошенных предпочитают держать нейтралитет. Следует подчеркнуть, что в связи с объявленной пенсионной реформой данное

соотношение ответов респондентов изменилось в июне 2018 г. в сторону увеличения критиков власти (24 %) [Протестный потенциал..., 2018].

Необходимо отметить еще один значимый момент во взаимодействии общества и государства. Активная общественность все больше предпочитает прямой диалог с властью, минуя посредников — НКО, НПО. В этом случае наблюдается стремительный процесс формирования внеинституциональных форм самоорганизации, которые создаются и действуют в логике, альтернативной традиционным политическим институтам. Некоторые эксперты считают, что коммуникативный аспект демократии, связанный с бурным развитием интернета и социальных сетей, в XXI в. будет более важен, чем институциональный.

Таким образом, гражданское общество в России начинает демонстрировать определенные успехи в модернизации страны, проявляя выраженную заинтересованность в улучшении ее социально-экономической ситуации и повышении уровня и качества жизни, а также политическую компетентность в делах власти.

#### 5.4. ДВИЖЕНИЕ ВЛАСТИ НАВСТРЕЧУ ГРАЖДАНСКОМУ ОБЩЕСТВУ

Органы государственной власти ведут работу по созданию обширной законодательной базы, позволяющей общественности принимать участие в управлении наряду с государством.

Государство берет на себя ответственность за обеспечение национальной безопасности граждан, что трактуется шире, чем государственная безопасность, и эта политика касается прежде всего внутренней защищенности россиян. 31 декабря 2015 г. была принята обновленная «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации». Национальная безопасность — это состояние «защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, достойные качество и уровень их жизни, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность, устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации» [Стратегия национальной безопасности..., 2015]. Одним из главных направлений обеспечения государственной и общественной безопасности является развитие взаимодействия органов ее обеспечения с гражданским обществом. *Взаимодействие органов государственной и муниципальной власти с гражданским обществом должно быть направлено на противодействие угрозам качеству жизни россиян.* Главную задачу гражданского общества государство видит в помощи граждан в решении социальных проблем и осуществлении контроля за работой властных структур по выполнению социальных обязательств государства.

21 июля 2014 г. вышел Федеральный закон № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», в котором впервые прописано создание общественных советов при федеральных органах исполнительной и законодательной власти, а также органах власти субъектов Российской Федерации. Они имеют право выполнять консультативно-совещательные функции, участвовать в осуществлении общественного контроля, содействуют учету прав и законных интересов общественных объединений, правозащитных, религиозных и иных организаций при общественной оценке их деятельности. Формируются такие советы на конкурсной основе и только из числа общественности, при этом государственные и муниципальные служащие не могут входить в их состав. Согласно закону, создаются общественные наблюдательные комиссии, которые занимаются общественным контролем за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания, а также общественные инспекции и группы общественного контроля при органах государственной власти и местного самоуправления, осуществляющих государственный или муниципальный контроль. В целях информационного обеспечения общественного контроля, его публичности и открытости субъекты общественного контроля могут создавать специальные сайты, а также в соответствии с законодательством РФ использовать официальные сайты органов государственной власти, местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, и других органов и организаций. Иными словами, государство юридически «прочувствовало» свою ответственность перед обществом и создает структуры, поощряет практики для управления через сотрудничество.

Согласно теории модернизации Р. Инглхарта и К. Вельцеля, которая опирается на основные выводы классических концепций модернизации К. Маркса и М. Вебера, эмансипация общества, способного к управлению посредством сотрудничества с государством, проходит через определенные этапы его модернизации. Социально-экономическое развитие приводит к системному сдвигу от традиционных ценностей к ценностям самовыражения и создает условия для формирования демократических институтов.

Наша страна уже прошла определенный путь развития в этом направлении. В пореформенной России подтверждается тезис о том, что ценности меняются под влиянием изменений в экономике и политике. Российская цивилизация показывает гибкость и динамичность, близкую к западной, в том числе и в отношении к ценностям. Либеральные ценности, или ценности самовыражения, постепенно завоевывают молодежь и граждан среднего возраста. Одновременно в России жива традиция полагаться на государство, на его патернализм. Экономический кризис 2008–2010 гг. и санкции против нашей страны в связи с вхождением в ее состав Крыма и в связи с поддержкой Донецкой и Луганской народных республик ослабили социально-экономическое положение россиян. Поэтому сегодня ценностную шкалу наших граждан можно назвать гибридной.

В ней одновременно присутствуют две ориентации: на ценности самовыражения и на ценности самовыживания.

Постепенно проявляются контуры институционального сотрудничества гражданского общества и государства в управлении страной. Создана и продолжает формироваться серьезная законодательная база для такого взаимодействия. Формируются общественные советы при органах государственной и муниципальной власти; на общественные палаты возлагается гражданский контроль за ней; развивается институт уполномоченных по правам; создаются условия для большей открытости управленческой информации.

На нынешнем этапе развития институтов гражданского общества все больший интерес его активисты проявляют и к непосредственной коммуникации с властью без посредников. Это связано с развитием интернета и социальных сетей. Прогнозируется, что в XXI в. интернет-общение между обществом и государством будет важнее, чем институциональное.

## ЛИТЕРАТУРА

- Айвазова С. Массовая политика: эффект «эмпайрмента» // Российская политическая наука. Идеи, концепции, методы / под ред. Л. В. Сморгунова, М.: Аспект-Пресс, 2015.
- Бессет Дж. М. Тихий голос разума. Делиберативная демократия и американская система государственной власти. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2011.
- Бло И. Прямая демократия. Единственный шанс для человечества. М.: Книжный мир, 2015.
- Бурдые П. Социология социального пространства. М.: Институт экспериментальной социологии; СПб.: Алетейя, 2007.
- Власть, бизнес, гражданское общество: модели взаимодействия (отечественный и зарубежный опыт) Ростов н/Д.: Изд-во ЮРИУ РАНХиГС, 2016.
- Гараев О. М. Доверие граждан как фактор укрепления политической власти в современной России // Вестник Башкирского университета. 2014. Т. 19. №14. С. 1509–1514.
- Гидденс Э. Последствия модернити // Новая постиндустриальная волна на Западе. Антология / под ред. В. Л. Иноземцева. М.: Academia, 1999. С. 101–122.
- Гонтарева И. Б. Постдемократия и легитимность: вопросы теории // Публичная политика. 2016. № 1.
- Горишков М. К., Седова Н. Н. Самодостаточные россияне и их жизненные приоритеты // Социологические исследования. 2015. № 12. С. 4–16.
- Дитон А. Великий побег. Здоровье, богатство и истоки неравенства. М.: Изд-во Института. Гайдара; Фонд «Либеральная Миссия», 2016.
- Доверие к власти в США рухнуло на дно. 11 сентября 2014 г. URL: <http://www.politonline.ru>. (дата обращения: 25.03.2017).
- Дюркгейм Э. О разделении общественного труда. М.: Директ-Медиа, 2011.
- Иванов П., Касимова Т. Жителям лучше не знать // Ведомости. 2017. 10 февраля.
- Инглхарт Р. Постмодернизм: меняющиеся ценности и изменяющееся общество // Полис. 1997. № 4.
- Инглхарт Р., Вельцель К. Модернизация, культурные изменения и демократия: Последовательность человеческого развития. М.: Новое издательство, 2011.
- Как изменились люди и власть за 20 лет. Опрос Левада-центра (июль 2013-го) // Левада-центр. Аналитический центр Юрия Левады. URL: <http://www.levada.ru/tag/vlast/page/12/> (дата обращения: 01.04.2017).

- Кин Дж. Демократия и декаданс медиа. М.: Изд-во дом Высшей школы экономики, 2015.
- Козырева П. М., Смирнов А. И. Население и бизнес: дефицит доверия, его причины и последствия // Политические исследования. Полис. 2017. № 1. С. 53–69.
- Корня А. Партия блокчейна // Ведомости. 2016. 23 декабря.
- Кузина И. И. Эндогенные и экзогенные факторы доверия политических институтов Украины // PolitBook. 2014. № 4. С. 158–177.
- Левада Ю. А., Шанин Т. История поколений и поколенческая история // Человек. Сообщество. Управление. 2005. № 3. С. 6–25.
- Ливитт Г. Сверху вниз. Почему не умирают иерархии, и как руководить ими более эффективно. СПб.: Стокгольмская школа экономики в Санкт-Петербурге, 2005.
- Лисовский В. Т. Социология молодежи: история и современность // Социология и общество: тез. докл. Первого Всерос. социол. конгресса. СПб.: Питер, 2000.
- Лукин В. Н. Экономические факторы в современных теориях институционального доверия // Научный журнал НИУ ИТМО. Серия «Экономика и экологический менеджмент». 2014. № 3. С. 296–309.
- Луман Н. Социальные системы. Очерк общей теории. СПб.: Наука, 2007.
- Мангейм К. Идеология и утопия. Ч. 1. М.: ИНИОН, 1992.
- Манов Ф. В тени королей. Политическая анатомия демократического представительства М.: Изд-во Института Гайдара, 2014.
- Манро Н., Мишле У., Роуз Р. Вынужденное принятие неполной демократии. Политическое равновесие России // Вестник общественного мнения. 2005. №2 (76). С. 30–42.
- Мартинелли А. Глобальная модернизация. Переосмысляя проект современности. СПб.: Изд-во С.-Петербург. ун-та, 2006.
- Михеев В. А. Институты гражданского общества в политике и государственном управлении // Власть. 2015. №4. С. 53–57.
- Моляренко О. А. Теневое государственное и муниципальное управление // Мониторинг общественного мнения. Экономические и социальные перемены. Альманах. М.: ВЦИОМ, 2016. 298 с.
- Муфф Ш. К агонистической модели демократии // Логос. 2004. № 2. С. 180–197.
- Мюллер Д. Разум, религия, демократия. М.: Мысль, 2015.
- Нозль-Нойман Э. Общественное мнение. Открытие спирали молчания / пер. с нем., общ. ред. и предисл. Н. С. Мансурова. М.: Прогресс-Академия, Весь Мир, 1996.
- Оболонский А. В. Гражданское недоверие к власти как предпосылка политического развития // Политическая концептология. 2013. № 3. С. 34–44.
- Паринов С. И. К теории сетевой экономики. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2002.
- Петухов В. В. Демократия и участие: новые вызовы // Свободная мысль. 2013. № 2. С. 133–148.
- Питерс Г. Глобализация, управление и его институты // Отечественные записки. 2004. № 2. URL: [http://www.strana-oz.ru/2004/2/globalizaciya-upravlenie-i-ego-institutys\\*](http://www.strana-oz.ru/2004/2/globalizaciya-upravlenie-i-ego-institutys*) (дата обращения: 12.12.17).
- Протестный потенциал. Опрос «ФОМнибус» 23–24 июня. URL: <http://bd.fom.ru/pdf/d25pp2018.pdf> (дата обращения: 01.07.2018).
- Путин В. В. Послание Президента Федеральному Собранию // Российская газета. 2016. 2 декабря.
- Сетевой анализ публичной политики: учеб. / под ред. Л. В. Сморгунова М.: РГ-Пресс, 2013.
- Сморгунов Л. В. Публичная политика // Государственная политика и управления / под ред. А. И. Соловьева. М.: Аспект Пресс, 2017.
- Солженицын А. И. Размышления над Февральской революцией // Российская газета. 2017. 16 февраля.
- Соловьев А. И. Государство как пространство принятия решений // Российская политическая наука. Идеи, концепции, методы / под ред. Л. В. Сморгунова. М.: Аспект Пресс, 2015.

- Старостин А. М. Социально-гуманитарные инновации в контексте философской прагматики. Ростов н/Д.: Дониэдат, 2012.
- Стратегия национальной безопасности Российской Федерации. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/40391> (дата обращения: 01.07.2018).
- Тевено Л. Какой дорогой идти? Моральная сложность «обустроенного» человечества // Журнал социологии и социальной антропологии. 2000. Т. 3, № 3. С. 84–111.
- Телин К. О. Концепт «повестки дня» как инструмент классификации современных политических режимов / Форум «Политология — XXI век», Москва, ноябрь, 2013. URL: <https://istina.msu.ru/conferences/presentations/5209008/> (дата оюращения: 12.12.17).
- Тённис Ф. Общность и общество // Социол. журнал. 1998. № 3/4. С. 204–219.
- Токвиль А. де. Демократия в Америке. М.: Весь мир, 2000.
- Угланов А. Станет ли Кудрин новым Керенским, а Навальный — новым Гонгадзе? // Аргументы недели. 2017, № 6(558). URL: <http://argumenti.ru/politics/n587/532094> (дата оюращения: 27.04.2017).
- Урбинати Н. Искаженная демократия. Мнение, истина и народ. М.: Изд-во Института Гайдара, 2016.
- Урбинати Н. Реполитизация представительства в Европе // Интернет-журнал «Гептер». 10.12.2014. URL: <http://gefeter.ru/archive/13761> (дата обращения: 20.04.2017).
- Фукуяма Ф. Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию. М.: АСТ; НПП «Ермак», 2004.
- Хабермас Ю. Вовлечение другого. Очерки политической теории. СПб.: Наука, 2001.
- Хелд Д. Модели демократии. 3-е изд. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2014.
- Черныш М. Ф. Социальная дифференциация в современном обществе: множественность форм // Россия: трансформирующееся общество / под ред. В. А. Ядова. М.: КАНОН-пресс-Ц, 2001. С. 77–89.
- Что такое «гражданское общество?» // Сайт ФОМ. Электрон. дан. URL: <http://fom.ru/TSennosti/12375> (дата обращения: 01.04.17).
- Штомпка П. Социология. Анализ современного общества. М.: Изд-во «Логос», 2005.
- Штомпка П. Доверие — основа общества. М.: Логос, 2012.
- Штомпка П. Культура доверия // Социология. Анализ современного общества. М.: Логос, 2008. С. 324–343.
- Ясин Е. Г. Модернизация экономики и система ценностей. М.: ВШЭ, 2003.
- Ansell C., Gash A. Collaborative Governance in Theory and Practice // Journal of Public Administration Research and Theory. 2008. Vol. 18, no. 4. P. 543–571.
- Baumgartner F., Jones B. (eds.) Policy Dynamics. Chicago, IL: Chicago University Press, 2002.
- Baumgartner F., Boef S., Boydsun A. E. The Decline of the Death Penalty and the Discovery of Innocence. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- Baumgartner F., Green-Pedersen C., Jones B., Mortensen P., Neytenmans M., Walgrave S. Punctuated Equilibrium in Comparative Perspective // American Journal of Political Science. 2009. Vol. 53, no. 3. P. 602–619.
- Bell St., Hindmoor A. Rethinking Governance. The Centrality of the State in Modern Society. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- Blumer H. Social Problems as Collective Behavior // Social Problems. 1971. Vol. 18, no. 3. P. 298–306.
- Bovaird T., Loffler E. From Engagement to Co-production: How Users and Communities Contribute to Public Services // New Public Governance, the Third Sector and Co-production / V. Pestoff, T. Brandsen, B. Verschuere (eds). New York and London: Routledge, 2012. P. 35–60.
- Breunig C. Reduction, Stasis, and Expansion of Budgets in Advanced Democracies // Comparative Political Studies. 2011. Vol. 44, no. 8. P. 1060–1088.



- Cabannes Y.* Participatory Budgeting: A Significant Contribution to Participatory Democracy // *Environment & Urbanization*. 2004. Vol. 16, no. 1. P. 27–31.
- Carnwell R., Carson A.* The Concepts of Partnership and Collaboration // *Effective Practice in Health, Social Care and Criminal Justice: A Partnership Approach*. 2<sup>nd</sup> ed. / R. Carnwell, J. Buchanan (eds.). Maidenhead: Open Universities Press, 2008.
- Castells M.* The Power of Identity (The Information Age). 2<sup>nd</sup> ed. Chichester: Blackwell. 2003.
- Dowding K., Hindmoor A., Iles R., John P.* Policy Agendas in Australian Politics: The Governor-General's Speeches, 1945–2008 // *Australian Journal of Political Science*. 2010. Vol. 45, no. 4. P. 533–557.
- Emerson K., Nabatchi T., Balogh St.* An Integrative Framework for Collaborative Governance // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2012. Vol. 22, no. 1. P. 1–29.
- Fukuyama F.* The Social Virtues and the Creation of Prosperity. New York: The Free Press, 1996.
- Hadzi-Miceva-Evans K.* Comparative Overview of European Standards and Practices in Regulating Public Participation. European Center for Not-for-Profit Law (ECNL) Available at: [www.ecnl.org](http://www.ecnl.org) (accessed: 17.04.2017).
- Johnston E., Hicks D., Nan N., Auer J.* Managing the Inclusion Process in Collaborative Governance // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2011. Vol. 21, no. 4. P. 699–721.
- Jones B., Baumgartner F.* From Here to There: Punctuated Equilibrium to the General Punctuation Thesis to a Theory of Government Information Processing // *Policy Studies Journal*. 2012. Vol. 40, no. 1. P. 1–19.
- Keane J.* The Life and Death of Democracy. L., New York, Sydney, Toronto: The End Company, 2009. 958 p.
- Kern S.* No Change to Open-Door Migration Policy. New York: Gatestone institute, 2016.
- Kernaghan K.* Moving Towards Integrated Public Governance: Improving Service Delivery Through Community Engagement // *International Review of Administrative Science*. 2009. Vol. 75, no. 2. P. 239–254.
- King Ch., Cruickshank M.* Building Capacity to Engage: Community Engagement or Government Engagement? // *Community Development Journal*. 2012. Vol. 47, no. 1. P. 5–28.
- Kingdon J.* Agendas, Alternatives and Public Policies. Longman Classics in Political Science. 2<sup>nd</sup> ed. Boston: Pearson Education Limited, 2014.
- Kohen J.* Deliberation and democracy legitimacy // *Contemporary Political Philosophy: an Anthology* / R. Goodin, Ph. Pettit (eds.). Malden MA: Wiley-Blackwell, 2006.
- Kooiman J.* Governing as Governance. London: Sage, 2010.
- Krenjova, J., Raudla, R.* Policy Diffusion at the Local Level: Participatory Budgeting in Estonia // *Urban Affairs Review*. 2017. Vol. 3, no. 4. P. 1–29.
- Landemore H.* Is Representative Democracy Really Democratic? Interview of Bernard Manin and Nadia Urbinati. New York, 2007. April 10. Available at: [http://www.laviedesidees.fr/IMG/pdf/20080327\\_manin\\_en.pdf](http://www.laviedesidees.fr/IMG/pdf/20080327_manin_en.pdf) (accessed: 29.04.2017).
- Mayntz R.* New Challenges to Governance Theory // *Jean Monnet Chair Papers*. UNI. The Robert Schman Center. 1998, N 50.
- Nayyar D.* India's Unfinished Journey Transforming Growth into Development // *Modern Asian Studies*. 2006. Vol. 40, no. 3. P. 797–832.
- O'Brien D., Offenhuber D., Baldwin-Philippi J., Sands M., Gordon E.* Uncharted Territoriality in Co-production: The Motivations for 311 Reporting // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2017. Vol. 27, no. 2. P. 320–335.
- Podolny J. M., Page K. L.* Network Forms of Organization // *Annual Review of Sociology*. 1998. Vol. 24. P. 57–76.
- Rydgren J.* Explaining the Emergence of Radical Right-wing Populism: The Case of Denmark // *West European Politics*. 2004. Vol. 27, no. 3. P. 474–502.
- Schulz M.* Inequality, Development, and the Rising Democracies of the Global South // *Current Sociological Monograph*. 2015. Vol. 63, no. 2. P. 261–279.



- Spector M., Kitsuse J.* Constructing Social Problems. Menlo Park, Calif.: Cummings, 1977.
- Stoker G.* Public-private Partnerships and Urban Governance // *Partnerships in Urban Governance: European and American Experience* / J. Pierre (ed.). Basingstoke: Palgrave, 1998.
- Supreme Audit Institutions and Good Governance. Oversight, Insight and Foresight. OECD, 2015.
- Swanson D., Bizikova L., Thrift Ch., Roy D.* GovernAbilities: The Nexus of Sustainability, Accountability and Adaptability. Essential Tools for Successful Governance in the 21<sup>st</sup> Century. Manitoba: IIPG, 2014.
- Teisman G., Klijn E.-H.* Partnership Arrangements: Governmental Rhetoric or Governance Scheme? // *Public Administration Review*. 2002. Vol. 62, no. 2. P. 197–205.
- Vigoda E.* From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration // *Public Administration Review*. 2002. Vol. 62, no. 5. P. 527–540.
- Walker P., Shannon P.* Participatory Governance: Towards a Strategic Model // *Community Development Journal*. 2011. Vol. 46, no. 2. P. 63–82.
- Warren M.* Governance-Driven Democratization // *Critical Policy Studies*. 2009. Vol. 3, no. 1. P. 3–13.
- Weizel C.* Fluchtpunkt Humanentwicklung: Über die Grundlagen der Demokratie und die Ursachen ihrer Ausbreitung. Opladen: Verlage, 2002.
- Wike R., Stokes B., Simmons K.* Europeans Fear Wave of Refugees Will Mean More Terrorism, Fewer Jobs. Available at: <http://www.pewglobal.org/files/2016/07/Pew-Research-Center-EU-Refugees-and-National-Identity-Report-FINAL-July-11-2016.pdf> (accessed: 12.12.2017).

## Часть 2

# СОТРУДНИЧЕСТВО В ПОЛИТИКЕ И НОВЫЕ ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ

- Глава 6. Открытое правительство и онлайн-управление в XXI веке
- Глава 7. Проблемы управления в цифровую эпоху: демократия одного «клика»
- Глава 8. Гражданская активность в сетевом обществе
- Глава 9. Сетевые механизмы формирования идентичностей
- Глава 10. Открытые данные и взаимодействие государства и граждан

## Глава 6

### ОТКРЫТОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО И ОНЛАЙН-УПРАВЛЕНИЕ В XXI ВЕКЕ

В настоящее время исследования прозрачности (transparency) касаются не только измерения уровня развития *прозрачности* в государственном управлении, но и определения рисков, связанных с регрессом, т.е. возвращением к закрытости государственной власти. С появлением правовых идей *нового популизма* в демократиях (иногда он обозначается как новый национализм, нэтивизм или идеи радикальных правовых) предположения, выдвинутые на волне подъема идей глобализации (либерализма, международной торговли, мультикультурализма), подверглись сомнению.

#### 6.1. ИССЛЕДОВАНИЕ ОФИЦИАЛЬНОЙ КОНЦЕПЦИИ ПРОЗРАЧНОСТИ

Академическое сообщество, исследующее вопросы прозрачности и управления, в настоящее время обращает внимание на глобальное распространение официальных информационных законов (Official Information Laws), таких как «Закон о свободе информации (FOIA), «Право на информацию» (GOI), «О доступе к информации» (ATI). Первые акты подобного плана были приняты в Швеции («Акт о свободе прессы», существующий уже 250 лет), США (50 лет) и Канаде (около 40 лет). Великобритания была в одном шаге от принятия «Акта о свободе информации» в 1979 г., но приход к власти М.Тэтчер и проигрыш лейбористского правительства всего в один голос в Палате общин задержал его принятие вплоть до 2000 г., когда лейбористская партия вновь смогла поставить его на голосование. Аналогичные законы в той или иной степени теперь разрабатываются и реализуются более чем в 111 государствах.

Зафиксировав положения этих законов во многих странах, политологи активно дискутируют о том, как изучать не только положения законов, но и фактическое государственное управление, учитывая возникающие проблемы при

проведении преобразований в различных политических культурах и политических системах. Это влечет за собой множество вопросов, так как политические режимы могут быть заинтересованы в законах об открытом правительстве только в качестве витрины. Лидеры не всегда стремятся реализовать «Закон о свободе информации», так как это создает риски в случае обнаружения ошибок, сбоев и коррупции. Существует широко распространенное различие между официальными гражданскими документами и протоколами органов национальной безопасности в состоянии и оценке проблем открытости. Даже в открытых либеральных демократиях с гражданским контролем могут присутствовать существенные исключения для органов национальной безопасности по вопросу транспарентности.

Особую актуальность приобрела проблематика *открытых данных* (open data) и *открытого программного обеспечения* (open software). Открытые данные подразумевают принцип, согласно которому большие базы данных, созданные за счет средств государственного бюджета, должны быть доступны в интернете, за исключением случаев заинтересованности граждан в закрытии этих данных. Открытое программное обеспечение базируется на принципе, согласно которому код для пользования этими данными, если программное обеспечение приобретено за счет средств налогоплательщиков, также обязан находиться в открытом доступе. Создатели программного обеспечения всё чаще вынуждены соглашаться с этими условиями при участии в тендерах и торгах. Подобно практике открытых данных, его принципы получили существенное распространение, однако наблюдается напряженность между технической стороной вопроса и принципом взаимодействия сторон. Например, в то время как открытое программное обеспечение несет в себе угрозу безопасности, а данные — угрозу конфиденциальности, реализация принципа открытости усложняется.

Оба принципа получили стимул к развитию благодаря межправительственным организациям (МПО), в частности Всемирному банку, и негосударственным организациям (НГО), например Article 19, Transparency international, Открытое общество (The Open Society), Открытое правительство (The Open Governance). Наибольших достижений в развитии данных принципов достигла Великобритания, однако исследователи постоянно задаются вопросом о существовании других моделей их реализации. Способны ли развивающиеся страны предложить новые инициативы, отличные от западных?

**Развитие новых проектов и платформ прозрачности.** Первоначально создание и принятие законов о свободе прессы и информации было обусловлено требованиями устойчивости западной прессы в либеральных демократиях. Они получили распространение во время перехода от политики «железных треугольников», объединяющей доминирующие комитеты Конгресса, заинтересованные группы и исполнительные агентства, к политике, основанной на мнении широкой сети экспертов, сотрудничающих через информационно-коммуника-

ционные технологии (ИКТ) и *проблемные сети* (issue networks). Новые демократические государства в Восточной Европе и Латинской Америке, в свою очередь, обратили пристальное внимание на концепцию прозрачности после освобождения от авторитарных или тоталитарных режимов в 1980-е — 1990-е гг.

Внутри академического сообщества присутствует беспокойство тем, что динамика показателей прозрачности международных институтов (например, Transparency International, Freedom House и Всемирный банк), которые демонстрировали рост в начале 1990-х гг., с 2000 г. стала изменяться. Сегодня сложно сказать, приведет это сглаживание к снижению или, наоборот, к новой восходящей кривой индексов прозрачности.

После декады «реструктуризации» и «переосмысления» государственного сектора в 1990-х — начале 2000-х гг., за счет внедрения рыночных механизмов, контрактов, грантов и агентских отношений, с 2002 г. обозначился рост в развитии электронного управления. В связи с этим многие учреждения государственного сектора посчитали перспективным сотрудничество в области политики на основе новых ИКТ.

Разработка открытых баз данных и программного обеспечения с открытым исходным кодом для управления ими привела к обнародованию официальных баз данных для общественности, что позволило создавать, например, приложения для отслеживания движения автобусов и метро в Лондоне. Британская организация по проблемам прав человека Article 19 отметила это как значительный прогресс в области внедрения новых технологий.

Можно ли вести речь о том, что данные принципы были в достаточной мере развиты на Западе до прихода *нового популизма*? Приведем некоторые примеры из США: американский суд, еще до скандальных случаев в 2016–2017 гг. с электронными письмами Х. Клинтон и твиттами Д. Трампа, постановил, что официальные письма, равно как и иные формы письменной коммуникации, являются общедоступными (Апелляционный суд США в округе Колумбия, по данным Article 19). Кроме того, генеральный инспектор Агентства национальной безопасности США был уволен в соответствии с Директивой президента от 2012 г. «О защите свидетелей» после попытки принятия ответных мер в адрес свидетеля. Однако в целом замена руководителя департамента президентом Трампом на противника *прозрачности* может стоить десяти лет реализации идеи транспарентности.

**От «Акта о свободе информации» к идее транспарентности и открытым данным.** Подъем нового популизма и национализма, даже если они распространяются на более развитые постиндустриальные государства и сдерживают в них развитие идей транспарентности, не способен остановить ее прогресс в других странах. Прозрачность во многих развивающихся странах в 2000-е гг. была обусловлена влиянием международных организаций и обычно требовалась для получения кредитов МВФ и Всемирного банка.

Транспарентность и открытые данные также поощрялись как общественная ценность Европейским союзом (ЕС) и Партнерством открытого правительства (Open Government Partnership Initiative — OGP).

**Инициатива открытого правительства 2010 г.** OGP была следствием инициатив президента США Б.Обамы и премьер-министра Великобритании Д.Кэмерона, поэтому она имела явно западный характер и не должна была стать образцом для развивающихся стран за пределами англо-американской сферы влияния. Но способен ли конструктивизм новых норм и совместный подход к государственному управлению в этих странах восприниматься как полезный для других государств? OGP приняла стратегическое решение стимулировать в других странах открытое правительство и устанавливать свои собственные цели, а также сообщать о процессе их достижения в свободной форме. Требования включали в себя только амбициозные цели, открытые и измеримые планы и присутствие независимых наблюдателей. В последнее время акцент в деятельности этой организации сместился от свободной информации к открытым данным. Проекты США часто воспринимались как модели: Spending.gov, Analytics.USA.gov и FEC.gov. Национальные проекты США были разработаны с использованием сети транспарентности, включающей более 90 субъектов гражданского общества. В рамках OGP существует тенденция к достижению подобных технологических целей (создание сетей и баз данных) для демократического участия.

**Старые модели и проекты.** Проводимые в соответствии с федеральной конституцией выборы в США демонстрировали проблемы: в южных штатах отмечались многократные злоупотребления со стороны белых графских регистраторов в отношении черных избирателей, в иммигрантских городах Северо-Восточного и Среднего Запада печально известные политические машины вмешивались в подсчет голосов, хотя обе проблемы были в большей степени решены к концу XX в. Результаты национальных выборов президента 2000 г. несколько недель находились в подвешенном состоянии благодаря одному из графств Флориды, а также множеству интерпретаций кандидатов относительно результатов данных перфокарт — технологии, которая используется на выборах почти полвека. Еще в одном случае в 2004–2008 гг. внедрение машин для голосования с сенсорным экраном вызвало длительные задержки и сделало некоторых избирателей неспособными принять участие в голосовании ввиду нехватки машин для голосования. С тех пор многие техники были преобразованы в более совершенные системы, например с применением оптического сканера, который позволяет значительному числу избирателей голосовать одновременно. Позже, с увеличением числа избирателей латиноамериканского происхождения и иммигрантов, имеющих право голоса, республиканцы предпринимали попытки внедрения удостоверений личности с фотографией для осуществления права выбора, хотя это могло изменить баланс сил против данной партии. Удиви-

тельно, основная часть бедного меньшинства не имеют водительских прав, которые используются для идентификации личности в случае голосования.

В 2016 г. были широко распространены сообщения о том, что хакеры пытались в течение года получить доступ к базам данных местных регистраторов. Встречались также сведения о зарубежных сайтах (в некоторых случаях — восточноевропейских), рекламирующих «поддельные новости», благоприятные для кандидата Трампа. Агентства, которые оценивают аудиторию различных средств массовой информации, удивили прессу, показав, что некоторые из этих фальшивых новостных сюжетов имели обширную аудиторию и получили больше доверия, чем обычные информационные сообщения. В итоге американские спецслужбы сообщили, что была развернута широкомасштабная кампания из-за границы с целью нанести урон Клинтон и помочь Трампу. Однако данные избирателей и сами избирательные системы были локализованы и сильно различались по технологии, поэтому хакеры, которые пытались это свершить, не смогли их изменить.

В США после Уотергейта и последующих реформ в рамках исполнительной власти (включая военных и разведку) начали работать 73 генеральных инспектора. Хотя некоторые из них не действуют агрессивно, иногда они становятся «предпринимателями транспарентности», особенно заметно это было в министерстве юстиции при президенте Обаме. Здесь будет полезно использовать французский термин «*transparenteurs*» (осуществляющие транспарентность).

Хотя Закон США «О свободе информации» 1966 г. (с ключевыми поправками в 1974, 1986 и 1996 гг.) в значительной мере опирается на прецеденты тысячи судебных споров, в большинстве других стран выбрали менее формальную модель судебного решения — назначение Комиссара по вопросам информации. Данная модель, будучи менее дорогой и громоздкой, способна работать в отношении некоммерческих групп защиты интересов лучше, чем судебная модель США.

Вопрос открытости данных об окружающей среде также создает значительную напряженность между бизнес-корпорациями и некоммерческими группами интересов. Корпорации всегда имели беспрепятственный доступ к разработке политики в западных демократиях и теперь могут использовать транспарентность, чтобы продвигать свои собственные намерения и, в частности, надевать на себя маску поборников экологии («*green washing*»). Примером может служить Инициатива прозрачности добывающих отраслей (добыча полезных ископаемых и нефти, известная как Extractive Industries Transparency Initiative — EITI). Экологи так же представляют проблему для Проекта по раскрытию углерода (Carbon Disclosure Project — CDP) и Глобальной инициативы по отчетности (Global Reporting Initiative). Согласно им, измерение, отчетность и проверка соблюдения природоохранного законодательства и договоров должны быть ограничены государственным суверенитетом, и почти каждая шахта и колодец на земле должны иметь регистрацию в национальном государстве.



**Совершенствование публичных данных в отношении государственной политики.** Прозрачность публичных данных потенциально повышает не только легитимность правительства, но и, что более важно, оздоравливает публичные дебаты по выбору вариантов политики, создает условие для конструктивной критики политических решений, способствует пониманию чиновниками реакции общества на политику, эффективному использованию должностными лицами бюджета и средств из международных валютных учреждений.

Случай с Голландией показывает, что данные могут использоваться по-разному: одни из них более, а другие менее функциональны для динамики организации. Департаменты здравоохранения и образования перешли от использования открытых индексов (которые вредили отношениям родителей с некоторыми слабо оцененными государственными школами) к совместной работе с профессионалами для улучшения их услуг. Открытые данные могут содействовать либо разобщению, либо консенсусу: общественность имеет разную способность к интерпретации открытых данных, а прозрачность, в зависимости от использования и контекста, — выступать или не выступать продуктом более качественных услуг. В этой ситуации в конечном итоге они служили рефлексии и научению в организации. Например, в США использование оценочных данных в Южной ассоциации школ и колледжей (влиятельного регионального органа по аккредитации) направлено на саморефлексию подразделений, хотя требуется наличие сведений по каждому направлению.

Публичные официальные данные регулируются в Швеции Актом о свободе прессы, который включен в Конституцию, уже на протяжении 200 лет. В настоящее время основное внимание публичной администрации здесь приковано к созданию программного продукта для общественности (*приложений*) в целях обеспечения интерпретации открытых публичных данных.

## 6.2. ОГРАНИЧЕНИЯ И НОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ В ЭПОХУ НОВОГО ПОПУЛИЗМА

Открытость данных и прозрачность официальных документов зависят сегодня от нового популистского режима, который признает открытые политические дебаты и прислушивается к проблемным сетям экспертов. Возникают новые опасения в связи с отсутствием способности общественности слушать, понимать и привлекать государственных должностных лиц к ответственности даже в либеральных демократиях. Электоральная апатия давно стала проблемой в США (56 % явки, в отличие от Германии — свыше 80 %, Великобритании — 67 % и большинства западноевропейских демократий — 70 % явки). Однако новая проблема заключается в отсутствии не только интереса к политике, но и в концентрации внимания при чтении журналистской информации (в формате так называемого *лонгрида* — *longread*) или журналистских рассле-

дований. Когда поколение миллениума становится средним поколением избирателей, притом что у них есть экологическая осведомленность и способность разрабатывать и использовать электронные технологии, многие сомневаются в том, смогут ли они как избиратели обеспечивать эффективные проверки публичного управления.

Новые опасения на Западе вызывает феномен «эпохи постправды» (post-truth era) — термин, введенный в 1992 г. и принимающий все большую значимость. На протяжении десятилетий исследования демонстрируют, что люди предпочитают телевидение газетам и новости локального характера — национальным, вопреки профессиональному мнению о фактах в новостях. В 2016 г. появились новые свидетельства того, что большинство людей в США доверяют ложным историям с определенных сайтов в интернете, а не фактическим данным из печатной прессы или телевидения. Это сделало возможным ситуацию, когда лидеры используют политическое пространство для ложных отчетов о своих действиях и обвинений в адрес СМИ во лжи, в то время как последние предоставляют достоверную информацию.

Особую озабоченность ученых, журналистов и практиков в связи с изменением привычек как избирателей, так и СМИ вызывают вопросы о том, будут ли:

- сведения из открытых данных по-прежнему важны для избирателей и станут ли они сдерживать элиты;
- журналисты отыскивать источники финансирования, СМИ для публикаций и восприимчивую аудиторию;
- открытые данные использоваться для преследований отдельных лиц (особенно женщин-политиков) и террора;
- новые популистские правительства скрывать данные от общественности и действовать независимо от них;
- официальные лица обходить законодательство о сохранении данных, удаляя собственные электронные адреса с публичных серверов.

При этом не менее важно понимать — смогут ли дебаты, основанные на эмоциях и грубой политике идентичности, победить идеалы Просвещения, столь важные для западной демократии, и останется ли общественное мнение ограничителем власти, подобно дамбе, которая направляет политику [Key, 1964]?

**Транспарентность как панацея и политика.** Как подчеркивает Худ (С. Hood), официальная транспарентность требует не только раскрытия информации, но и ясности политики, последовательности практики и искренности чиновников [Hood, 2001, p. 701]. Все это находится в противоречии с политическими компромиссами между политиками и группами интересов. Поэтому в эпоху поляризованных избирателей и поляризованной политики (как показали многочисленные опросы в западных либеральных демократиях) проблема обеспечения компромиссов, необходимых для государственной политики, стала более острой.

Какие ценности эпохи Просвещения оспариваются идеями нового популизма? Варьируясь от идей французских философов до классической шотландской экономической теории А. Смита, наиболее ярко они проявились в ходе американской и французской революций. Кратко говоря, ценности, особо подверженные риску, состоят в том, что человек (при условии его несовершенства) по крайней мере рационален, улучшаем через образование и способен согласиться с правительством посредством социального контракта. Исполнительные элиты должны быть ограничены служением общественным интересам, а не своим собственным, народным суверенитетом, всеобщими выборами и противодействием власти такими инструментами, как отделенные друг от друга институты, в частности двухпалатный законодательный орган и независимая судебная система.

В сложных областях политики, связанных с национальной безопасностью, внешними отношениями, здравоохранением, макроэкономическим управлением и системами налогообложения, общественность часто является плохо информированной, а ее мнение неустойчивым, поэтому оно имеет здесь меньший эффект. Даже в вопросах жизни и смерти общественность может настойчиво поддерживать войну в первый год ее разворачивания, но резко менять свое отношение, когда наступает «счет мясника» (*butcher's bill*), т. е. появляется осознание понесенных человеческих и финансовых затрат (*comes due in blood and treasure*), или когда война заходит в тупик (наступление Соммы в 1916–1917 гг., война США во Вьетнаме, особенно в 1965–1975 гг.). Из примеров начала XXI в. можно назвать вторжение США в Афганистан в 2001 г. и оккупацию Ирака в 2003 г.

Возросла обеспокоенность по поводу когнитивной и информационной склонности как избирателей, так и элиты к предрассудкам, поддерживаемым СМИ, которые аудитория избирательно использует. Поскольку информационные каналы заполнили телевидение и интернет, зрители и читатели выбирают те информационные ниши, которые укрепляют их точку зрения. В последнее десятилетие телевизионные каналы в западных демократиях явно склонны поддерживать доминирующие взгляды, в то время как газеты во многих странах, как правило, представляют более разнообразные позиции. Поскольку аудитория (в отличие от элиты) теперь доверяет телевизионным и интернет-блогам больше, чем печатной прессе и нарративной журналистике, это может привести к тому, что официальные документы и открытые данные станут менее актуальными для политики.

Компромисс, необходимый для проведения государственной политики коалициями, правительствами меньшинств и другими системами без доминирующей партии, имеет как положительные, так и отрицательные последствия для политиков и политики в целом. В первом случае политики могут не согласиться с их толкованиями фактов, но одобрить законодательство, приемлемое для большинства. Во-втором — сплоченность лидеров может быть результатом

хорошего психологического отношения друг к другу или финансовой коррупции, тем самым обеспечивая частные, а не общие цели.

Как свидетельствуют многочисленные результаты опросов общественного мнения и данные о выборах в ряде западных либеральных демократий, избиратели и СМИ сейчас более поляризованы. Как правило, партии имеют поддержку в определенных регионах и демографических группах. В некоторых системах эта поляризация усиливается не только партийным разделением избирателей, но и под влиянием нарезки избирательных округов, в том числе одномандатных.

В свою очередь, тесная связь партий, СМИ и электоральных групп увеличивает риск того, что лидеры начинают потакать своей «базе» (подмножеству избирателей и СМИ), а это обесценивает идеи прозрачности. Иными словами, управление на основе сотрудничества с конкретными меньшинствами — это серьезная проблема не только в племенных системах, например в Сирии и Ираке, но и в развитых демократиях.

**Принесет ли новый популизм новую прозрачность?** Опыт президентского использования интернета в США свидетельствует о следующем: официальные твитты президента Обамы (комментарии, транслируемые с помощью программного обеспечения Twitter и ограниченные 140 символами) составлялись рядовыми сотрудниками Белого дома, но перед их публикацией рассматривались и одобрялись на десяти вышестоящих управленческих уровнях. Напротив, твитты президента Трампа — его истинный голос, нефильТРованный и часто публикуемый ночью, что является сюрпризом даже для его приближенного персонала. Подобно глазам на греческой статуе, эти твитты признаются многими «окном в душу» лидера. Задолго до того, как Трамп занял кабинет президента, его заявления (часто устные во время выступления на больших митингах) выходили за рамки ранее установленного сценария. Возьмем, например, его первоначальные заявления о миграции. Они были использованы несколькими судами в качестве доказательств его намерения дискредитировать мусульман, что явилось основанием для задержки или временного запрета на исполнение распоряжений Трампа по миграции. Данный случай показателен для политики, так как в соответствии со второй статьей Конституции США президент имеет полную власть над решением вопросов миграции.

Президент Трамп открыто поддержал WikiLeaks в борьбе с конкурентом в президентской гонке. Можно утверждать, что его стремление к прозрачности является совершенно контекстуальным, а не принципиальным.

Целесообразно обратить внимание на другой пример. Основным законом Германии 1949 г. ограничил полномочия федеративной республики только вопросами самообороны. Германия, в отличие от США, не имеет традиции отставки военных, которые впоследствии становятся политическими лидерами (не говоря уже о традиции Латинской Америки или Пакистана, где военные могут контролировать политику и даже большую часть экономики). В Германии

также меньше традиций участия в политике общественных интеллектуалов, чем в Великобритании, Франции и Италии. Однако если в 2001 г. Германия приняла решение присоединиться к войне в Афганистане в рамках реакции НАТО на террористические атаки 2001 г., не спрашивая общественного мнения, то в 2015 г. ею была учтена дискуссия интеллектуалов, особенно занимающихся публичным правом, по вопросу военного участия в Сирии. Все это является свидетельством возрастания роли открытости в публичной политике, хотя популизм в этом вопросе является скорее прагматичным, чем принципиальным.

**Признаки адаптации к новому популизму на Западе.** После утечек материалов по национальной безопасности и отчетов слежения благодаря Э. Сноудену Управление США по вопросам национальной разведки было вынуждено добровольно рассекретить дополнительные материалы. Как оказалось, меморандумы Обамы в отношении официальной информационной открытости (начиная с первого дня его работы в Овальном кабинете в январе 2009 г.) были не полностью отменены его преемником.

Между политическими назначенцами и должностными лицами, работающими под началом популистского лидера, существует множество отличий ввиду разницы в их административной культуре. В частности, после того как администрация Трампа предписала сократить бюджет Агентства по защите окружающей среды США (United States Environmental Protection Agency — EPA) и приказала удалить веб-сайты, содержащие обширные сведения по климатическим изменениям, ученые (как члены EPA, так и сторонние специалисты) сохранили данные на других ресурсах. В итоге политическое руководство смягчилось, а большая часть исходных баз данных была восстановлена на официальных ресурсах.

Обновленная цель оценки транспарентности — это не угроза разоблачения неправильного администрирования, а *повышение эффективности государственного управления*. Например, голландская политика открытого ранжирования и оценивания секторов здравоохранения и образования (тактика «Name and shame») только навредила ряду учреждений и стала причиной общественного резонанса в адрес школ и клиник, которые не смогли преуспеть в рангах. Сегодня, применяя размеренные совместные подходы к внутреннему развитию, можно достичь более успешных результатов, избегая публичных протестов.

Классическое разделение на официальную информацию (публичная сфера) и частные данные (сфера приватного) являются объектом нового осмысления. Возможность осуществлять в интернете быстрый поиск частных данных о должностных лицах (семья, возраст, домашний адрес, данные о доходах и медицинская история) представляет угрозу, особенно для женщин, делая чиновников и политиков уязвимыми перед интернет-тролями и «сталкерами». В Швеции, например, конфиденциальность личных данных должностных лиц находится под защитой в целях предотвращения преследования их семей.

**Адаптация дезинтегрированного общества к управлению с помощью режима совместной работы.** Там, где существует слабое гражданское общество с недостаточно развитыми группами интересов, СМИ и законодательными органами, а также с незначительным количеством экспертов, система по-прежнему способна формировать окружающую среду для выработки политики.

Электронное государственное управление может обеспечивать себя посредством развития новых отраслей производства и поддерживающих механизмов. Привлечение экологов и энтузиастов — лишь часть этих механизмов, поскольку информация о состоянии окружающей среды более доступна, чем данные о состоянии частного сектора. Значимым показателем в этой связи служат разработка и широкое внедрение Индекса токсичности ресурсов (EPA). Например, когда в 2017 г. администрация Трампа попыталась удалить данные об экологии с веб-сайта EPA, многие ученые-экологи и профильные организации смогли скопировать и переместить их на свои собственные ресурсы, благодаря чему EPA получила возможность восстановить большую их часть.

*Первая волна* онлайн-управления была сформирована на основе онлайн-публикаций законов, политических программ, бюджетов, объяснений, а также отчетов о работе администрации. *Вторая волна* — применение хранилищ данных (data store applications) — развивалась на базе ряда городов (ведущее место принадлежало Лондону), в частности на кейсах общественного транспорта, картографии и метеопрогнозов. По сравнению с национальными, интерактивные системы городских служб (interactive city services) продемонстрировали себя в более совершенном свете. Данное превосходство объясняется сложным набором интерактивных приложений для жилищного строительства, социального обеспечения и здравоохранения, а также системой онлайн-оплаты налогов, обновления лицензий и другими приносящими доход программами, каждая из которых находится под той или иной юрисдикцией. В рамках *третьей волны* администрация Обамы экспериментально ввела в США необязательные политические форумы и петиции в адрес лидеров, хотя их результаты оказались неоднозначны.

**Адаптация идеи прозрачности политики в незападных государствах.** Существует несколько признаков того, что происходит распространение политических программ на страны «Глобального Юга» (Global South), и некоторые институциональные факторы (международные системы ранжирования, механизмы позитивной поддержки и международное партнёрство) могут способствовать этому.

*Международные рейтинги* (например, Freedom House, Transparency International, Отчет о развитии ООН, Всемирный банк, Институт Брукингса, Фонд Гейтса и OECD) способны побуждать правительства улучшать общественные ценности путем создания условий для конкуренции и сотрудничества, а не через принуждение к изменению. Вместе с тем политические элиты стран, находящихся в конфронтации с традиционными региональными соперниками



или с новыми противниками, могут политизировать международные рейтинги и поддаться стремлению вернуть утраченные показатели. Кроме того, в условиях, когда власть пытается «играть в числа» (game the numbers) или обойти правила игры (cheat the game), выявление ложных данных может создать напряженность в отношениях с властью, которая ответственна за место в рейтинге, не говоря о том, что правила подсчета и переменные в рейтингах сами по себе подвержены политическому давлению.

Источником тенденции *позитивной поддержки* (positive reinforcement) являются международные гранты, обмен технологиями и финансовыми субсидиями. Данные обмены включают в себя прежде всего передачу программного обеспечения с открытым исходным кодом и опыт работы с базами данных, представляющими особый интерес для развития страны. Всемирный банк (Блок WB) обнаружил, что имела место хорошая инвестиционная рентабельность открытого программного обеспечения в рамках обмена технологиям Запада с остальным миром. Разумеется, как и в случае прямых иностранных инвестиций, объем передачи технологий частного сектора может значительно превышать соответствующие объемы государственных и некоммерческих организаций.

Наконец, в *Партнерстве открытого правительства* (Open Government Partnership — OGP) удивительное признание нашли западные ценности открытости. Страны смогли самостоятельно выбирать и определять собственные цели и требуемые параметры транспарентности. Безусловно, это усложняет процесс взвешивания результатов не только из-за обычных проблем сравнения различных политических систем и культур, но и по причине множественности целей и методик оценивания в различных странах. Вместе с тем существуют опасения, что некоторые политические режимы только создают иллюзии, принимая новые нормы.

На протяжении многих лет свобода информационного общества была объектом обсуждений исключительно для небольших академических кругов (по сравнению с журналистскими), однако в последнее время произошел ряд важных изменений. Создано на удивление мощное межрегиональное академическое сообщество, занимающееся проблематикой в области транспарентности/прозрачности политики. Научное сообщество теперь может вести обсуждения значений базовых категорий, обогащая свой дискурс значительным набором теорий и тематических исследований. Устоявшимся стало общее мнение о том, что практика информационных законов применяется в большинстве национальных государств. Открытые данные и открытое программное обеспечение, а также более свежие разработки в данной области получили широкое распространение. Пока административная культура пытается адаптироваться к имеющимся формам транспарентности, новые формы приспособления к прозрачности должны обязательно учитывать волну нового популизма в различных странах.



## Глава 7

### ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ В ЦИФРОВУЮ ЭПОХУ: ДЕМОКРАТИЯ ОДНОГО «КЛИКА»

Политическое управление в формате представительной демократии сталкивается сегодня с серьезными вызовами. Требованием времени становится вовлечение граждан в управление, особенно на низовом уровне, где их компетенций достаточно для решения многих актуальных проблем. Насущной необходимостью становится прозрачность как действенное средство против недоверия и инструмент контроля над деятельностью политиков и чиновников [Крастев, 2014, с. 16–18]. Такова центральная проблема и преобладающего стиля управления, и атак на него.

Цифровая революция трансформирует отношение общества к демократии, расширяя применение принципа большинства на неполитические сферы жизни, подрывая легитимность институтов представительства, создавая невиданные прежде возможности для быстрой и оперативной коммуникации. Представительная демократия нередко трактуется в качестве некоего промежуточного этапа между прямой демократией античного образца и будущей демократией одного «клика», не нуждающейся в соответствующих институтах. При этом вопрос о том, чем именно будут заменены эти институты, остается открытым.

#### 7.1. ВЫЗОВЫ ПОСТДЕМОКРАТИИ

Понятие «постдемократия» в последние годы вошло в топ самых популярных в общественных науках и означает падение влияния традиционных партий, медиализацию политики и рост влияния экспертов (за счет партийных элит) [Крауч, 2010, с. 11]. Ключевым институтом, стоящим за этими переменами, является глобальная компания. По мнению К. Крауча, в условиях постдемократии, когда власть все чаще оказывается в руках деловых лобби, нет веских оснований рассчитывать на сильную эгалитарную политику перераспределения власти и богатства или ограничения влиятельных заинтересованных групп.

Благоприятную почву для роста общественного недовольства деятельностью правящих элит создала серия глубоких кризисов (финансового, экономического, миграционного), адресовавших внешние вызовы демократической системе. Экономическое недовольство, вызванное ростом неравенства в доходах, усугубилось опасениями (мнимыми или реальными) утраты национальной идентичности, культурной самобытности вследствие массового наплыва в Европу мигрантов — представителей инокультурных групп. Произошедшие в ряде европейских городов террористические акты упрочили алармистские представления о необходимости срочных и экстраординарных мер;

ответственность за возникшую угрозу общественной безопасности массы возложили не только на национальные правительства, но и на руководство Евросоюза, олицетворяющего политику открытых дверей и свободы передвижения. Не случайно членство в Евросоюзе стало удобной мишенью для политиков, критикующих неолиберальную модель глобализации и требующих возврата к национальному суверенитету.

Наряду с внешними, возникли и внутренние вызовы демократической политической системе, выражающиеся преимущественно в снижении влияния традиционных народных партий и возникновении новых политических образований. В известном смысле это следствие дискредитации старых партий и открывшихся возможностей для политических предпринимателей, подобных лидерам-популистам, пытающимся перехватить актуальную повестку, первыми отреагировать на новые общественные противоречия. Массовые опросы показывают, что партии действительно теряют популярность, элиты оторвались от земли, а материальные интересы различных слоев населения в представительных политических институтах зачастую де-факто не учитываются. По этой причине электоральное поведение становится менее предсказуемым, однако заявления о конце представительной демократии или даже представительной политики являются несколько поспешными. В обществе распространено политическое недовольство — в принципе в этом нет ничего нового. Партийные системы меняются, в том числе и потому, что избиратели во многих европейских странах не идентифицируют себя отныне с одной-единственной партией, как это было раньше, а лучшие времена для народных партий, суммарно получавших на выборах до 90 % голосов, по-видимому, уже в прошлом.

Иными словами, налицо неблагополучие представительной демократии, однако рецепты, предлагаемые популистами: вернуться на полвека назад, разрушить сложившееся союзы и нормативы, заменить плюралистическую демократию гомогенной и фактически плебисцитарной — не лучший способ решения проблемы в XXI в.

## 7.2. ДЕМОКРАТИЧЕСКИЙ ПОТЕНЦИАЛ ИНТЕРНЕТА

Интернет изменил демократическую политику в современном мире: об этом свидетельствует распространение таких понятий, как «твиттер-революция», «пиратская партия» или «кибер-пространство». Технические возможности Всемирной сети содержат в себе огромный потенциал, позволяющий сформировать более инклюзивную политическую общественность, делая большое количество тем предметом общественного дискурса. Но реализация этого потенциала зависит от того, удастся ли противостоять двум взаимосвязанным вызовам, брошенным современным демократическим обществам, — устойчивости общественного неравенства и острой необходимости в интеграции обществ.

Проблема общественного неравенства заслуживает отдельного обсуждения. Что касается интеграции общественности, то здесь первоочередными задачами становятся формирование общественной воли, обмен аргументами, трактуемый в духе философии Ю. Хабермаса как рациональное толкование с целью возникновения ценностного консенсуса. Принципиально важно проведение общественного форума, на котором граждане могли бы аргументированно обмениваться мнениями об общественных делах и ставить под вопрос отправление власти посредством государственных или негосударственных акторов. Понятая таким образом делиберативная общественность развивается, с одной стороны, политическое пространство демократической игры, а с другой — служит тому, чтобы подготовить формальное решение. Чем инклюзивнее и активнее аргументированный обмен в рамках политической общественности, тем основательнее формальные процедуры принятия решений должны принимать во внимание релевантную информацию и способ видения тех или иных проблем [Habermas, 1990].

Знаменитая работа Ю. Хабермаса в современных условиях приобретает особую актуальность. По мнению Х. Мозера, в ней обоснован переход к «резонирующей общественности» еще в XVIII столетии, когда соотношение между общественно-политической и приватной сферами приобрело свою специфическую форму. Приватная сфера охватывает буржуазное общество в узком смысле слова, включая область обмена товарами и общественным трудом, семью и т. д. Политическая общественность вышла из общественности литературной; посредством общественного мнения она информирует государство о потребностях общества [Imhof, 2008]. Ее рациональность ориентирована на ценность лучшего рационального аргумента, который призван легитимировать решения, принимаемые в политической сфере. Именно такая модель буржуазной общественности была разрушена в конце XIX в. в результате развития медиа. Это привело к появлению коммерциализации массовой прессы; партии «уважаемых людей» превратились в массовые организации с широкой социальной базой, организованные надлокально, с развитым бюрократическим аппаратом и ориентацией на идеологическую интеграцию и политическую мобилизацию широких слоев избирателей. Хабермас описал это как «колонизацию жизненного мира», покоряемого императивами хозяйства и управления посредством денег и власти.

Бесспорно, общественное формирование воли сегодня во многом определяется асимметрией власти, обуславливающей доступ к общественности и формулировку обсуждаемых тем [Крауч, 2010]. Эта асимметрия может быть понята в русле социологии П. Бурдьё как результат неравномерного разделения экономического, культурного и социального капитала. В таком контексте медиа приобретают особое значение. С одной стороны, они могут надолго воспроизводить и надолго стабилизировать общественную асимметрию власти, с другой стороны, как показал Ю. Хабермас в знаменитом историческом исследовании

«Структурная трансформация общественности», ставить под вопрос существующие констелляции власти [Бурдье, 1993, с. 48–50].

По мнению К. Имхофа, в сегодняшнем мире происходит второе структурное изменение общественности, которое особенно фундировано медийно: успешная политика интегрально подходит для производства событий современной медийной системы, что означает массивное приращение эвент-менеджмента, вследствие чего продукция в виде потока событий кажется все более исключительной для медиа. Там, где пространства игры узкие, а так называемые деловые принуждения велики, это подменяется жестами и символами или запросом на харизму, служащую важным ресурсом в борьбе за общественное внимание. Поэтому для руководящих позиций все более значимыми оказываются те качества, которые в классической модели принадлежали приватной сфере [Imhof, 2008].

### 7.3. УДАЧНЫЕ ЭКСПЕРИМЕНТЫ ДЕМОКРАТИИ

В настоящее время представители политических кругов многих стран встревожены растущей апатией избирателей и сокращением численности партий, и эта тревога в известном смысле парадоксальна. Политики стараются делать все возможное, чтобы препятствовать созданию оппозиционных движений, разоблачению ими финансовых прегрешений истеблишмента, а также выступать против жесткого контроля политико-олигархических групп. Вместе с тем они нуждаются в пассивной поддержке избирателей, прежде всего на выборах, реально опасаясь игнорирования со стороны последних и, как следствие, делегитимации: «Решение они ищут в том, чтобы каким-либо образом обеспечить максимальный уровень минимального участия» [Крауч, 2010, с. 140]. В целях преодоления апатии избирателей политики продлевают часы работы избирательных участков, разрешают голосовать по телефону или через интернет и т. д. В свою очередь, активные граждане подходят к существованию такого парадокса с иной позиции: зависимость политической элиты от масштабов массового участия они рассматривают как шанс на получение максимальных возможностей для проникновения в политику.

Огромное количество проблем, возникших в современную эпоху и внутри отдельных государств, и на международной арене, требует для своего решения как оказания воздействия на других, так и сотрудничества с другими. Этот принцип важен не только для внешней, но и для внутренней политики, поскольку совершенствование демократии внутри страны означает усиление ее привлекательности, т. е. ее мягкой силы.

Интеллектуальную поддержку данной позиции выразил Ф. Шмиттер, сделавший ряд смелых предложений о том, как укрепить серьезное политическое участие. В частности, вместо государственного финансирования политических партий, широко распространенного во многих европейских странах,

где деньги делятся между партиями в соответствии с итогами последних всеобщих выборов, он призывает обратиться к *принципам прямой демократии*. Из объема выплачиваемых каждым гражданином ежегодных налогов будет вычитаться небольшая фиксируемая сумма, перечисляемая на счет партии, выбранной самим гражданином. Аналогичным образом он предлагает организовать финансирование групп давления и политических ассоциаций.

Еще одним предложением известного ученого является *идея учреждения народных собраний*, которые сочетали бы в себе черты древнегреческой демократии, концепцию присяжных, применяемую в судебной практике англоязычных стран, и современную прямую демократию швейцарского образца. «По мысли Шмиттера, такое собрание, состоящее из *ежемесячно выбираемых жребием граждан*, рассматривало бы небольшое число законопроектов, переданных ему решением меньшинства (допустим, одной трети) постоянных членов парламента. Собрание будет вправе принимать данный закон или отвергать его. Очевидно, потребуются какие-то меры, чтобы предотвратить возможность нажима могущественных лобби на членов собрания. Но и этот проект, и предложение о финансировании партий имеют то достоинство, что непосредственно вовлекают простых людей в политическую жизнь и позволяют им делать свой выбор вне рамок банального участия в голосовании» [Крауч, 2010, с. 141].

Очевидно, что предложения о народном собрании особенно ценны для нижних уровней регионального и местного самоуправления. Со временем через такие собрания может пройти огромное количество граждан, обучающихся навыкам политической партисипации и проникающихся чувством ответственности и гражданственности в отношении вопросов политики. «Именно на коммунальном и окружном уровне имеются проекты, в которых политическое самоопределение функционирует в новых форматах, пробуждающих гражданскую мотивацию. Например, строительство новой школы, где были привлечены архитекторы, бургомистр, учителя, родители, ученики, — и только после этого школа была построена. Это и есть живая демократия» [Demokratie..., 2017, S. 57]. В целом существуют хорошие возможности на местном уровне нивелировать негативный контекст, создаваемый постдемократией: противодействие тенденции к приватизации местных общественных услуг, уменьшение роли местной политической элиты в жизни общины и принимаемых ею решений. Есть примеры, где для принятия серьезных решений привлекаются опыт и идеи простых граждан. Далее представлены три из них.

**Австрия: Советы граждан в Форарльберге.** Инновационным и хорошо функционирующим инструментом партисипации на земельном и региональном уровнях стали Советы граждан в Форарльберге. Эти временные собрания граждан многократно апробировались, начиная с 2006 г., и были закреплены в земельной конституции в 2013 г. Они функционируют предельно просто: от 10 до 15 граждан одной общины или одного региона избираются

посредством жребия, чтобы в течение двух дней обсудить определенную тему, затрагивающую жизнь сообщества. Кроме того, имеется земельный совет граждан, который созывается дважды в год земельным правительством и включает 20–30 человек. При подготовке заседания не предпринимается попыток собрать участников, обладающих специальными знаниями по этой теме. Они вступают в диалог друг с другом на основе собственного опыта и имеющихся знаний, при этом возникают новые идеи, которые служат рекомендациями для лиц, принимающих решения.

Для того чтобы такая процедура функционировала, наряду со старой, проверенной техникой малых рабочих групп, необходимы эффективная модерация, методы фасилитации и специфичный образ проективного мышления. Здесь должна быть также правильно решена известная в политологии «проблема экспертов».

Конечно, не все граждане Форарльберга являются активными участниками данного процесса. В 2014 г. квота признания находилась на уровне 5%; из 600 жителей только 28 реально принимали в этом участие. Темы, затрагиваемые в обсуждениях, простираются от практических вопросов непосредственного обустройства региона до основных политических проблем. Во время заседания Совета граждан летом 2015 г. обсуждался вопрос о приеме и обустройстве беженцев. Его члены, вопреки всем предостережениям, порекомендовали либеральную политику по отношению к беженцам. В результате только два из всех предложений были отклонены земельным правительством, а именно: предоставление обязательных мигрантских квот для местных общин и быстрый доступ ищущих убежища к рабочим местам. Это свидетельствует о том, что граждане могут выразить свои пожелания в рамках процесса partisipации, а позднее — на слушаниях в рамках представительных институтов.

**Исландия: разработка Конституции методом краудсорсинга.** Еще один, в высшей степени инновационный проект, который, невзирая на свое поражение на последнем этапе, внес много ценного в понимание возможностей и границ соучастия в принятии решений — это разработка новой Конституции Исландии. Избранный для этого метод объединял систему Советов граждан с механизмом открытого консультирования в интернете. В медиа этот процесс получил броское название «Конституция посредством краудсорсинга».

Реформа Конституции стартовала в 2009 г., когда Исландия в результате банковского кризиса едва избежала государственного коллапса. Для этого была создана целевая группа из 950 человек, часть которой формировалась по системе квот. В соответствии с последней в ней должны были быть представлены все регионы и общественные слои. Участники самоорганизовались в небольшие по численности подгруппы и собирали тематические предложения. Они стремились сознательно осуществить решительный разрыв с политическим прошлым, в силу чего политики не должны были принимать участие в конституционном



Конвенте. Предполагалось разработать практически с нуля совершенно новую Конституцию как основной каталог права.

Затем предложения подгрупп были объединены в тематические блоки и выложены в интернете для дискуссии. Все граждане могли предложить какие-то изменения и прямо внести их в текст Конституции (Wiki-технология). Проект окончательно дорабатывался в Конституционном совете из 25 членов (экспертов-юристов и других ученых), а 29 июля 2011 г. был представлен на рассмотрение в парламент. Однако партии не пришли к единому решению по его дальнейшей судьбе, и с тех пор он заморожен [Demokratie..., 2017, S. 58].

**Ирландия: конституционная конвенция.** Ирландский конституционный Конвент был создан в 2012 г. и проработал до марта 2014 г. Он состоял из 99 членов и одного председателя; 9 членов были делегированы парламентом, 4 — парламентскими партиями, 66 членов избирались в качестве посланцев электората по принципу «исторической пробы на выборку». Выбор был лишь частично случайным; внимание обращалось на то, чтобы регионы и половозрастные группы были представлены пропорционально своему удельному весу в социальной структуре населения.

Члены Конвента встречались по выходным дням, в рабочих группах обсуждались предложения, поступавшие заблаговременно от экспертов. Результатом работы стало предложение разрешить однополые браки. Этот примечательный реформистский шаг, особенно для католической Ирландии, затем был утвержден на референдуме в 2015 г. [Demokratie..., 2017, S. 57].

В последнее время в немецкоязычной литературе активно обсуждается тема открытой демократии, своеобразной интернет-республики. Прежде всего речь идет о законотворческом процессе, возможности для открытого участия в котором предоставляет цифровая демократия. «Каждый может аннотировать и комментировать любую страницу и абзац с одним кликом по тексту, войдя в необозримое пространство информации и знания... Мы должны лучше использовать продуктивный и конструктивный потенциал прямого участия — в конце концов, все мы вместе и есть государство» [Partizipative Medienkulturen..., 2014, S. 119].

Живая совместная политическая практика действительно является фундаментом гражданского общества. Демократия изначально в большей степени была плодом горячих дискуссий, брошюр и памфлетов, нежели основывалась на нечитабельных документах экспертов.

Уже сегодня существует несколько проектов возникновения открытого документа в процессе законотворчества. Законодательство есть центральный политический процесс, и вызов информационной эпохи заключается в том, чтобы приспособить его к новым техническим возможностям. Но, наряду с возможностью инициировать новые законы или поставлять общественно значимые темы, срочно необходим мониторинг уже принятых законов («кра-



удконтроль»). Следует рассмотреть уже действующие законы на основе их практической пользы. Цель закона, дата его появления, сопровождающие предписания, примеры практического применения, правовое обоснование и, не в последнюю очередь, сам текст закона должны быть широко известны. Граждане должны участвовать в процессах выбраковки старых и обоснования необходимости новых законов, экономя на бюрократии и следуя принципу: «Лучшее правительство — это такое правительство, которое меньше всего правит».

На наш взгляд, возрождающаяся в последнее время дискуссия о возможностях и границах прямой демократии долгое время проистекала из неверного или ограниченного допущения, согласно которому *все* решения о путях политического развития должны быть делегированы избирателям. Между тем представительная система имеет большие заслуги перед демократией: она гарантировала сохранение либеральной природы демократической власти, включая разделение властей, систему сдержек и противовесов, правовой характер государства и т. д. Ее преимущество, по меньшей мере в теории, состоит в придании вопросу делового характера и искусстве компромиссов: ведь только в институтах представительной демократии, парламентах, партиях и правительствах могут вестись полноценные дискуссии о ценностях, а в политических решениях вырабатываются общая воля и сбалансированные ориентиры на будущее. Поэтому демократии следует дать новый старт, при котором представительные институты получают весомую поддержку со стороны различных форм прямой демократии. Большинство рассмотренных выше моделей исходит именно из таких форматов публичного управления в современную эпоху, а приведенные примеры подтверждают успешность и эффективность таких решений.

Неотложными сегодня можно назвать два требования: обеспечение влияния граждан на процесс принятия решений и предоставление гарантированных возможностей политического участия. Там, где они встречаются в политической повседневности, могут возникать новые модели гражданского участия, например *консультативная демократия*. Она способна навести мосты между управляющими и управляемыми благодаря тому, что законодательные процедуры и решения будут приниматься после основательных консультаций с гражданами, в том числе и в режиме онлайн, генерируя тем самым команды «входа» в политическую систему со стороны ее базиса. Консультативная демократия могла бы принять на себя одну из главных функций социального партнерства, а именно — разработку экспертиз для правительства и трансляцию интересов различных групп на публичную политику [Demokratie..., 2017, S. 68]. Эта модель гражданского участия, в случае ее успеха, может практически перерасти в четвертую власть, наряду с законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти.

Реалии демократии характеризуются смешанной формой, сочетающей элементы прямой и представительной демократии: «Без представительного элемента демократия существовать не может; без прямого элемента она не сможет существовать как демократия» [Pelinka, 1999, S. 119]. Прямая демократия, по мнению А.Пелинки, это больше, чем иллюзия, но вместе с тем и не готовый рецепт. Она имеет свою стоимость и нуждается в надежных фильтрах в отношении демагогии и популизма.

## Глава 8

# ГРАЖДАНСКАЯ АКТИВНОСТЬ В СЕТЕВОМ ОБЩЕСТВЕ

## 8.1. КОНЦЕПЦИЯ ПУБЛИЧНОГО ДИАЛОГА

В современном российском обществе сфера публичной политики, как никогда ранее, становится открытой для рядовых граждан. Во многом от них самих зависит то, насколько тесными окажется их взаимодействие с властными институтами. С появлением и развитием интернет-технологий помимо привычных форм политического участия (голосование на выборах, участие в митингах, создание профсоюзных организаций и др.) возникают и новые, связанные с виртуальным пространством. Теперь свои политические предпочтения можно выразить с помощью обсуждений на форумах, комментариев на сайтах и даже посредством онлайн-игр. Взаимодействие с органами власти также может происходить в электронном формате через специализированные сайты. В этом плане существование социальных сетей, с одной стороны, открывает новые возможности для связи между обществом и государством, а с другой — порождает ряд парадоксов.

*Публичный диалог* является одной из форм коммуникации, диалогической речью. В силу своей публичной природы он отличается от повседневного, бытового диалога. Специфическими особенностями, отличающими диалог от других типов коммуникации, являются: способность каждого участника выражать свою точку зрения и быть услышанным; аргументация отстаиваемой точки зрения и возможность корректировать ее на основе поступающей в процессе коммуникации информации и, что наиболее важно, позволять это делать другим участникам диалога; обучаемость, понимание и энтузиазм участников; наличие модератора, следящего за тем, чтобы все участники были включены в коммуникацию [Pearce, Pearce, 2000, p.162].

Согласно О.Эскобару, «диалог — это форма коммуникации, ориентированная на построение понимания и взаимоотношений. Как процесс, диалог ограничен определенным форматом и нормами вовлечения, нацеленными на создание безопасного пространства для совместного запроса. Также коммуни-

кация в формате диалога относится к межличностной коммуникации, которая по сути отзывчивая, свободно текущая, открытая и ориентированная на обнаружение и совместное создание значений» [Escobar, 2011, p.20].

Кроме того, диалог обеспечивает ряд условий, позволяющих утвердить существующую связь подобного рода. Публичный диалог выступает прежде всего как форма коммуникации, участники которой действуют сообща, развивают основную концепцию проблемы и разрешают ее, постоянно коммуницируют друг с другом, но при этом их поведение находится под наблюдением модератора. Основной целью является поиск общих точек соприкосновения и понимание различий между идеями, изучаемыми со всех сторон. Каждый из участников имеет право задать любой вопрос. Особое значение имеют когнитивные, критические функции коммуникации, как и стремление участников к открытости, признание других точек зрения и их адаптивность. Мировоззрение каждого одинаково важно, также и открытость ко всему новому и уважение к позиции другого: когда разрабатывается основной план, каждый высказывает свою точку зрения перед общественностью. В то же время коммуникация осуществляется в рамках публичного дискурса, который разными способами коррелирует с открытостью диалога для потенциального участника. В модели К. Пирса как раз и представлены основные черты такого диалога (табл. 8.1).

Таблица 8.1. Диалоговая модель К. Пирса

<i>Диалог и отношения.</i> То, как мы коммуницируем, как и передаваемые сообщения, определяет то, как мы ощущаем себя и других. То, как мы говорим, создает, поддерживает и/или уничтожает отношения, организации и сообщества.
<p><i>Ключевые вопросы.</i> Что обнаруживается в том, что сказано или сделано?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Какие контексты создаются для тех, кто включен (например, состязательный, коллаборативный)?</li> <li>• Какие язык, форма речи и тона голоса выявлены?</li> <li>• Кто приглашен в разговор и кто — нет?</li> <li>• К кому обращен диалог и к кому — нет?</li> </ul>
<p><i>Фокусы.</i> Что сделано?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Какой тип речи?</li> <li>• Какой тип взаимоотношений (например, доверительный, уважительный, индифферентный)?</li> <li>• Какой контекст (например, участие, конфликт)?</li> <li>• Какой тип индивидов (например, назойливые голоса, заботящиеся люди)?</li> <li>• Какой тип культуры/мировоззрения (например, сильная демократия, слабая демократия, отсутствие демократии)?</li> </ul>
<i>Роль посредников.</i> С тех пор как коммуникация стала осуществляться лучше в условиях определенных типов социальных миров, роль посредников состоит в формировании возникающих паттернов коммуникации, когда учитываются различные мнения и перспективы, а также возникающее напряжение между ними.

Источники: [Pearce, 2002, p.10].

В таблице продемонстрирована взаимосвязь тем и целей диалога с активностью их участников, отличительные черты которых прежде всего определяют направление диалога.

Таким образом, к основным характеристикам публичного диалога относятся: открытость; вовлечение в процесс поиска необходимого решения, удовлетворяющего всех участников диалога; регулирование действий участников заданными рамками, которые не позволяют основной дискуссии обрести форму бытового диалога.

## 8.2. ПОЛИТИЧЕСКОЕ УЧАСТИЕ В ВИРТУАЛЬНОМ ПРОСТРАНСТВЕ

С развитием информационно-коммуникационных технологий, в частности сети интернет, политическое участие приобретает виртуальный формат. Поскольку сфера социальных медиа чрезвычайно широка и охватывает различные способы коммуникации, включая общение между игроками онлайн-игр, объектом настоящего исследования выступают социальные сети.

*Результат использования социальных медиа* (применяется также понятие «потребительские медиа», *consumer-generated media*), к которым относятся и социальные сети, описывается сетевыми пользователями понятием «созданный пользователем контент». Он применяется для описания разнообразных форм медиаконтента, доступного публично и созданного конечными пользователями, и характеризуется следующими тремя отличительными чертами: 1) публичностью, т.е. открытостью и доступностью либо для всех, либо, если речь идет о социальной сети, — для целевой группы; 2) приложением изрядного количества творческих усилий; 3) любительской деятельностью пользователей [Kaplan, Haenlein, 2010, p.61]. Для создания медиаконтента необходимо быть социально ориентированным пользователем.

А. М. Каплан и М. Хенлайн выделяют пять черт того, что называется «быть социально ориентированным», а значит, выступать:

- 1) активным — иметь постоянный контакт с аудиторией, подписчиками;
- 2) интересным — ориентироваться на интересы аудитории;
- 3) скромным — изучить социальную сеть, потом уже применять ее для взаимодействия;
- 4) дилетантским — своим парнем, отдавать создание контента любителям;
- 5) честным [Kaplan, Haenlein, 2010, p.61].

Социальные медиа оказывают существенное влияние на другие аспекты и факторы поведения индивида, среди которых: уровень осведомленности, ориентация на сбор информации, формирование мнений, выбор позиции, выработка потребительской формы деятельности, поддержание постпродажной связи с другими покупателями и оценка продукта [Mangold, Faulds, 2009, p. 358].

«...Такие инструменты социальных сетей, как Twitter, Facebook, MySpace, блоггинг и видеоплатформы предлагают мощные новые пути для связей, влияния и вовлечения сограждан — возможно, возвещающая о радикальной трансформации способа коммуникации граждан и их воздействия на правительства, политиков и общественность» [Grant, Moon, Grant, 2010, p. 579].

Социальные сети изначально были чрезвычайно эффективным способом построения множества коммуникаций, включая предоставление услуг и продвижение продуктов. Данные технологии стали использоваться в том числе и крупными корпорациями [Mangold, Faulds, 2009, p. 358]. Способность социальных сетей адаптироваться к запросам пользователя была востребована в экономике, социальной жизни и политике [Bennett, 2012, p. 22].

*Политическое участие* посредством социальных сетей во многом происходит в контексте общей моды на сетевое взаимодействие, которое стимулируется распространением доступного мобильного интернета. Более того, всякое участие с использованием социальных сетей является характерным признаком стиля жизни современного человека.

Политическое участие в данном случае может носить как индивидуальный, так и групповой характер. *Под групповым политическим интернет-участием* следует понимать членство в сетевых сообществах (политических партий, политиков, кандидатов на выборах, приверженцев той или иной политической идеологии), использование социальных сетей как средства обмена информацией между членами определенной группы (рабочая группа по конкретному вопросу, соседское сообщество, группа гражданских активистов), привлечение новых членов.

*Индивидуальное политическое интернет-участие* выражается не только в приверженности индивида определенной группе, но и посредством демонстрации своих политических взглядов, предпочтений, мнений, транслируемых через профиль индивида в социальной сети.

Профиль индивида, или его личная страница в социальной сети, с одной стороны, является частной территорией, на которой может быть размещена любая (в рамках действующего в данной стране законодательства) информация на усмотрение владельца, а с другой — элементом публичного пространства, доступного для обозрения каждого человека (в случае со страницей в социальной сети — любого зарегистрированного пользователя). Перепосты из политизированных пабликов могут рассматриваться в качестве формы потребления определенной информации и обмена ею с другими [Rainie, Wellman, 2012, p. 127]. При этом возможно как сознательное отвержение неудобной политической информации, так и демонстрация через перепост ее неприятия или, наоборот, признание и принятие политика либо проводимой государством политики или действий.

Перепосты материалов серьезной направленности (к примеру, кандидата на выборах президента, которому симпатизирует индивид), а также юмори-

стического и сатирического характера (предположительно направленных скорее на дискредитацию политических противников), могут выступать как: 1) форма политического участия гражданина; 2) способ (само)позиционирования в политическом пространстве; 3) вариант агитации за кандидата. Иными словами, можно вести речь о широких возможностях для выражения гражданином собственной позиции: каждый может выбрать для подписки любой из тысяч пабликов или лично создавать контент. Виртуальные способы политического участия раскрывают границы для вовлечения большего количества индивидов (при этом возникает некий возрастной перекося: старшая возрастная когорта зачастую не обладает такой степенью компьютерной грамотности, как молодежь, что порождает ситуацию, когда о своих политических взглядах напрямую заявляют лица, не достигшие совершеннолетия).

В работе [Loader, Vromen, Xenos, 2014, p. 145] подчеркивается, что репосты и высказывание собственного мнения о политике вряд ли могут иметь какие-то существенные последствия, к примеру изменить политическое поведение всего общества, так как у пользователей, создавших или ретранслировавших политический контент, нет для этого необходимых финансовых, моральных, социальных или культурных инструментов, тем не менее это сказывается на их самооценке и восприятии мира. Исследователи выделяют следующие черты, присущие участникам виртуальных сообществ:

- 1) отсутствие стремления быть членами политических или общественных организаций (партий или профсоюзов);
- 2) склонность участвовать в горизонтальных и неиерархичных сетях;
- 3) ориентированность на проекты;
- 4) рефлексивная включенность в политику как часть образа жизни;
- 5) самоактуализация, а не послушание должному;
- 6) приверженность глобальному информационному сетевому капитализму, а не модернистскому капитализму всеобщего благосостояния;
- 7) установление и поддержание своих социальных связей посредством среды, создаваемой сетевыми социальными медиа.

Активное ведение блога — наиболее простой способ политического участия, не требующий усилий и особых материальных средств со стороны гражданина. На наш взгляд, контент политической тематики, выкладываемый пользователями на их страницах в социальных сетях, можно разделить на:

- 1) данные формального содержания (официальная информация, публикуемая на правительственных интернет-ресурсах);
- 2) агитацию «за» (поддержка того или иного политического лидера, партии, кандидата, включая период предвыборных кампаний, информирование о мероприятиях);

- 3) агитацию «против» (дискредитация политических противников, иных идей);
- 4) самопозиционирование — выкладывание личных фотографий с митингов, собраний, пикетов вместе с политическими деятелями, написание авторских заметок.

Формы выражения собственного мнения могут иметь самую разную направленность. Например, политический юмор в данном контексте — это именно форма, поскольку демотиваторы, анекдоты, карикатуры и видео зачастую несут большую смысловую нагрузку, чем самое подробное описание какого-либо факта политической жизни. Наполняемость личных страничек может быть самой различной и не всегда однородной.

Ожидания интернет-пользователей во многом связаны с мнимой открытостью интернет-пространства. Зачастую группы в социальных сетях воспринимаются как некие сайты госуслуг, благодаря которым граждане могут получать информацию по всем интересующим их вопросам и событиям. Вместе с тем важнейшая функция этих групп — информационная, выступающая как возможность донести до адресатов последние официальные новости.

В настоящее время коммуникация между обычными пользователями и государственными чиновниками подразумевает в большей степени односторонний характер, поскольку Федеральный Закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» обязывает государственных служащих сообщать обо всех формах своей интернет-активности и никах, используемых на различных форумах [Чиновники сдадут..., 2017].

Исследуя официальные аккаунты органов государственной власти различных уровней и обсуждения, разворачивающиеся в них, можно наблюдать сосуществование двух разнонаправленных если не дискурсов, то дискуссий. Несмотря на восприятие в сознании обычных пользователей данных страничек как площадки либо для обсуждений, либо для сбора мнений, все же их посыл заключается в информировании об основных новостных событиях, а также в оглашении официальной точки зрения. Во многих из них отсутствует возможность для комментирования, а также добавления собственных пользовательских постов. Причем какая-либо взаимосвязь между организацией, которую представляет тот или иной паблик, и ее открытостью не прослеживается: вероятно, это остается на усмотрение администраторов группы. Например, на федеральном уровне страница МИД РФ [МИД России...] открыта для комментариев, а Правительства РФ — закрыта [Правительство России...], а на региональном — паблик правительства Новгородской области [Новгородская область...] открыт, а Санкт-Петербурга [Правительство Санкт-Петербурга...] — закрыт. Представленная информация носит общий характер и отражает официальную точку зрения, оповещает о событиях, связанных с тем или иным ведомством. Зачастую посты имеют общественную направленность.



### 8.3. ПОЛИТИЧЕСКОЕ УЧАСТИЕ ПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ СОЦИАЛЬНОЙ СЕТИ «ВКОНТАКТЕ»

Для изучения пользовательского контента и контента сообществ в социальной сети «ВКонтакте» в нашем исследовании была использована трехмерная модель критического дискурс-анализа Н. Феркло. Она включает изучение воспроизведения и восприятия текста, анализ самого текста и анализ социального контекста [Fairclough, 2006]. В качестве общей методологии исследования использовалась идея М. Кастельса о сетевом обществе [Castells, 2009; 2012].

В процессе этого исследования были рассмотрены четыре популярные группы политической направленности (в расчет принималась статистика по уникальным посещениям за неделю с 1 по 8 декабря 2016 г.): «Политика», «Нетипичная политика», «Острая политика», «США — Агрессор (Новости, Юмор, Политика)» и сообщества официальных органов власти (страницы Министерства иностранных дел, Правительства России, Правительства Новгородской области и Правительства Санкт-Петербурга) в российской социальной сети «ВКонтакте». Выбор данной платформы обусловлен тем, что, анализируя дискурс виртуального сообщества, изначально в качестве генеральной совокупности была обозначена русскоязычная аудитория (поскольку специфика ведения бесед, политические традиции во многом связаны с национальной спецификой), а это самая популярная социальная сеть Рунета (впрочем, и одна из самых посещаемых платформ в мире с более чем 380 млн пользователей).

Согласно данным, представленным «ВКонтакте», на сайте зарегистрировано более 380 миллионов пользователей; более 80 млн из них заходят на сайт каждый день; свыше 2,5 млрд страниц открываются ежедневно; примерно 65 % посетителей — россияне; 24 % — из России и проживают в Москве, 11 % — в Санкт-Петербурге; более 59 % — старше 25 лет [Аудитория Вконтакте...]. В ноябре 2016 г. количество посетителей в день составило 83 млн 520 тыс. 564 чел.

Сначала в генеральной совокупности находились все группы политического содержания, представленные в социальной сети. Группы политических партий, объединений и союзов и взглядов не рассматривались, поскольку они являются площадкой для общения людей, имеющих сходные взгляды, в некоторой степени союзников. Также были исключены группы, связанные с политическим юмором, по причине специфики контента и того, что подобные материалы встречаются и в других группах. Таким образом, внимание было сосредоточено на группах, позиционирующих «нейтральность» и сугубо информационный характер («политический журнал»). Показатели посещаемости исследуемых сайтов представлены в табл. 8.2.

Как видно, основными участниками групп являются мужчины, проживающие в крупных российских городах (что весьма примечательно для российского политического пространства, поскольку в Российской Федерации

большей политической активностью и сознательностью обладают женщины). Свыше половины посетителей данных групп попадает в них не со своих персональных страничек, а извне.

Таблица 8.2. Показатели посещаемости сайтов политических сообществ

Название сообщества	Количество участников, человек			Пол, %		География посещений, %		Основной источник перехода, %
	Всего	В день (за последние 30 дней)	Всего за последние 30 дней	Женщины	Мужчины	Страна	Город	
«Политика» ( <a href="https://vk.com/politicsclub1">https://vk.com/politicsclub1</a> )	187481	13464	182742	25	75	Россия (84,92)	Москва (27,63)	Прямые ссылки (59,65)
«Нетипичная политика» ( <a href="https://vk.com/ntpolitika">https://vk.com/ntpolitika</a> )	109570	2384	24291	26	74	Россия (73,61)	Москва (24,76)	Прямые ссылки (54,59)
«Острая политика» ( <a href="https://vk.com/ostpol">https://vk.com/ostpol</a> )	94988	4 699	30 870	19	81	Россия (85,18)	Москва (35,06)	Прямые ссылки (65,87)
«США — Агрессор (Новости, Юмор, Политика)» ( <a href="https://vk.com/bears_rus">https://vk.com/bears_rus</a> )	61461	854	14 980	18	82	Россия (83,68)	Москва (23,06)	Прямые ссылки (57,19)

Интересно, что контент этих групп весьма схож. При позиционировании себя, в том числе и как новостных и аналитических источников, отражающих повестку дня, они весьма далеки от этого. Общий дискурс, в котором они существуют, имеет неинформационный характер и сводится даже не к отражению политической ситуации, а скорее к утверждению стереотипов. При этом темы, связанные с внутренней политикой, не являются приоритетными. Акцент делается на внешней политике в весьма характерной форме: первоочередными становятся не злободневные события, а исторические сюжеты, связанные с развалом СССР или Второй мировой войной, или обсуждаемые длительное время темы (война в Сирии, кризис на Украине, проблемы с мигрантами в Европе и т.д.). Даже ситуация с выборами президента США остается невостребованной как модераторами групп, так и самими пользователями (впрочем, это не касается конкретно личностей и деятельности как бывшего президента США Б. Обамы, так и новоизбранного Д. Трампа). Подобную однородность контента демонстрирует и группа «США — Агрессор (Новости, Юмор, Политика)», в которой, помимо заявленной проблематики, активно подается информация относительно ситуации в любой другой стране мира, а также исторического характера.

Эти страницы обновляются ежедневно и претендуют на некую эксклюзивность, однако можно вести речь о повторяющемся контенте: некоторые видеоролики, картинки переносятся из группы в группу. Таким образом сохраняется иллюзорность виртуального разнообразия. Проблемы, затрагиваемые в каждой из них, неразнообразны, как и взгляд на них. Кроме того, зачастую наиболее активные участники обсуждений «кочуют» из сообщества в сообщество и оставляют одинаковые ссылки на сторонние политические ресурсы или кажущиеся им подходящие по смыслу видео, гифки и картинки.

Можно утверждать, что дискурсы под каждым из постов мало чем отличаются друг от друга, как и их выстраиваемая композиция. Кто-то из участников высказывает мнение относительно заявленной проблематики, а следом (как правило, через несколько сообщений) другой пользователь оставляет замечание общего свойства, и все переходит в сферу общих обсуждений и переливания из пустого в порожнее, порождая эффект «диванных политологов», каждый из которых подкован исторически, обладает широким спектром знаний в любой отрасли политической науки, а также владеет некой конфиденциальной информацией. В конечном счете это исключает дискуссионность, а сводится к возможности позиционирования себя — складывается ситуация параллельных монологов, носящих либо характер тотальной критики всего и вся, либо, напротив, полного приятия внешней политики Российской Федерации. Парадоксально, что данные группы не имеют большого количества «репостов». На наш взгляд, это связано с тем, что активные участники используют их скорее для снятия собственного напряжения, поскольку обсуждения политической ситуации всегда носят конфликтный и эмоционально окрашенный характер. Дискурс обсуждения сводится к тому, что участники высказываются как реальные акторы публичной политики, наделенные широкими, практически неограниченными полномочиями, от которых зависит дальнейшее развитие общемировых трендов.

Анализ контента ста страниц самых активных участников дискуссий этих групп показал отсутствие у них желания раскрывать перед онлайн-«друзьями» свои политические взгляды. Если обратиться к метафоре домов и лужаек перед ними, то можно сказать, что свою персональную страничку эти пользователи воспринимают как лужайку, которая должна быть идеальна и мало чем отличаться от соседской, в то время как участие в групповых обсуждениях — это свобода нахождения за закрытыми дверями своего дома. Многообразие существующих в виртуальной сети групп приводит к ощущению, что твоя точка зрения очень важна и все могут о ней узнать, вместе с тем вероятность того, что кто-то из знакомых наткнется на нее, сводится к минимуму.

Таким образом, использование социальных сетей в публичной политике является весьма неоднозначным: декларируя общую открытость в плане коммуникации, они тем не менее оказываются малоэффективными при взаимодействии

граждан и властных институтов. Количество комментариев (там, где они открыты) и подписчиков оказывается чрезвычайно велико для работы с таким объемом информации и ведения потенциального двустороннего диалога. С учетом дискурса среди пользователей как официальных пабликов, так и групп политической направленности все это весьма затруднительно. Однако сохраняется другая коммуникативная составляющая сообществ: власть всегда оперативно оказывается в курсе проблем, волнующих общество, а граждане, в свою очередь, имеют возможность доступа к самой актуальной официальной информации.

## Глава 9

### СЕТЕВЫЕ МЕХАНИЗМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ИДЕНТИЧНОСТЕЙ

Современная динамика идентичностей неразрывно связана с глубокими общественными трансформациями, влияющими на институциональные и социокультурные основания современного мира. В научном дискурсе сложилось четкое представление о том, что нынешняя реальность представляет новый качественный этап общественного развития, в котором человек с возрастающей сложностью своего существования становится ключевым субъектом социальных и политических изменений [Политические изменения..., 2014]. Рефлексия о стремительно изменяющейся социальной реальности, которая отражается во множестве метафорических определений («индивидуализированное общество» З. Баумана, «общество риска» У. Бека, «сетевое общество» М. Кастельса, «infomodernity» И. Семененко, В. Лапкина) [Bauman, 2001; Beck, 1986; Castels, 2010; Лапкин, Семененко, 2013], фиксирует тектонические сдвиги в сознании и поведении, в потребностях и мотивациях современного человека, механизмах его самоидентификации, которые происходят под влиянием продолжающейся технологической революции [Политические изменения..., 2014, с. 179].

Новые сетевые механизмы формирования идентичностей возникают в «пространстве социального взаимодействия, в границах которого интеграция индивидов достигается на основе качественно измененных и усложненных требований к характеру их участия в социальной коммуникации. Условием становления такого пространства оказывается персональная и потенциально интерактивная подключенность к глобальной «информационной среде», посредством которой социальный индивид приобщается к новым универсальным нормам и стандартам поведения, к новым условиям жизни и новым ограничениям доступа к ресурсам [Лапкин, Семененко, 2013].

Сетевые механизмы, основанные на соответствующей коммуникации и структурах, в контексте новой социальной реальности инициируют сетевую

логику изменений сущностных характеристик и свойств идентичности личности [Christakis, 2011]. «Именно сети составляют новую социальную морфологию наших сообществ, а распространение сетевой логики в значительной мере сказывается на ходе и результате процессов, связанных с производством, повседневной жизнью, культурой и властью» [Castels, 2010, p. 500]. В данных условиях сетевая коммуникация и сетевые структуры, возникающие в различных сферах общественной жизни и захватывающие доминирующие позиции, становятся одновременно и движущей силой и результатами цивилизационного развития.

### 9.1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВАНИЯ И ЭМПИРИЧЕСКИЕ МЕТОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Формирование институциональных основ сетевого общества поставило перед наукой вопрос о выработке нового типа научного мышления, с помощью которого ученые смогут предложить концептуальные схемы исследования этого общества как сложного и многомерного объекта с их последующей операционализацией и созданием соответствующего аналитического инструментария. В интерпретациях современных социальных философов речь идет о развитии постмодернистского типа научного мышления [Кравченко, 2014, с. 355], который характеризуется рядом признаков.

Во-первых, в настоящее время в социально-гуманитарном знании происходит отказ от единственного суверенного когнитивного субъекта в пользу коллективного; иными словами, в научном поле одновременно существуют когнитивные акторы, которые интерпретируют общество разной динамической сложности и различных пространственно-темпоральных миров. На смену онтологическому монизму и дуализму приходит научное осмысление множественных и гибридных онтологий в условиях многоальтернативного выбора [Усова, 2015], методологических практик и исследовательских техник. Во-вторых, для данного типа мышления характерна сложная рефлексия, предполагающая, с одной стороны, рефлексия реальное, противоречивое, динамически развивающегося общества, а с другой — рефлексия рефлексии индивидов, и прежде всего относительно плюрализма производимых и потребляемых ими смыслов. Согласно У.Беку, это позволяет не допустить экспансии какой-либо культурной, теоретической или методологической традиции и обеспечить толерантное сосуществование теорий, чтобы каждая из них могла дополнять полученные результаты других теорий [Beck, 2007]. В-третьих, постмодернистский тип мышления формирует методолога с новым типом идентичности — «антропологического» [Генисаретский, 1997], способного работать в ситуации открытой, сетевой, виртуальной коммуникации и постоянно изменять исследовательскую оптику в соответствии с изменяющейся социальной реальностью.

Концептуальным основанием изучения сетевых механизмов формирования идентичностей является теория сетевого общества М. Кастельса [Castels, 2000; 2010], который определяет его как результирующий вектор развития информационной экосистемы, где знания и информационные потоки играют определяющую роль. В условиях информационного общества социальная коммуникация, трансформируя институты и практики, приобретает совершенно новые сетевые качества универсального характера.

Новым объяснительным концептом, позволяющим обосновать сетевые механизмы формирования идентичностей, выступает теория сетевого фронта [Морозова, Мирошниченко, Рябченко, 2015], понимаемого как подвижная граница пространства контакта, взаимовлияния и взаимопроникновения социальных и культурных практик сетевого общества и предшествующих цивилизационных социальных и культурных практик. Согласно данному концепту, трансформация информационного общества в сетевое на начальном этапе происходит через образование сетевых фронтальных зон, создающих условия для формирования сетевых структур, которые, впоследствии расширяясь, объединяются и образуют единый сетевой ландшафт.

Теоретическим основанием исследования сетевых механизмов формирования политических идентичностей являются работы, в которых онлайн-пространство и его роль в изменении формата публичной политики как в глобальном [Hacker, Dijk, 2000; Мирошниченко, 2011], так и в национальном контексте связываются с появлением новых сетевых онлайн-структур и интерактивных механизмов сетевого публичного управления.

При рассмотрении основных векторов динамики идентичности в сетевом обществе учитывалась европейская традиция исследования идентичности, связанная с постструктурализмом [Бурдье, 1993; Giddens, 1984] и конструктивизмом [Corcuff, 1995]. Кроме того, использовались подходы, связанные с концептуализацией идентичности через анализ коллективных действий [Melucci, 1996; Tilly, 2002]. Представляется верным понимание политики идентичности И. С. Семененко в качестве целенаправленной деятельности, актором которой выступают как государство, властная элита, так и другие субъекты — публичные интеллектуалы, гражданские активисты, политические партии и др. [Семененко, 2011]. Важные идеи, касающиеся сущности и механизмов формирования сетевой идентичности, содержатся в работах К. Салливан, Д. С. Мартынова, Л. А. Фадеевой [Sullivan, 2011; Мартынов, 2015; Фадеева, 2011].

Концептуальная структура проведенных эмпирических исследований базировалась на методологии двойной рефлексивности. Ее основа — сочетание теории, качественной стратегии и стиля коллективной аналитической работы: по мере продвижения исследований частные аспекты этой методологии проверялись, изменялись и развивались. Из социологических методов сбора информации были использованы кейс-стади, интерактивный качественный

анализ электронных ресурсов, интерактивный онлайн-сбор и анализ социологической информации в режиме реального времени. Анализ эмпирических данных основывался на качественной стратегии. Интегрированная база источников ряда самостоятельных эмпирических исследований включает материалы 40 кейсов социальных сетей (основанных на глубинных интервью, документах, материалах печатных и электронных СМИ, характеризующих институционализированные формы деятельности сети, результаты интерактивного сбора информации в социальных онлайн-сетях и т.д.), а также онлайн-платформы зарубежных и отечественных краудсорсинговых ресурсов.

## 9.2. МЕХАНИЗМЫ И ПРАКТИКИ ФОРМИРОВАНИЯ ИДЕНТИЧНОСТЕЙ В СЕТЕВОМ ОНЛАЙН-ПРОСТРАНСТВЕ: РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

В современном социально-гуманитарном знании проблема появления и распространения сетевых механизмов формирования идентичностей не имеет четкого концептуального обоснования, но осмысливается в рамках исследований идентичности в условиях формирования новой социальной реальности [Уханов, 2009]. Первая часть исследований, рассматривая условия, процессы и результаты формирования идентичности в постсовременности, акцентирует внимание на виртуализации социальной реальности как механизме, трансформирующем жизненное пространство индивида и сфер его деятельности [Luhmann, 2004]. В системе виртуальной реальности, основанной на мультимедийных и цифровых технологиях, смыслы формируют пространство культурных кодов, символов и идеологий, становясь продолжением существующего публичного пространства обитания человека. Виртуализация, создающая «гиперреальность» [Houellebecq, 1998], или симуляционный дизайн реальности [Baudrillard, 1983], формирует метастабильные, реконструируемые, эклектичные, ситуативные и мозаичные идентичности знаково-символической природы, ассимилированные в сетевом взаимодействии [Горный, 2004]. Вторая часть исследований сосредоточена на механизмах, основанных на технологических возможностях интерфейсов социальных онлайн-сетей, способствующих формированию сетевой идентичности, которая рассматривается как конструирование проекта личности в онлайн-пространстве, направленного на удовлетворение разнообразных потребностей индивида [Фленина, 2014].

*Сетевые механизмы* формирования идентичностей представляют собой комплекс взаимосвязанных и взаимообусловленных практик в глобальном информационно-коммуникативном пространстве, способствующих индивидуальной и коллективной идентификации, интериоризации и рефлексии. Комплекс включает в себя механизмы сетевой коммуникации, рефлексивной вклю-



ченности личности в публичное пространство, сетевого топос-структурирования и публичного краудсорсинга.

Механизм сетевой коммуникации, основанный на технологических возможностях web 2.0 и web 3.0, представляет собой способ продуцирования индивидуальных и коллективных форм аккумуляции информации, создания/распространения нового контента/новых знаний. Функциональность механизма сетевой коммуникации для воспроизводства/позиционирования традиционных и конструирования новых идентичностей заключается в его цифровой природе (готовность и открытость к изменениям) и сетевом этосе (ориентация на интеграцию в сообщество разнообразных по ценностным ориентациям и статусам акторов, обеспечение сотрудничества между ними на основе выработки единого ценностно-нормативного комплекса).

Данный механизм позволяет конструировать и управлять своими идентичностями в публичном онлайн-пространстве, что характерно для представителей «цифрового поколения». «Цифровым поколением» в современном социальном знании стали называть популяцию людей, рожденных в 1980-х гг. и взрослых одновременно с экспонентным развитием интернета. Социологический портрет этого поколения основывается на таких характеристиках его представителей, как тотальная креативность, инновационность, информированность (благодаря постоянной включенности в поисковую деятельность) и многозадачность (рассматриваемая как способность решать несколько когнитивных задач одновременно) [Palfrey, Gasser, 2008, p. 4]. Придавая огромное значение своему публичному онлайн-образу, молодые люди старательно выстраивают его, создавая посредством визуализированных и вербальных образов собственную виртуальную личность и продвигая ее в сетевых структурах. Речь идет о так называемой проектно-брендовой идентификации личности, с помощью которой личность в социальных сетях представляется как проект или как серия проектов. При этом данный образ не может быть устойчивым и стабильным: под давлением информации сетевых коммуникаций личность и ее виртуальный образ вынуждены приспосабливаться к новым условиям — новому месту учебы, новому направлению карьеры, новым гендерным ролям и т.д. Иными словами, гибкая структура сетевых взаимодействий порождает такого же гибкого децентрализованного субъекта, обладающего разовыми «перманентно обретаемыми» идентичностями. Человек, экспериментируя с различными реальными идентичностями, формирует особый тип идентичности как самопрезентации своего «фасадного Я». Данная идентичность не требует от него отказа от реальных идентичностей, а формируется общепринятыми в интернет-среде правилами и техническими возможностями, которые предоставляют сетевые платформы самопрезентации.

Все это позволяет личности через осмысление ценностных ориентиров индивидуальной деятельности формировать себя как активного субъекта, спо-

собного развивать собственную систему социальной идентичности, встраиваясь на основе приоритетных идентификаций в солидарные сообщества социального пространства конкретного общества. Механизм сетевой коммуникации дает возможность личности осуществить собственную презентацию своей реальной жизни и солидаризироваться во мнении, действиях с другими гражданами в сетевом формате. У человека появляется возможность не только заявить, но и благодаря сетевой коммуникации получить «закрепление» статуса своих идентичностей. В результате формируются принципиально новые «персонализируемые сообщества» — сети межличностных связей и взаимодействий, основанные на социальной идентичности и обеспечивающие информацию и поддержку [Wellman, 2001]. Они реализуют личностные потребности в обществе, опираясь на новые коммуникационные возможности, что, в свою очередь, способствует их встраиванию в глобальное цифровое пространство социальности, созданное интернетом.

Механизм сетевой коммуникации предоставляет возможность качественно развивать систему идентичностей личности в сетевой логике, что определяется двумя факторами. С одной стороны, функционирование современных сетевых платформ стало основываться на жестком условии наполнения персональных аккаунтов достоверной идентифицирующей информацией, давая при этом технологические возможности для реализации сетевого общения, обмена информацией и одновременно ведения персональных страницы и блога. Такое построение работы социальных онлайн-сетей обусловило перенос повседневных или эпизодических коммуникаций пользователей из реального мира в онлайн-пространство и их дальнейшее развитие в рамках позиционирования и функционирования сетевых сообществ. С другой стороны, успех индивидуальных и коллективных стратегий развития в современном обществе определен бинарным выбором: быть или не быть представленным в коммуникационной мультимедиа системе. Иными словами, выживают и достигают успеха только те, кто принимает сетевую логику, так как мультимодальность и диверсифицированность сетевой коммуникационной системы способствуют интеграции всех существующих и появляющихся когнитивных схем и практик.

Важно, что универсальный по своим характеристикам механизм сетевой коммуникации начинает работать на формирование конкретных идентичностей, исходя из целевых установок их носителей (в зависимости от того, на удовлетворение каких потребностей личности они ориентированы, осуществляя сетевую коммуникацию) и их возможности использовать другие сетевые механизмы. При этом механизм рефлексивной включенности индивидов в публичное пространство, механизм сетевого топос-структурирования, механизм публичного краудсорсинга имеют политическое содержание и в комплексе с другими механизмами обуславливают воспроизводство нового типа публичной политики — сетевой публичной политики.

Сетевая публичная политика представляет собой незавершенный проект нелинейного развития, в котором институциональные, процессуальные, технологические и социокультурные компоненты политики приобретают сетевые, синергетические характеристики, прорастая поверх рутинных практик традиционной публичной политики. В институциональной среде возникают новые организационные формы и практики разнообразных сетевых структур, а традиционные политические институты под воздействием процессов сетевизации становятся гибридными. Процессуальные свойства публичной политики приобретают такие отчетливые синергичные черты, как нелинейность, стихийность, самоорганизация, бифуркация. Технологические компоненты сетевой публичной политики, выстраиваясь на принципах сетевой коммуникации, нацелены на поиск инноваций в сфере политики (инновационного контента, инновационных форм взаимодействия, инновационных ресурсов и решений). Социокультурные компоненты сетевой публичной политики развиваются на основе социального конструирования реальности, где происходит формирование нового типа личности — «человека постмодерна», представителя «общества знаний» и носителя «гибридной идентичности», способного реализовывать свою политическую субъектность в многослойном формате публичной политики [Мирошниченко, 2013].

*Механизм рефлексивной включенности индивидов* в публичное пространство характеризуется как концептуализация индивидуальными и коллективными акторами автономных социальных миров, требующих создания собственных виртуализированных публичных пространств, но находящихся в тесной связи с общим социальным пространством. Концептуализация индивидом собственного социального мира с проекцией в политическую сферу рассматривается в контексте его рефлексивной включенности в публичное пространство или, по определению М. Фуко, «управленческой ментальности» [Foucault, 1991] как активности, нацеливающей быть критичным и рефлексивным [Walters, Naahr, 2005]. Дуальность результатов рефлексивной включенности индивида проявляется в возникновении «сетевых феодалов и крепостных» в пространстве публичной политики. «Сетевые феодалы» — индивиды, или политические акторы, — на основе легитимных практических схем и эксплицитных понятий самостоятельно и оригинально осмысливают политические события, конструируя пространство вокруг себя, своего места или проблемы с проективным набором публичных решений. Индивиды, или политические акторы, которые не участвуют в конструировании публичных пространств, а прибегают к осмыслению общественно-политических событий на основе идентификации с созданными «сетевыми феодалами» когнитивных схем и практических решений, становятся «информационными крепостными» в конструируемых публичных пространствах. У.Эко в своей работе 1998 г., оценивая происходящие в результате информационно-коммуникационной революции цивилизаци-

онные изменения, пришел к выводу о том, что в ближайшем будущем общество разделится на две группы — тех, кто потребляет медийные продукты в виде «готовых» образов и суждений о мире без критического осмысления получаемой информации, и тех, кто способен конструировать реальность посредством информационно-коммуникационных технологий [Эко, 1998].

Смыслы, когнитивные схемы и нарративы, распространяемые и потребляемые публикой в границах публичного пространства «сетевых феодалов», становятся источниками новой коммуникативной власти. У. Бек говорит о принципиально новом явлении для публичной сферы — «распаде политики» [Beck, 1986]. На смену властного доминирования национальных государств и централизованных правительств приходит коммуникативная власть многообразных сообществ, сетей и индивидов, обладающих значимыми рефлексивными способностями. Так, в глобальном интернет-пространстве наблюдается рост виртуальных государств, географически привязанных к существующим государствам и регионам, а также формирующихся в них на основе новых конструируемых идентичностей цифровых наций. К ним можно отнести: AeternaLucina — в Южном Уэльсе, Bumbunga — в Австралии, ConchRepublic — в США, Kingdom of Elleore — в Дании, Filettino — в Италии, Ladonia — в Швеции и т. д. [Акопов, 2013, с. 45]. Рефлексивная включенность индивида нарушает монополию государства на установление границ идентичности. В расширенной интернетом публичной сфере с множеством пространственных координат граждане самостоятельно выбирают, с каким пространством себя ассоциировать (в каких сетях участвовать, а какие формировать самостоятельно) и экспериментируют со своими идентичностями, изменяя природу властных отношений. Конструирование такого рода сообществ предполагает актуализацию в дискурсивных практиках отдельных идентификационных признаков, формирующих определенные когнитивные схемы и модели поведения, отличные от традиционных социальных идентичностей.

Однако в расширяющихся возможностях рефлексивной включенности индивида в публичное пространство и автономной «маршрутизации» публичных коммуникаций существует угроза усиления власти маргинальных групп, которые могут носить и экстремистский характер. Вместе с тем формирование публичных пространств также может происходить на основе использования механизмов манипулирования, социального и политического инжиниринга, где феодалами публичных пространств становятся политические лидеры субполитики — мэры городов, директора крупных бизнес-структур, представители региональных медиаструктур и PR-агентств, цифровые лидеры, гражданские журналисты и др.

Коммуникативная сетевая структура онлайн-пространства позволяет различным социальным и политическим акторам проектировать и позиционировать новые идентичности, носители которых ориентированы на активные социальные действия в публичной сфере. Формирование такого рода идентич-

ностей происходит благодаря механизмам сетевого топос-структурирования и публичного краудсорсинга.

Под *топосом* понимается открытое множество практик и практических схем, связанное с некой социальной проблемой или «местом коммуникации акторов». Сетевое топос-структурирование представляет собой механизм формирования публичного пространства, в котором практические схемы, практики, ресурсы акторов публичной политики и структур публичного управления интегрируются в едином согласованном проекте решения конкретной локализованной проблемы. В топосе как интересубъективной реальности идеи задают границы принимаемых решений. Зачастую топос обуславливает возникновение сетей социальной солидарности, демонстрирующих автономные от публичной власти гражданские действия, направленные на разрешение публичной проблемы. Примером сетевого топос-структурирования является движение «Блогер против мусора». Сформированное в блогерской среде сетевое сообщество актуализировало общественно значимую проблему уборки мусора и активизировало различные группы общественности на практическое решение проблемы в российских регионах. Только в 2013 г. в проекте приняло участие 80 субъектов РФ с общим числом участников более 50 тыс. человек. К решению данной проблемы присоединились губернаторы, представители местных властей, СМИ и крупные коммерческие компании [Морозова, Мирошническо, Рябченко, 2015, с. 15].

Проектирование идентичностей всегда является двухступенчатым процессом, который включает в себя «заявку идентичности», конструируемой индивидом/сообществом/институтом, и «принятие конструируемой идентичности» окружающими целевыми группами. При совпадении «заявки» и «принятия» происходит становление устойчивой формы социальной идентичности, на основе которой формируются определенные гражданские действия в публичной сфере. Помимо механизма сетевого топос-структурирования, проектирование и позиционирование такого рода идентичностей осуществляется в мировой практике с помощью публичного краудсорсинга.

*Краудсорсинг* — это целенаправленная деятельность акторов (социальных, экономических, политических) по использованию ресурсов граждан, организованных в общественные сети в онлайн-пространстве для коллективного создания (идеи, проекта) и/или закрепления (решения, практики) инноваций в различных сферах общественной жизни. Источником инноваций становится коллективный разум индивидуальных акторов, осуществляющих краудсорсинговую деятельность в организованных общественных сетях [Мирошниченко, 2013, с.232]. Как сетевой механизм формирования идентичности, краудсорсинг представляет собой способ организации сетевых сообществ в виде общественных сетей, позволяющих актуализировать разнообразные потребности граждан для разработки и реализации коллективных идей или проектов, нацеленных на решение публичной проблемы.

В краудсорсинговых проектах на основе ситуативно-проблемной идентификации с другими гражданами, заинтересованными в решении общественной проблемы в данный временной период, в онлайн-пространстве формируются общественные сети для реализации краудсорсинговых задач [Morozova, Miroschnichenko, 2015]. Во время летних пожаров, охвативших большинство регионов России в 2010 г., функцию антикризисного коммуникационного менеджмента взяли на себя социальные сети и блогеры: они не только предложили общественности свидетельства очевидцев, фотографии и видеоролики трагических событий и т.д., но и на их основе создали онлайн-проекты, позволяющие координировать организацию гражданских инициатив по оказанию помощи пострадавшим. После обсуждения блогерами возможности оперативно помогать пострадавшим в августе 2010 г. была сформирована команда программистов, которые в кратчайшие сроки запустили сайт «Карта помощи»<sup>2</sup>. Данный краудсорсинговый ресурс позволяет информационно сопровождать и координировать деятельность волонтерских структур, некоммерческих организаций и всех заинтересованных стороны в ликвидации пожаров и оказании помощи пострадавшим [Мирошниченко, 2011].

Субъектами создания краудсорсинговых проектов и, соответственно, проектирования ситуативно-проблемных идентичностей могут выступать как отдельные граждане и их сообщества, так и институционализированные акторы (органы власти, некоммерческие организации, бизнес-структуры). Бывший сторонник Обамы Дж. Гильям в 2009 г. основал краудсорсинговый ресурс «WhiteHouse2.org»<sup>3</sup>, где граждане могут выразить поддержку политическим требованиям, выдвинутым другими гражданами или политиками, отвергнуть их, дать им оценку, прокомментировать. Темы предложений самые разные — от налоговых льгот и реформ в здравоохранении до инвестиций в возобновляемые источники энергии. Чем больше электронных подписей соберет то или иное требование, тем выше оно оказывается в рейтинге на сайте организации.

Механизмы сетевого топос-структурирования и публичного краудсорсинга в основном формируют ситуативно-проблемные идентичности, вместе с тем они имеют высокий мобилизационный потенциал для актуализации деятельности сетевых сообществ в виде гражданских инициатив и масштабных гражданских движений, где формируются новые устойчивые идентичности, которые могут приобретать и протестный характер.

Таким образом, комплекс сетевых механизмов создает динамичную матрицу идентичности современного человека, позволяющей реализовать возможности для его развития в современных условиях формирования новой социальной реальности. В то же время он не является стабильным, его содер-

<sup>2</sup> URL: <http://russian-fires.ru>

<sup>3</sup> URL: <http://techpresident.com/whitehouse2org>



жательное наполнение будет зависеть от тех институциональных практик, которые в дальнейшем определяют условия, процессы и результаты формирования идентичностей, требующих своего концептуального осмысления и эмпирических исследований в социальных науках.

## Глава 10

### ОТКРЫТЫЕ ДАННЫЕ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ГОСУДАРСТВА И ГРАЖДАН

В 2016 г. ООН опубликовала новые данные своего традиционного «Рейтинга электронного правительства» [The United Nations E-Government Survey 2016]. Данный рейтинг выявил следующие тенденции в области электронного правительства: а) за последние годы резко увеличилось количество стран, которые используют универсальные электронные платформы для предоставления государственных услуг; б) правительства во многих странах выкладывают свои данные в публичное пространство, с тем чтобы люди могли с ознакомиться с информацией и высказать свое мнение по общественно важным темам; в) благодаря распространению социальных сетей все больше стран берут курс на вовлечение граждан в принятие политических решений.

В 2003 г., по данным того же рейтинга ООН, только в 45 странах имелись универсальные электронные платформы, при этом лишь 33 страны располагали возможностью проводить операции через интернет. Согласно последнему исследованию, в 2016 г. уже в 90 странах присутствовали один или более универсальных порталов, где представлена открытая информация и/или электронные услуги, а в 148 странах можно было осуществить по крайней мере один вид операций по покупке услуг. Рейтинг ООН 2016 г. показывает, что уже в 128 странах возможно получение данных о государственных расходах в машиночитаемом формате [The United Nations E-Government Survey 2016].

Многие страны активно внедряют инициативы по открытым данным. Одной из ключевых причин для этого является большой потенциал открытых данных для экономического роста, бизнес-инноваций и создания рабочих мест. Согласно методике ООН, открытые данные выступают одним из ключевых показателей оценки эффективности деятельности электронного правительства [Open Government Data and Services]. Учитывая указанные мировые тенденции, можно утверждать, что с развитием электронного правительства связаны новые дизайны и платформы для отношений государства и граждан в публичной политике, и эта область нуждается в дальнейшем изучении.

Особого рассмотрения требует национальная специфика систем электронного управления каждой страны — участницы созданного в 2015 г. Ев-



разийского экономического союза. В условиях растущей интеграции данная проблема является актуальной, недостаточно изученной и заслуживает пристального внимания. Эти обстоятельства выступили предпосылкой создания научно-исследовательского проекта, который включил в себя мониторинг ресурсов OpenData и eGovernance в странах ЕАЭС, проведенный в конце 2016 г.

Отметим, что в указанном выше рейтинге 2016 г. существенно изменилось положение исследуемых стран по сравнению с данными предыдущих рейтингов (табл. 10.1).

Таблица 10.1. Положение стран ЕАЭС в рейтингах электронного правительства ООН

Год	Беларусь	Казахстан	Россия	Армения	Кыргызстан
2012	61	38	27	94	99
2014	55	28	27	61	101
2016	49	33	35	87	97

Россия в 2016 г. потеряла в рейтинге восемь позиций по отношению к 2014 г. и заняла 35-е место. Казахстан опередил Россию — он вышел на 33-е место (2014 г. — 28-я позиция), Беларусь находится на 49-м месте (2014 г. — 55-я позиция), а Армения и Кыргызстан занимают 87-е и 97-е места (2014 г. — 61-я и 101-я позиции соответственно) (рис. 10.1).

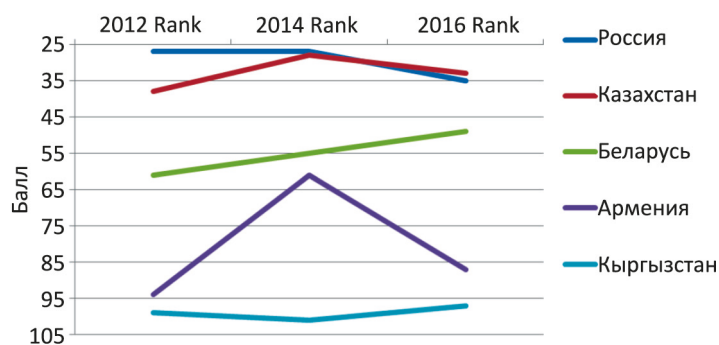


Рис. 1. Изменение положения стран — участниц ЕАЭС в рейтингах электронного правительства ООН

Представленные данные актуализируют изучение национальной специфики развития информационных технологий в странах Евразийского экономического союза и разработку соответствующих рекомендаций, которые позволят достичь эффективного сотрудничества национальных правительств в области электронного управления.

## 10.1. СОСТОЯНИЕ ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВА И ГРАЖДАН В УСЛОВИЯХ ОТКРЫТЫХ ДАННЫХ

В последнее время вопросы управления с помощью информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) стали одними из центральных для органов государственной власти и исследователей, занимающихся проблемами публичного управления. Все большее внимание уделяется потенциальной возможности электронного правительства вовлечь граждан в управление и создать правительство, ориентированное на граждан [Bertot, Jaeger, 2006; 2008]. Исследования показывают, что прогресс в развитии ИКТ увеличивает возможности государства по включению граждан в процесс принятия решений и использованию их возможностей решать общественные проблемы [Chun et al., 2010; Linders, 2012]. Обнаружено, что степень удовлетворенности граждан от отзывчивости государства к их электронным запросам положительно коррелирует с воспринимаемой открытостью и прозрачностью правительства и доверием граждан к государственным институтам [Kim, Lee, 2012].

Современными исследованиями также выявлено, что публикация в интернете и многократное неограниченное использование машиночитаемых данных — актуальная тенденция в управлении социально значимой информацией, имеющейся в распоряжении органов власти, и ключевой элемент концепции открытых данных. К ее эффектам относят:

- возможность принятия управленческих решений на основе автоматизированного анализа данных;
- финансовую выгоду при принятии управленческих решений;
- повышение эффективности государственного управления и проведение антикоррупционной политики;
- мобилизацию социальных групп для решения проблем среды проживания [Verhulst, Young];
- создание и эффективное перераспределение трудовых, производственных и финансовых ресурсов [Tennison and Hardings].

Таким образом, новые дизайны и платформы для отношений государства и граждан в публичной политике, предоставляемые интернетом, могут служить важным фактором развития публичного управления на основе сотрудничества и взаимной удовлетворенности.

Вместе с тем есть ряд недостаточно изученных вопросов, касающихся форм и содержания сотрудничества государства и общества в странах Евразийского экономического союза (ЕАЭС). Особенностью и новизной представленного исследования является его фокусирование именно на евразийском пространстве, которое имеет свою специфику развития и еще практически не изучено.

Для анализа процессов евразийской интеграции необходимо принимать во внимание опыт Европейского союза как наиболее эффективного и хорошо

изученного интеграционного объединения. Наиболее фундаментальные исследования европейской интеграции связаны с именами Э. Моравчика, Х. Уоллас, М. Поллака, А. Янга, С. Хикса, Б. Хойланд, Дж. Гиллингхама, Б. Розамонд, М. Эмерсона [Moravcsik, 1993; Wallace, Pollack, Young, 2014; Hix, Hoyland, 2011; Gillingham, 2003; Rosamond, 2000; Emerson, 1998].

Разработки концептуальных основ евразийской интеграции на сегодняшний день трудно назвать полноценными и завершенными. В большинстве исследований акцент делается на постсоветской, а не на евразийской интеграции [Skriba, 2014; Dragneva, Wolczuk, 2012; Dutkiewicz, Sakwa, 2014]. Вместе с тем идет активный процесс интеграции стран, что, несомненно, влечет за собой необходимость изучения эффективных моделей использования технологий электронного управления для достижения целей успешной интеграции и опережающего развития государств — членов ЕАЭС. Отдельно следует выделить работы Р. В. Болгова, Л. А. Видясовой, В. А. Карачай, О. Г. Филатовой, А. В. Чугунова, посвященные вопросам цифровой повестки на евразийском пространстве, которые выступают в качестве теоретико-методологической базы проведенного исследования [Bolgov, Chugunov, Misnikov, Filatova, 2014; Bolgov, Karachay, 2016; Chugunov, Filatova, Misnikov, 2016].

Далее описаны методика и результаты эмпирического исследования, включающего мониторинг информационных ресурсов «eGovernance and OpenData» в странах ЕАЭС.

## 10.2. МОНИТОРИНГ ИНФОРМАЦИОННЫХ РЕСУРСОВ EGOVERNANCE

Мировой опыт показывает, что эффективное внедрение технологий электронного управления (eGovernance) может предоставлять гражданам и бизнесу доступ к высококачественным услугам госорганов, уменьшать стоимость и базовую трудоемкость оказания этих услуг, а также организовывать механизм обратной связи между властью и обществом. Предоставление государственных и муниципальных услуг (ГМУ) в электронной форме является важнейшим направлением использования информационно-коммуникационных технологий в государственном управлении. Соответственно, методика мониторинга информационных ресурсов eGovernance предполагает исследование сервисов, направленных на упрощение получения гражданами и бизнесом государственных услуг. Вышеуказанные сервисы сегодня доступны на порталах государственных и муниципальных органов стран ЕАЭС.

Далее приведен список критериев, позволяющих характеризовать порталы ГМУ стран ЕАЭС на основе оценки реализации следующих возможностей порталов:

- 1) обеспечена корректная возможность пользования порталом при отключении функции отображения графических объектов;
- 2) обеспечена возможность поиска и получения сведений об услуге, размещенных на портале, средствами автоматизированного сбора данных в сети интернет, в том числе поисковыми системами;
- 3) сведения об услуге, размещенные на портале, могут быть найдены и получены с помощью поисковых инструментов портала;
- 4) на сайте органа, ответственного за предоставление услуги, имеется ссылка на страницу портала со сведениями о данной услуге;
- 5) обеспечена возможность обнаружить страницу со сведениями об услуге посредством последовательного перехода по ссылкам тематического рубрикатора на портале;
- 6) указана дата размещения/обновления сведений об услуге на портале;
- 7) мультиязычность;
- 8) использование мобильных технологий.

Перечень анализируемых порталов государственных и муниципальных услуг представлен в табл. 10.2.

Таблица 10.2. Порталы ГМУ в странах ЕАЭС

Страна	Адрес портала
Армения	<a href="https://www.e-gov.am/en">https://www.e-gov.am/en</a>
Беларусь	<a href="http://portal.gov.by/P">http://portal.gov.by/P</a>
Казахстан	<a href="http://egov.kz/wps/portal/index">http://egov.kz/wps/portal/index</a>
Кыргызстан	<a href="http://gosuslugi.mineconom.kg/index.php">http://gosuslugi.mineconom.kg/index.php</a>
Россия	<a href="https://www.gosuslugi.ru/">https://www.gosuslugi.ru/</a>

В качестве инструментария для проведения исследования использовался браузер Internet Explorer.

Результаты сравнительного исследования и оценки сайтов порталов для каждой из стран ЕАЭС в 2016 г. сведены в табл. 10.3 (0 — несоответствие, 1 — соответствие критерию).

Из табл. 10.3 видно, что лидером в области eGovernance, исходя из выбранных критериев оценки, является Россия, а самые низкие показатели демонстрируют порталы ГМУ Армении. У большинства стран ЕАЭС наблюдаются низкие оценки порталов ГМУ по критериям 4 и 6.

Проведенный мониторинг позволяет сделать вывод о том, что на сегодняшний день порталы ГМУ России и Казахстана — это наиболее успешный

Таблица 10.3. Сравнительный анализ порталов ГМУ в странах ЕАЭС, 2016 г.

№	Критерий анализа	Армения	Беларусь	Казахстан	Кыргызстан	Россия
1	Обеспечена корректная возможность пользования порталом при отключении функции отображения графических объектов	1	1	1	1	1
2	Обеспечена возможность поиска и получения сведений об услуге, размещенных на портале, средствами автоматизированного сбора данных в сети интернет, в том числе поисковыми системами	1	0	1	0	1
3	Сведения об услуге, размещенные на портале, могут быть найдены и получены с помощью поисковых инструментов портала	0	0	1	1	1
4	На сайте органа, ответственного за предоставление услуги, имеется ссылка на страницу портала со сведениями о данной услуге	0	0	0	0	1
5	Обеспечена возможность обнаружить страницу со сведениями об услуге посредством последовательного перехода по ссылкам тематического рубрикатора на портале	0	1	1	1	1
6	Указана дата размещения/обновления сведений об услуге на портале	0	1	0	0	0
7	Мультиязычность	0	1	1	1	1
8	Использование мобильных технологий	0	0	1	0	1
	<b>Итого</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>7</b>
	<b>Рейтинг</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>1</b>

и совершенный пример внедрения электронных услуг в контекст государственного управления, направленный на автоматизацию процесса предоставления услуг заявителям и организациям, т. е. физическим и юридическим лицам. Порталы государственных и муниципальных услуг Беларуси, Киргизии и Армении в большей степени спроектированы и реализованы с точки зрения сервис-менеджеров, а не пользователей. Можно отметить тот факт, что только два портала располагают мобильной версией сайта. Все порталы ГМУ государств имеют разный дизайн; более современными решениями здесь выделяются порталы России и Казахстана.

### 10.3. МОНИТОРИНГ ИНФОРМАЦИОННЫХ РЕСУРСОВ OPENDATA В СТРАНАХ ЕАЭС

Представленная методика мониторинга порталов OpenData предполагает подразделение исследуемых стран — участниц ЕАЭС на три условные группы:

- 1) «продвинутые» (рабочий портал; количество размещенных наборов данных от 1000 и выше; есть инструменты для разработчиков мобильных приложений и интернет-сервисов; размещены программы, разработанные с использованием открытых данных);
- 2) «начинающие» (рабочий портал; есть размещенные наборы данных; ведутся работы по его наполнению);
- 3) «отсутствующие» (единый портал открытых данных не создан).

В таблице 10.4 представлены данные мониторинга.

Итак, к группе «продвинутых» можно отнести порталы Российской Федерации и Республики Казахстан. На российском портале размещено самое большое количество наборов открытых данных (свыше 11 тыс.), имеются инструменты, позволяющие работать с открытыми данными (API и SPARQL запросы), и разработанные приложения на основе открытых данных (более 300 шт.). Портал Казахстана занимает вторую позицию, количество размещенных данных — более 2 тыс., однако количество категорий, определенных для размещения наборов данных, представлено шире, чем на портале России. Кроме того, на указанных порталах проводятся различные конкурсы на разработку приложений на основе открытых данных.

Группу «начинающих» представляет портал открытых данных Беларуси. Количество размещенных наборов — 132. Это можно объяснить тем, что портал был создан только весной 2016 г. и работа по его развитию находится на начальном этапе. Отсутствуют инструменты и программы, позволяющие работать с открытыми данными.

В группу «отсутствующих» вошли Армения и Кыргызстан. Отметим, что информацию об открытых данных в Армении содержит только портал электронного правительства (на армянском языке). Портал «Открытые данные

Кыргызстана» (разработан инициативной группой Кыргызской ассоциации разработчиков программного обеспечения и услуг в целях обеспечения открытого доступа граждан к данным государственных органов Кыргызстана, находящихся в различных информационных системах и базах данных) не содержит никаких данных.

Таблица 10.4 Порталы OpenData стран ЕАЭС

Страны Данные	Беларусь <sup>1</sup>	Казахстан <sup>2</sup>	Россия <sup>3</sup>	Армения <sup>4</sup>	Кыргызстан <sup>5</sup>
Количество наборов данных	132	2163	11189	Сайт объединяет электронное правительство и базы данных армянских государственных учреждений. Сайт только на армянском языке, поэтому нет точного понимания структуры	Не содержит данных
Формат данных	CSV EXCEL PNG XLSX JSON HTML JPEG DATA DOT XLS ZIP	EXCEL XML JSON	CSV XML JSON ZIP GZ XLSX XLS RDF		
Запросы на данные	Нет	Есть	Есть		

<sup>1</sup> URL: <https://opendata.by/>

<sup>2</sup> URL: <https://data.egov.kz/>

<sup>3</sup> URL: <http://data.gov.ru/>

<sup>4</sup> URL: <https://www.e-gov.am/>

<sup>5</sup> URL: <http://opendata.kg/>

Проведенный мониторинг позволил также сделать выводы о сдерживающих и стимулирующих факторах раскрытия государственных данных и создания информационных систем Open Government на евразийском пространстве.

Открытые данные выступают фундаментом для работы органов власти на принципах открытости и подотчетности. Главным стимулирующим фактором раскрытия государственных данных является соответствие ожиданиям граждан и формирование образа ответственного и открытого государства со стороны органов власти.

Эффект от внедрения идеологии открытых данных в государственное управление позволит значительно приблизить потребителей информации (граждан) и их создателей (в лице органов власти) и обеспечить практическую пользу от законов, регламентирующих открытость органов власти для всего



общества. Открытые данные помогают власти и бизнесу повышать эффективность управления и не имеют ограничений для использования. Потенциал применения и экономическая отдача от открытых данных определяется наличием единых стандартов их хранения и обработки, разнообразием источников информации, удобством и оперативностью доступа к ним.

Массовое использование открытых данных сдерживается рядом факторов, среди которых — сомнения в их качестве, актуальности, вопросы правовой ответственности за достоверность информации и последствия ее использования. Необходимо отметить, что раскрытие государственных данных не только дает возможность получить определенную отдачу, но и сопряжено с рисками, таковыми как:

- риск неумышленного раскрытия секретной либо конфиденциальной информации;
- возможность умышленной или неумышленной неверной интерпретации данных и/или применения к ним неподходящих методов анализа (полученные выводы в ряде случаев могут получить широкий общественный резонанс);
- риск привлечения государственного органа к ответственности за ущерб, понесенный третьей стороной, например, вследствие неточности, неактуальности открытых данных, использованных для создания продукта или оказания услуг.

Ведущие аналитики отмечают, что серьезной обработкой открытых данных могут заниматься лишь люди и организации, располагающие необходимыми знаниями, опытом, вычислительными ресурсами и высококвалифицированными кадрами. Россия и остальные члены ЕАЭС пока не входят в число лидеров по данному вопросу. К тому же для публикации открытых данных требуется приобретать технологические платформы или разрабатывать собственные платформы и технические решения. Все это предполагает значительные затраты.

Результаты проведенных исследований позволяют сделать ряд выводов и дать соответствующие рекомендации, способствующие более эффективному взаимодействию государства и граждан.

На сегодняшний день порталы государственных услуг — действующее электронное правительство каждого государства. Реализация данных проектов ведет к повышению эффективности предоставления различных государственных и муниципальных услуг, способствует сокращению затрат на их оказание, а также меняет саму систему взаимодействия граждан и государства. Это значимый шаг на пути к открытому государству, поддерживающему демократические ценности, идею гражданского общества и реальное совершенствование аппарата государственного управления. Поэтому необходимо изменять административные процессы с целью их совмещения с новыми технологиями, которыми пользуются граждане.

Государственные сайты большинства стран — участниц Евразийского экономического союза качественно не изменились и продолжают выполнять функции информационных порталов с элементами консультации, что сказывается на положении стран в отчетах международных структур, осуществляющих исследования электронного правительства и электронного участия, а также на уровне удовлетворенности граждан по поводу проводимых модернизаций в этой сфере. Необходимо произвести модернизацию правительственных сайтов. Наиболее удобным путем является изменение верстки сайтов под адаптивный тип, позволяющий без написания отдельных мобильных приложений или мобильных версий предоставить пользователям смартфонов информацию в удобном виде без существенных дополнительных затрат на расширение инфраструктуры и поддержку программ для операционных систем.

Основной целью распространения открытых данных является создание условий для получения государством максимального международного, политического, социального и экономического эффекта от их использования гражданами страны и бизнес-сообществом. Достижение этой цели возможно при условии создания национальных порталов открытых данных, обеспечивающих интеграцию всех информационных ресурсов и доступ к ним пользователей через единый программно-пользовательский интерфейс. Проведенный анализ показал, что Россия и Казахстан уделяют большое внимание вопросу открытых данных и активно ведут работы по развитию единых порталов открытых данных, тогда как Беларусь находится только в начальной стадии этого процесса, а Армения и Кыргызстан занимают в этой сфере последние позиции. Им следует организовать работу по созданию необходимой нормативной правовой и методологической базы распространения сведений в формате открытых данных, формированию единого реестра и хранилища открытых данных, обеспечению их регулярного обновления, решению ряда иных технических и технологических вопросов, реализации механизмов обратной связи с потребителями открытых данных для оценки востребованности публикуемых сведений и повышения их качества.

Прогресс в сфере открытых данных не связан исключительно с количеством наборов данных. Нужно поддерживать востребованность данных. Следует разрабатывать инструменты мониторинга деятельности поставщиков данных (качество данных), мониторинг работы оператора порталов открытых данных, а также фактического использования открытых данных пользователями. Необходимо обеспечивать дополнительные инициативы в виде поддержки гражданских и экспертных инициатив в сфере открытых данных, прозрачности и отчетности; а также внедрять проекты в области вторичной обработки информации. Дизайны и платформы открытых данных могут быть разнообразными (иметь вид не только объединенных порталов и их региональных сегментов).

Важно объединить общие принципы и подходы (первичные данные, необходимые документы, инструменты визуализации и т.д.).

Можно выделить основные направления сотрудничества стран ЕАЭС в сфере электронного управления: гармонизация законодательства и нормативно-технической базы в области ИКТ, разработка и внедрение современных приложений, развитие информационно-коммуникационной инфраструктуры и создание общего информационного пространства, совершенствование механизма взаимодействия по развитию рынка в сфере ИКТ, обеспечение информационной безопасности.

## ЛИТЕРАТУРА

- Акопов С. В. Сетевая философия и трансформация идентичности личности // Управленческое консультирование. 2013. № 12(60). С. 42–46.
- Аудитория Вконтакте // ВКонтакте. URL: [https://vk.com/page-47200925\\_44240810](https://vk.com/page-47200925_44240810) (дата обращения: 17.07.2017).
- Бурдьё П. Социология политики: пер. с фр. / сост., общ. ред. и предисл. Н. А. Шматко. М.: Socio-Logos, 1993.
- Генисаретский О. И. Фигуры идентичности методолога // Вопросы методологии. 1997. № 3–4.
- Горный Е. Онтология виртуальной личности / Бытие и язык: сб. ст. по материалам междунар. конф. Новосибирск: Новосибирский ин-т экономики, психологии и права (Новосибирский классический институт); Новосибирское книжное изд-во, 2004. С. 78–88.
- Кравченко С. А. Социология: в 2 т. Т. 2: Новые и новейшие социологические теории через призму социологического воображения. Учеб. для академ. бакалавриата. Изд. 2. М.: Юрайт, 2014.
- Крастев И. Управление недоверием / Иван Крастев; пер. с англ. А. А. Ожигановой. М.: Издательство «Европа», 2014.
- Крауч К. Постдемократия / пер. с англ. Н. В. Эдельмана; Гос. ун-т — Высшая школа экономики. М.: Изд. дом ВШЭ, 2010.
- Лапкин В. В., Семененко И. С. «Человек политический» перед вызовами «infomodernity». Полис. 2013. № 6. С. 64–81.
- Мартыанов Д. С. От сетевой идентичности к политике идентичности в сети интернет: смена парадигмы? // Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. Политология. Международные отношения. 2015. № 1. С. 44–52.
- МИД России // ВКонтакте. URL: <https://vk.com/mid> (дата обращения: 17.07.2017).
- Мирошниченко И. В. Модернизационный потенциал краудсорсинга в современной публичной политике: российский опыт и зарубежные практики // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2011. Вып. 6, № 4. С. 31–39.
- Мирошниченко И. В. Сетевой ландшафт российской публичной политики. Краснодар: Просвещение-Юг, 2013.
- Морозова Е. В., Мирошниченко И. В., Рябченко Н. А. Гибридные политические институты: к проблеме типологизации // Человек. Сообщество. Управление. 2015. № 4. С. 6–26.
- Новгородская область // ВКонтакте. URL: <https://vk.com/novreg> (дата обращения: 17.07.2017).
- Политические изменения в глобальном мире: теоретико-методологические проблемы анализа и прогнозирования / под ред. И. С. Семененко, В. В. Лапкина, В. И. Пантина. М.: ИМЭМО РАН, 2014.
- Правительство России // ВКонтакте. URL: <https://vk.com/gov> (дата обращения: 17.07.2017).
- Правительство Санкт-Петербурга // ВКонтакте. URL: <https://vk.com/spb> (дата обращения: 17.07.2017).

- Семененко И. С. Политика идентичности // Политическая идентичность и политика идентичности: в 2 т. Т. 1. Идентичность как категория политической науки: словарь терминов и понятий. / под ред. И. С. Семененко. М.: РОССПЕН, 2011. С. 162–168.
- Усова М. Методологические основания сетевой конфигурации концептов современного общества // Вестник Поволжского института управления. 2015. № 3 (48). С. 122–128.
- Уханов Е. В. Идентичность в сетевых коммуникациях // Философские науки. 2009. № 10. С. 59–71.
- Фадеева Л. А. Сетевая идентичность // Политическая идентичность и политика идентичности: в 2 т. Т. 1. Идентичность как категория политической науки: словарь терминов и понятий / под ред. И. С. Семененко. М.: РОССПЕН, 2011. С. 67–70.
- Фленина Т. А. Семантическое пространство понятия «сетевая идентичность» // Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена. 2014. № 171. С. 310–314.
- Чиновники сдадут свои аккаунты // Известия. URL: <http://izvestia.ru/news/646799> (дата обращения: 17.07.2017).
- Эко У. От интернета к Гутенбергу: текст и гипертекст: отрывки из публичной лекции в МГУ // Новое литературное обозрение. 1998. № 32. С. 5–14.
- Baudrillard J. Ecstasy of Communication // The Anti-Aesthetic. Essays on Postmodern Culture // Foster H. (ed.). Port Townsend: BayPress, 1983. P. 126–133.
- Bauman Z. The Individualized Society. Cambridge: Polity Press, 2001.
- Beck U. Cosmopolitan Version. Cambridge: Polity Press, 2007.
- Beck U. Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1986.
- Bennett W. The Personalization of Politics: Political Identity, Social Media, and Changing Patterns of Participation // ANNALS, AAPSS. 2012. No. 644. P. 20–39.
- Bertot J., Jaeger P. The E-Government Paradox: Better Customer Service Doesn't Necessarily Cost Less // Government Information Quarterly. 2008. Vol. 25, no. 2. P. 149–154.
- Bertot J., Jaeger P. User-centered E-government: Challenges and Benefits for Government Websites // Government Information Quarterly. 2006. Vol. 23, no. 2. P. 163–168.
- Bolgov R., Chugunov A., Misnikov Y., Filatova O. Electronic Identification of Citizens: Comparing Perspectives and Approaches // ICEGOV '14 Proceedings of the 8th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance. ACM New York, NY, USA, 2014. P. 484–485.
- Bolgov R., Karachay V. E-Governance Institutions Development in the Eurasian Economic Union: Case of the Russian Federation // ACM International Conference Proceeding Series. 9th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance, ICEGOV 2016; Montevideo; Uruguay; 1 March 2016 through 3 March 2016. P. 374–375.
- Castells M. The Information Age: Economy, Society and Culture. Vol. 1. The Rise of the Network Society. 2nd ed. Oxford: Blackwell, 2000.
- Castells M. The Power of Identity: The Information Age. (Economy, Society, and Culture). 2nd ed. Malden MA, Oxford: Wiley-Blackwell, 2010.
- Castells M. 2009. Internet Politics: States, Citizens, and New Communication Technologies. The Power of Identity, The Information Age: Economy, Society and Culture. Vol. II. Cambridge, MA; Oxford, UK: Blackwell. P. 584.
- Castells M. Networks of Outrage and Hope. Social Movements in the Internet Age. Cambridge, MA, Polity, 2012. P. 200.
- Christakis N., Fowler J. Connected. The Amazing Power of Social Networks and How They Shape Our Lives. London: Harper Press, 2011.
- Chugunov A., Filatova O., Misnikov Y. Online Discourse as a Microdemocracy Tool: Towards New Discursive Epistemics for Policy Deliberation // ICEGOV '16 Proceedings of the 8th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance. ACM New York, NY, USA, 2016. P. 40–49.

- Chun S., Shulman S., Sandoval R., Hovy E.* Government 2.0: Making Connections Between Citizens, Data and Government // *Information Policy*. 2010. Vol. 15, no. 1. P. 1–9.
- Corcuff P.* Les Nouvelles Sociologies. Paris: Éditions Nathan, 1995.
- Demokratie neu starten — Arena Analyse 2017* // Osztovcics Walter, Kovar Andreas, Fernsebner Bettina. Kokert. Wien: Kover ent Partners, 2017.
- Dragneva R., Wolczuk K.* Russia, the Eurasian Customs Union and the EU: Cooperation, Stagnation or Rivalry? // Chathamhouse, 2012. Available at: <https://www.chathamhouse.org/publications/papers/view/185165> (accessed: 15.06.2017).
- Dutkiewicz P., Sakwa R.* Eurasian Integration — The View from Within (Routledge Contemporary Russia and Eastern Europe Series). New York and London: Routledge, 2014.
- Emerson M.* Redrawing the Map of Europe. Springer, 1998.
- Escobar O.* Public Dialogue and Deliberation: A Communication Perspective for Public Engagement Practitioners. Edinburgh Beltane (UK Beacons for Public Engagement), 2011.
- Fairclough N.* Discourse and Social Change. Cambridge: Polity Press, 2006.
- Foucault M.* Governmentality // *The Foucault Effect: Studies in Governmentality* / G. Burchell, C. Gordon, P. Miller (eds.). Chicago: University of Chicago Press, 1991.
- Giddens A.* The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration. Cambridge: Polity Press, 1984.
- Gillingham J.* European Integration, 1950–2003: Superstate or New Market Economy? Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- Grant W., Brenda Moon B., Grant J.* “Digital Dialogue?”, Australian Politicians’ use of the Social Network Tool Twitter // *Australian Journal of Political Science*. 2010. Vol. 45, no. 4. P. 579–604.
- Habermas J.* Strukturwandel der Öffentlichkeit. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1990.
- Hacker K., Jan van Dijk.* Digital Democracy: Issues of Theory and Practice. London: SAGE Publications Ltd, 2000.
- Hix S., Hoyland B.* The Political System of the European Union. Basingstoke: Palgrave, 2011.
- Houellebecq M.* Le Monde Comme Supermarché. Paris: Flammarion, 1998.
- Imhof K.* Politik im “neuen” Strukturwandel der Öffentlichkeit. Fög discussion papers. Zürich, 2008. Available at: [http://jahrbuch.foeg.uzh.ch/publikationen/discussion%20papers/Politik\\_und\\_Medien.pdf](http://jahrbuch.foeg.uzh.ch/publikationen/discussion%20papers/Politik_und_Medien.pdf) (accessed: 01.07.2017).
- Kaplan A. M., Haenlein M.* Users of the World, Unite! The Challenges and Opportunities of Social Media // *Business Horizons*. 2010. Vol. 53, no. 1. P. 59–68.
- Key V.* Politics, Parties, and Pressure Groups. Michigan: TY Crowell Co, 1964.
- Kim S., Lee J.* E-Participation, Transparency, and Trust in Local Government // *Public Administration Review*. 2012. Vol. 72, no. 6. P. 819–828.
- Linders D.* From E-government to We-government: Defining a Typology for Citizen Coproduction in the Age of Social Media // *Government Information Quarterly*. 2012. Vol. 29, no. 4. P. 446–454.
- Loader B., Vromen A., Xenos M.* The Networked Young Citizen: Social Media, Political Participation and Civic Engagement // *Information, Communication & Society*. 2014. Vol. 17, no. 2. P. 143–150.
- Luhmann N.* Die Realität der Massenmedien. Wiesbaden: Sozialwissenschaften I GWV Fachverlage GmbH, 2004.
- Mangold W., Faulds D.* Social Media: The New Hybrid Element of the Promotion Mix // *Business Horizons*. 2009. Vol. 52, no. 4. P. 357–365.
- Melucci A.* Challenging Codes. Collective Action in the Information Age. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- Moravcsik A.* Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach // *Journal of Common Market Studies*. 1993. Vol. 31, no. 4. P. 473–524.
- Morozova E., Miroshnichenko I.* Crowdsourcing in Public Policy: Technologies, Subjects and its Socio-Political Role // *Asian Social Sciences*. 2015. Vol. 11, no. 7. P. 111–121.

- Open Government Data and Services // Public Administration and Development Management Department of Economic and Social Affairs. Available at: <https://publicadministration.un.org/en/ogdpopup> (accessed: 15.06.2017).
- Palfrey J., Gasser U.* Born Digital. Understanding the First Generation of Digital Natives. New York, 2008.
- Partizipative Medienkulturen. Positionen und Untersuchungen zu verändern. Formen öffentlichen Teilhabe / R. Biermann, J. Fromme, D. Verstandig (Hrsg.). Springer, 2014.
- Pearce K.* Making Better Social Worlds: Engaging In and Facilitating Dialogic Communication. Redwood City, CA: Pearce Associates, 2002.
- Pearce W., Pearce K.* Combining Passions and Abilities: Toward Dialogic Virtuosity // Southern Communication Journal. 2000. Vol. 65, no. 3–4. P. 161–175.
- Pelinka A.* Direkte Demokratie — mehr als nur Illusion, aber kein Rezept // Printquelle: SMS — Rundschau. 1999. Nr. 2. S. 109–119.
- Rainie L., Wellman B.* Networked: The New Social Operating System. Cambridge: MIT Press, 2012.
- Rosamond B.* Theories of European Integration. Basingstoke: Macmillan, 2000.
- Skriba A.* Challenges of Eurasian Integration After the Ukrainian Crisis // International Organizations Research. 2014. Vol. 9, no. 3. P. 69–111.
- Sulliwan C.* Digital Identity: An Emergent Legal Concept. Adelaide: University of Adelaide Press, 2011.
- Tennison J., Hardings J.* The Economic Impact of Open Data: What Do We Already Know? // Medium.com — официальный сайт. Available at: <https://medium.com/@ODIHQ/the-economic-impact-of-open-data-what-do-we-already-know-1a119c1958a0.j0zqamx7r> (accessed: 15.06.2017).
- The United Nations E-Government Survey 2016 // Public Administration and Development Management Department of Economic and Social Affairs. Available at: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/reports/un-e-government-survey-2016> (accessed: 15.06.2017).
- Tilly C.* Stories, Identities, and Political Change. Lanhan: Rowman & Littlefield publishers, 2002.
- Verhulst S., Young A.* The Global Impact Of Open Data. Key Findings from Detailed Case Studies Around the World. // O'Reilly Media. Available at: <http://odimpact.org> (accessed: 15.06.2017).
- Wallace H., Pollack M., Young A.* Policy-Making in the European Union. Oxford, 2014.
- Walters W., Haahr J.* Governmentality and Political Studies // European Political Science. 2005. Vol. 4, no. 3. P. 288–300.
- Wellman B.* Physical Place and Cyber-Place: Changing Portals and the Rise of Networked Individualism // International Journal of Urban and Regional Research. 2001. Vol. 25, no. 2. P. 227–252.

## Часть 3

# ПОЛИТИЧЕСКОЕ СООБЩЕСТВО В УСЛОВИЯХ СОТРУДНИЧЕСТВА

Глава 11. Новые форматы общественно-государственного управления в России

Глава 12. Гражданский активизм и публичная политика в России

Глава 13. Политические партии и выборы в условиях сотрудничества

Глава 14. Экспертное сообщество в развитии публичной политики в современной России



## Глава 11

# НОВЫЕ ФОРМАТЫ ОБЩЕСТВЕННО-ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

### 11.1. ОТ «ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ» К «ОБЩЕСТВЕННО-ГОСУДАРСТВЕННОМУ УПРАВЛЕНИЮ»

С целью усиления роли публичной политики в системе управления в 2014 г. вместо понятия «государственное управление» было предложено отвечающее современным требованиям понятие «общественно-государственное управление» [Якимец, 2014, с. 214–219].

Общественно-государственное управление — это подход, модернизирующий политику, процедуры, структуры и системы управления и ведения государственных дел (всех видов деятельности) на различных уровнях исполнительной власти за счет развития публично-правовых институтов и механизмов, введения действенных процедур учета общественных интересов на основе изучения лучших практик, организации и расширения общественного участия и согласования межгрупповых отношений, обеспечивающих синергетический эффект, вследствие инкорпорирования принципов, моделей и механизмов публичной политики и межсекторного социального партнерства в процессы подготовки, принятия и реализации управленческих решений.

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 3 декабря 2015 г. отмечается: «...Считаю правильным поэтапно направлять некоммерческим организациям до 10 процентов средств региональных и муниципальных социальных программ, чтобы НКО могли участвовать в оказании социальных услуг, которые финансируются за счет бюджетов» [Послание Президента..., 2015]. Это заявление нацелено на расширение участия общественных организаций в оказании социальных услуг гражданам за счет бюджетных средств, наряду с другими участниками рынка социальных услуг, такими как бизнес-компании, а также государственные и муниципальные учреждения. Однако для достижения этой цели придется пересмотреть концепцию и процедуры государственного управления в стране.

Долгие годы в России в качестве эквивалента понятия «public administration» использовалось понятие «государственное управление». В перечне основных терминов, составленном Комитетом экспертов ООН по «public administration» написано: «“Public administration” имеет много определений. По мнению одних авторов, понятие в основном означает организацию осуществления государственной политики и программ, а также регулирование поведения должностных лиц (работающих не на выборных позициях), формально ответственных за их реализацию. Другие определяют “Public administration” как систему процессов, организаций и физических лиц (работающих на официальных позициях), связанных с исполнением законов и соблюдением иных норм, принятых законодательными, исполнительными органами и судами. Третьи утверждают, что “Public administration” — это использование управленческих, политических и правовых теорий и процессов для выполнения законодательных, исполнительных и судебных мандатов на обеспечение функций государственного регулирования и обслуживания» [Compendium..., 2006].

По данным Бюро по политике развития ООН, «“Public administration” имеет два значения: а) совокупность механизмов (политики, правила, процедуры, системы, организационные структуры, кадры и т.д.), которые финансируются за счет государственного бюджета и отвечают за управление и руководство делами исполнительной власти и за ее взаимодействие с другими заинтересованными сторонами в государстве, обществе и внешней среде; б) руководство и осуществление всех видов деятельности правительства, связанных с исполнением законов, нормативного регулирования и с реализацией решений, относящихся к предоставлению публичных услуг» [Democratic Government Group..., 2003].

Перенос в новую российскую действительность в 1990-х гг. понятия «public administration» и связанных с ним принципов и механизмов происходил без необходимого осмысления и привел к тому, что возникло понятие «государственное управление», из которого *исчезла важнейшая составляющая* — «общественное» (*public*). Отметим, что перевод «public administration» как «публичная администрация» или «публичное управление» не совсем приемлем для России, ввиду чего был выбран вариант «государственное управление». Тем самым была выстроена иерархия: «органы государственной власти и управления» как субъект управления и «общество» во всех его проявлениях как объект управления, подчиненный указанному субъекту. Таким образом, в условиях перехода к рыночной экономике, по сути, оказалась восстановленной советская модель государственного управления с постоянно усиливающейся доминантой бюрократического аппарата и чиновничества.

В дальнейшем предпринимались попытки уточнить рассматриваемое понятие. На наш взгляд, интересно такое значимое рассуждение: «Все больше оснований рассматривать “public administration” и “public management” как *общественное (публичное) управление*, ключевыми участниками которого явля-

ются не только сами чиновники или государственные служащие, но и ... другие акторы, являющиеся частью гражданского общества» [Купряшин, Соловьев, 2012, с. 12–13]. Тем не менее рассматривать «public administration» как *общественное (публичное) управление* применительно к России не вполне корректно, в том числе и потому, что до сих пор основными субъектами управления в нашей стране остаются органы государственной власти и госслужащие. Поэтому в названии целесообразно сохранить слово «государственное», перейдя к концепции «общественно-государственного управления».

Солидаризируясь с авторами [Купряшин, Соловьев, 2012, с. 12–13], подчеркнем важность разграничения: а) субъектов и акторов общественно-государственного управления; б) публично-правовых институтов и механизмов общественно-государственного управления. До 2000-х гг. подчиненные отношения субъекта (власть) и объекта (общество в широком смысле) сохранялись в силу определенной слабости гражданского общества России. Но с наступлением XXI в. гражданское общество страны стало интенсивно развиваться. Начали возникать разнообразные объединения, ассоциации граждан, появились независимые от государства социальные общности (партии, общественные движения, некоммерческие организации и т. д.). Гражданское общество постепенно превратилось в огромное поле разнообразных сообществ, отличающихся миссией, составом целевых групп, несовпадающими групповыми интересами и т. п. Оно уже не хотело оставаться в роли объекта управления и не соглашалось быть предметом манипуляции для власти, а желало (обоснованно) принимать участие в процессах выработки и реализации решений и управления, входя в положение актора публичной политики, имея целью отстаивание общественных интересов и большую вовлеченность в разработку стратегии социально-экономического развития страны и регионов.

В настоящее время некоммерческие организации РФ вносят ощутимый вклад в развитие различных отраслей социальной сферы. По данным Минюста РФ, на начало июня 2017 г. было зарегистрировано 223 669 некоммерческих организаций (НКО), в том числе более 140 тыс. из них были социально ориентированными, в которых работало около 1 млн человек [Информация о зарегистрированных..., 2017].

Следует согласиться с двумя пересекающимися тенденциями в развитии отношений государства и гражданского общества: «Гражданское общество заключается в том, что граждане в качестве индивидов и в своих институциональных связях (семьи, соседские сообщества, предприятия, клубы, объединения, гражданские движения...) *берут решение своих дел в собственные руки, насколько это возможно, частично посредством политического участия, партиципаторной демократии, частично посредством возвращения обществу государственных задач* (курсив мой. — В.Я.), которое можно назвать ресоциализацией государства или деэтактизацией общества» [Хёффе, 2007, с. 96]. Здесь важны два момента:

в первом случае говорится о том, что брать в собственные руки свои дела возможно, развивая демократию участия граждан, а во втором — указывается, что делать это следует с помощью возвращения обществу государственных задач. Достичь этого можно, модернизируя институты и систему госуправления за счет введения действенных практик учета общественных интересов, расширения общественного участия и согласования межгрупповых отношений.

**Публично-правовые институты и механизмы общественно-государственного управления.** Для того чтобы взаимодействие в рамках общественно-государственного управления стало не только возможным, но и имело партнерский характер, начали формироваться и применяться на практике соответствующие правила и процедуры, которые условно можно подразделить на две группы: *публично-правовые институты и механизмы общественно-государственного управления*.

*Публично-правовые институты* — это конструкции, которые функционируют в соответствии с нормами, прописанными в законах Российской Федерации. В качестве примеров следует назвать институт оценки регулирующего воздействия, которая была законодательно закреплена федеральным законом [О внесении изменений..., 2013], а также бурно развивающаяся совокупность институтов государственно-частного партнерства на основе норм федерального закона [О государственно-частном партнерстве..., 2015]. В отличие от публично-правовых институтов *механизмы общественно-государственного управления* — это, как правило, созданные совместно представителями власти и различными негосударственными акторами процедуры взаимодействия, легитимность которых закреплена в нормативных правовых актах разного уровня. Примером могут служить конкурсные механизмы предоставления субсидий НКО. Это платформы краудсорсинга для сбора предложений по решению насущных проблем, улучшению качества управления и работы учреждений или независимая оценка качества деятельности учреждений, представляющих социальные услуги гражданам. Таков механизм инициативного бюджетирования.

В 2014–2017 гг. публично-правовые институты и механизмы общественно-государственного управления получили развитие в ходе трансформации управления во многих отраслях экономики. В перечне представлены десять из более сотни разработанных и применяющихся соответствующих институтов и механизмов:

- 1) независимая оценка качества деятельности учреждений социальной сферы;
- 2) платформы краудсорсинга для сбора предложений по улучшению качества работы социальных учреждений;
- 3) обязательное общественное обсуждение закупок товаров и услуг для государственных и муниципальных нужд в случаях закупок с начальной (максимальной) ценой свыше 1 млрд руб.;

- 4) обратные связи в Проектном офисе Правительства РФ;
- 5) механизм «нулевых чтений» федеральных законопроектов в Общественной палате РФ;
- 6) скорректированный механизм работы ВАК, что связано с работой сетевого проекта «Диссернет»: ряд лет ВАК участвует в пересмотре решений в отношении диссертаций, в которых обнаруживаются некорректные заимствования;
- 7) механизмы государственно-частного и муниципально-частного партнерства в социальной сфере;
- 8) 25 предложений бизнес-объединений для внесения в «Комплексный план действий Правительства по повышению темпов роста экономики»;
- 9) доступ социально ориентированных НКО — исполнителей общественно полезных услуг к финансированию из бюджетов;
- 10) принципы и механизмы инициативного бюджетирования.

Следует отметить, что при создании и запуске этих механизмов сотрудничали органы власти и общественность.

## 11.2. КЕЙСЫ ОБЩЕСТВЕННО-ГОСУДАРСТВЕННОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

Далее рассмотрены три кейса из сотен работающих публично-правовых институтов и механизмов общественно-государственного управления в России:

- 1) «Поэтапный доступ социально ориентированных НКО и исполнителей общественно-полезных услуг к 10 % бюджетных средств социальной сферы»;
- 2) «Конкурсный механизм предоставления субсидий социально ориентированных НКО Москвы»;
- 3) «Развитие конкуренции на социально значимых рынках субъекта РФ (стандарт развития конкуренции)».

**«Поэтапный доступ социально ориентированных НКО и исполнителей общественно-полезных услуг к 10 % бюджетных средств социальной сферы».** Пятилетняя федеральная программа развития и поддержки социально ориентированных НКО (СОНКО), реализованная Минэкономразвития РФ (в качестве полномочного органа) в 2011–2016 г., показала, что в большинстве субъектов РФ (75 из 85) были сформированы устойчивые взаимодействия региональных органов власти и местных социально ориентированных НКО, направленные на реализацию значимых социальных проектов.

В 2015–2016 гг. нами было проведено исследование развитости созданных совместно властью и НКО механизмов поддержки социально ориентированных НКО в субъектах РФ и построение рейтинга регионов [Якимец, Никовская, 2017]. Был создан инструментарий — сформирован список механизмов,

разработаны анкеты, форматы глубинных интервью, построена математическая модель для расчета рейтинга регионов, проведена визуализация результатов. Во всех 85 субъектах РФ проводился опрос сотрудников СОНКО, членов общественных палат, ресурсных центров, представителей власти, сотрудников социальных учреждений.

Список механизмов господдержки социально ориентированных НКО включал в себя: конкурсное распределение бюджетных субсидий; способы предоставления НКО имущества в аренду на льготных условиях или в безвозмездное пользование; информационную поддержку деятельности НКО; предоставление налоговых льгот социально ориентированным НКО и организациям, делающим им благотворительные пожертвования; процедуры оказания помощи таким НКО по участию в закупках работ (услуг) для государственных и муниципальных нужд; участие органов местного самоуправления в разработке и реализации мер по поддержке деятельности НКО на территориях муниципальных образований; оказание помощи НКО в области подготовки и повышения квалификации их сотрудников и добровольцев; способы поддержки ресурсных центров для таких НКО; меры по созданию и поддержанию работы интернет-портала для содействия НКО; методики анализа и оценки эффективности мер по развитию СОНКО в субъекте РФ.

Был построен рейтинг субъектов РФ по развитию механизмов господдержки социально ориентированных НКО. По рассчитанным значениям рейтинга все субъекты РФ были распределены на четыре группы: 1) «передовики» со значением рейтинга от максимальной величины, равной 1, до 0,75; 2) «хорошисты», — от 0,75 до 0,5; 3) «середняки» — от 0,5 до 0,25; 4) «регионы, не реализовавшие свой потенциал» — со значением рейтинга от 0,25 до 0.

Подавляющее большинство регионов (61) — это «хорошисты», а остальные (24) — «середняки». Ни один регион не попал в «худшую» группу благодаря тому, что в субъектах РФ сработал действительно партнерский принцип взаимодействия власти и СОНКО при формировании региональных программ развития. Отсутствие регионов в группе «передовиков» свидетельствует о том, что еще не исчерпаны все возможности по дальнейшему развитию механизмов господдержки таких НКО.

Осмысление результатов федеральной программы привело к созданию новой модели, связанной с доступом СОНКО, попадающих в категорию исполнителей общественно полезных услуг, к определенной доле бюджетных средств, выделяемых на разные отрасли социальной сферы. Правовой основой развития этого нового механизма общественно-государственного управления стал ряд нормативно-правовых актов, разработанных при участии представителей НКО-сообщества, в том числе таких как:

- разработанный Минэкономразвития РФ с участием экспертов и представителей НКО «Комплекс мер, направленных на обеспечение поэтап-

ного доступа социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг, на 2016–2020 годы» (утвержден заместителем Председателя Правительства РФ от 23 мая 2016 г.);

- утвержденные приказом замминистра Минэкономразвития РФ 11 июля 2016 года «Методические материалы по разработке комплексных планов субъекта РФ по обеспечению поэтапного доступа социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг». В субъектах РФ были разработаны региональные Комплексы мер, которые сформировали стимулирующую базу с учетом специфики социально экономического развития субъектов РФ. Это было сделано органами исполнительной власти региона с привлечением сотрудников СОНКО;
- сформированная Минэкономразвития РФ совместно с Агентством стратегических инициатив Дорожная карта «Поддержка доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере» (утверждена Распоряжением Правительства РФ от 8 июня 2016 г.).

В 2016 г., среди прочих, были приняты следующие законы, указы и постановления, достаточно подробно прописывающие основы работы органов власти с соответствующими НКО. Среди них Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 287-ФЗ «О внесении изменений в ФЗ “О некоммерческих организациях” в части установления статуса некоммерческой организации — исполнителя общественно полезных услуг»; указ Президента РФ от 8 августа 2016 г. № 398 «Об утверждении приоритетных направлений деятельности в сфере оказания общественно полезных услуг»; Постановление Правительства РФ от 27 октября 2016 г. № 1096 «Об утверждении перечня общественно полезных услуг и критериев оценки качества их оказания»; Постановление Правительства РФ от 26 января 2017 г. № 89 «О реестре некоммерческих организаций — исполнителей общественно полезных услуг», содержащее правила принятия решения о признании СОНКО исполнителем общественно полезных услуг и правила ведения реестра некоммерческих организаций — исполнителей общественно полезных услуг.

В результате было уточнено, что под некоммерческой организацией — исполнителем общественно полезных услуг понимается социально ответственная НКО, которая на протяжении одного года и более оказывает общественно полезные услуги надлежащего качества, не является некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, и не имеет задолженностей по налогам и сборам, иным предусмотренным законодательством РФ обязательным платежам. Были утверждены приоритетные направления деятельности СОНКО в сфере оказания общественно полезных услуг.



В качестве примера можно привести 9 из 20 видов общественно полезных услуг, включенных в перечень: 1) социальное обслуживание на дому; 2) социальное обслуживание в стационарной форме; 3) социальное обслуживание в полустационарной форме; 4) социально-трудовые услуги, направленные на оказание содействия в вопросах трудоустройства и в решении вопросов, связанных с трудовой адаптацией молодежи, матерей с детьми, инвалидов, граждан пожилого возраста, лиц, освободившихся из мест лишения свободы; 5) услуги, предусматривающие реабилитацию и социальную адаптацию инвалидов, социальное сопровождение семей, воспитывающих детей с ограниченными возможностями здоровья; 6) услуги по оказанию социальной помощи детям, инвалидам, гражданам пожилого возраста, лицам, находящимся в трудной жизненной ситуации; 7) участие в деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; 8) услуги по профилактике социального сиротства, включая психолого-педагогическое и социальное сопровождение семей для предотвращения отказа от новорожденного ребенка; 9) услуги, направленные на социальную адаптацию и семейное устройство детей, оставшихся без попечения родителей.

Важным шагом стало введение критериев оценки качества оказания общественно полезных услуг:

- их соответствие установленным нормативными правовыми актами РФ требованиям к ее содержанию (объем, сроки, качество предоставления);
- наличие у лиц, непосредственно задействованных в исполнении таких услуг (в том числе работников НКО — исполнителя общественно полезных услуг и работников, привлеченных по договорам гражданско-правового характера), необходимой квалификации (в том числе профессионального образования, опыта работы в соответствующей сфере), достаточность количества таких лиц;
- удовлетворенность получателей общественно полезных услуг качеством их оказания (отсутствие жалоб на действия (бездействие) и (или) решения НКО — исполнителя общественно полезных услуг, связанные с оказанием ею такой услуги, признанных обоснованными судом, органами государственного контроля (надзора) и муниципального надзора, иными государственными органами в соответствии с их компетенцией в течение двух лет, предшествующих подаче заявления о включении в формируемый реестр некоммерческих организаций);
- открытость и доступность информации о НКО — исполнителе общественно полезных услуг;
- отсутствие НКО — исполнителя общественно-полезных услуг в реестре недобросовестных поставщиков по результатам оказания услуги в рамках исполнения контрактов, заключенных в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной

системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в течение двух лет, предшествующих подаче заявления о включении в формируемый реестр такого НКО.

Следует отметить, что применение перечисленных элементов этого механизма общественно-государственного управления значительно упорядочило взаимодействие органов власти и СОНКО.

**«Конкурсный механизм предоставления субсидий социально ориентированных НКО Москвы».** Еще одним примером действующего механизма общественно-государственного управления являются конкурсные механизмы предоставления субсидий СОНКО, которые разработаны в большинстве субъектов РФ. Рассмотрим пример трансформации конкурсного механизма предоставления субсидий СОНКО Москвы, осуществленной в течение 2015–2017 гг. Существовавший до этого в течение 15 лет конкурсный механизм позволял осуществлять поддержку проектов НКО (общий объем финансирования около 2 тыс. проектов составил более 1 млрд руб.), но вызывал нарекания со стороны общественности. С участием представителей НКО (сообщества и экспертов) Комитет общественных связей Правительства Москвы предложил внести ряд изменений, отражающих партнерский характер взаимодействия органов власти столицы с общественностью.

Новый, совместно созданный конкурсный механизм впервые заработал в Москве в 2015 г. и был скорректирован в 2016 г. Были введены две категории заявок: зарекомендовавшим себя СОНКО — до 5 млн руб. и начинающим СОНКО — до 700 тыс. руб.; в 2016 г. эти величины были изменены до 2,5 млн руб. и 700 тыс. руб. соответственно.

Список приоритетных направлений проектов был расширен до 10: 1) развитие добровольчества; 2) милосердие и забота; 3) согласие и взаимодействие; 4) дети и молодежь Москвы; 5) экология; 6) наше наследие; 7) наш город; 8) развитие СОНКО; 9) партнерские проекты; 10) поддержка гражданских инициатив. Из известных деятелей города была сформирована конкурсная комиссия. В 2015 г. экспертный совет включал 149 человек (в том числе 99 из Москвы и 50 из регионов), в 2016 г. — 152 эксперта (74 % из Москвы и 26 % из регионов), из которых 54 % представляли НКО, 21 — бизнес, 16 — аналитическое сообщество и 9 % — органы власти.

Эксперты оценивали заявки по ряду критериев: актуальность, эффективность, реалистичность, результативность и устойчивое развитие. По каждому из них была создана понятная система индикаторов (оцениваемых в лингвистической форме и по количественным показателям). Оценка заявок экспертами проводилась в онлайн-режиме, когда каждому эксперту предоставляли доступ к выделенным для оценивания заявкам. Был создан сервисный центр для помощи НКО в оформлении документов. В 2015 г. было распределено

273 млн руб. (столько же — в 2016 г.). В 2016 г. победителями стали 173 НКО (54 проекта — до 700 тыс. руб. и 119 проектов — от 700 до 2500 тыс. руб.).

Необходимо отметить ряд новаций московского конкурса, которые могли бы быть полезны и для других субъектов РФ:

- по мере разработки и накопления опыта применения механизма проводились обсуждения с участием представителей власти, Мосгордумы, НКО и экспертов;
- подача заявок выполнялась в дистанционном режиме через портал;
- разного рода документы (из налоговой службы и пр.) не требовались для пакета заявительных документов, а запрашивались организаторами конкурса;
- предоставлялась возможность публичного обсуждения проектных идей с коллегами из других НКО и экспертами;
- была разработана понятная для экспертов система критериев и индикаторов для оценки заявок в онлайн-режиме;
- для повышения качества заявок для заявителей проводились мастер-классы и семинары.

**«Развитие конкуренции на социально значимых рынках субъекта РФ (стандарт развития конкуренции)».** В 2015 г. был разработан и утвержден «Стандарт развития конкуренции в субъектах РФ» (Распоряжение Правительства РФ от 5 сентября 2015 г. № 1738-р). В Приложении 1 к этому Стандарту дан «Перечень мероприятий по содействию развитию конкуренции и по развитию конкурентной среды субъекта РФ», который, помимо прочего, содержит мероприятия по содействию развитию конкуренции *на социально значимых рынках субъекта РФ*. К социально значимым относятся рынки услуг: дошкольного образования; детского отдыха и оздоровления; дополнительного образования детей; медицинских услуг; психолого-педагогического сопровождения детей с ограниченными возможностями здоровья; социального обслуживания населения.

Были предложены системные меры по развитию конкурентной среды в субъектах РФ:

- *обеспечение и сохранение целевого использования государственных (муниципальных) объектов недвижимого имущества в социальной сфере.* Достижение меры оценивается с помощью целевых показателей: наличие в региональной практике проектов по передаче государственных (муниципальных) объектов недвижимого имущества, включая не используемые по назначению, *негосударственным (немуниципальным) организациям с применением механизмов государственно-частного партнерства*, в том числе посредством заключения концессионного соглашения, с обязательством сохранения целевого назначения и использования объекта недвижимого имущества в сферах: дошкольное

образование; детский отдых и оздоровление; здравоохранение; социальное обслуживание;

- *содействие развитию практики применения механизмов государственно-частного партнерства, в том числе практики заключения концессионных соглашений, в социальной сфере.* Достижение цели контролируется целевыми показателями: наличие в региональной практике проектов с применением механизмов государственно-частного партнерства, в том числе посредством заключения концессионного соглашения, в таких сферах, как: детский отдых и оздоровление; спорт; здравоохранение; социальное обслуживание; дошкольное образование; культура;
- *содействие развитию негосударственных (немуниципальных) социально ориентированных НКО.* Оно контролируется с помощью целевых показателей: наличие в региональных программах поддержки СОНКО и (или) субъектов малого и среднего предпринимательства мероприятий, направленных на поддержку негосударственного (немуниципального) сектора в таких сферах, как: дошкольное, общее образование; детский отдых и оздоровление детей; дополнительное образование детей; производство на территории РФ технических средств реабилитации для лиц с ограниченными возможностями.

С методологической точки зрения понятно, что реальный переход к общественно-государственному управлению сопряжен с рядом проблем:

- а) требуется время на пошаговое отстраивание модели и принципов общественно-государственного управления;
- б) необходимо внимательное отношение к подключению ответственных акторов к взаимодействию с государственными субъектами управления, с отбором лиц, реально представляющих и отстаивающих интересы разных сообществ гражданского общества;
- в) стоит задача пересмотра зон ответственности и полномочий субъектов и акторов и уточнения границ между этими зонами;
- г) актуализируется разработка механизмов партнерского взаимодействия на разных стадиях выработки, принятия и реализации управленческих решений;
- д) необходимо изменение набора образовательных программ и дисциплин в сфере высшего образования через развитие обучения основным положениям общественно-государственного управления, включая, например, типологию форм общественного участия (акторов), изучение механизмов согласования межгрупповых интересов, анализ различных кейсов и др.

При продвижении механизмов общественно-государственного управления важен этап оценки возможных последствий и рисков введения любого нового механизма с учетом принципа «не навреди».

## Глава 12

# ГРАЖДАНСКИЙ АКТИВИЗМ И ПУБЛИЧНАЯ ПОЛИТИКА В РОССИИ

### 12.1. ГРАЖДАНСКИЙ АКТИВИЗМ: ОТ ПОЛИТИЧЕСКОЙ К ГРАЖДАНСКО-ОБЩЕСТВЕННОЙ ФУНКЦИИ В ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКЕ

В условиях формирования стратегии антикризисного развития особенно важным становится институт обратной связи, позволяющий власти своевременно улавливать тенденции развития общественных процессов, производить коррекцию управленческих решений, канализировать накопившееся общественное напряжение, а населению — верить в дееспособность института представительства интересов, в право и возможность влияния на принятие социально значимых решений. Все эти вопросы составляют суть феномена публичной политики. Способность органов власти, бизнеса и гражданских инициатив к партнерству и консолидации во имя преодоления кризисных дисфункций — один из ключевых критериев антикризисного развития, важнейший ресурс преодоления социально-технологической отсталости. Понятие публичной политики акцентирует исследовательское внимание на характере, процедурах процесса разработки и реализации программ деятельности власти различного уровня.

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 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.

В содержательном смысле концепт *гражданского участия* является важнейшей базовой характеристикой современного гражданского общества, позволяющей гражданам реализовывать свои права при решении актуальных проблем на местном, региональном и федеральном уровнях. Специфика этого ключевого понятия не сводится только к юридически-правовым проявлениям (законотворческая инициатива), а представляет собой комплексное явление, подразумевающее социально-политическую активность граждан, совершение гражданских поступков, вовлечение и участие населения в деятельности добровольных об-

ественных организаций для отстаивания групповых интересов, достижения поставленных целей и в конечном счете создания общественного блага. Важно отметить, что гражданское участие сводится к отстаиванию общественных (публичных) интересов и конституирует общественные блага. При таком подходе трактовка данного концепта характеризует его как особое состояние любого социального субъекта (личность, группа, класс, общественный институт и пр.), которое отвечает требованиям самоорганизации и взаимопомощи, правозащиты ущемленных социальных, гражданских прав.

Концептуально различают *гражданское участие* и *социальное участие*. За гражданским участием закрепляется вертикальное участие, связанное с процессами соуправления (с органами власти различного уровня, а также различными институтами демократического свойства — Общественной Палатой, Открытым правительством, Счетной палатой и т. д.) и принятия решений, направленных на коррекцию или разработку альтернатив в любых отраслях общества с точки зрения общественных интересов. Социальное участие локализуется на горизонтальном уровне, в большей степени отвечая практике коллективной взаимопомощи и кооперации [Скалабан, 2011, с. 32].

Среди основных причин вовлечения населения в гражданскую активность инициатив можно выделить наличие большого количества нерешенных проблем (в социальной, экономической, культурной, образовательной и иных сферах общественной жизнедеятельности), а также необходимость самореализации и осуществления общественно полезной деятельности, направленной на достижение как индивидуальных, так и общих целей.

Особенности современного гражданского участия обуславливаются переходом к информационному обществу, сетевой модели представительства интересов, с размыванием основ общества модерна и формированием «индивидуализированного» общества (З.Бауман). Это не могло не сказаться на качестве и структуре общественного участия, в частности гражданского. Наблюдаются значительное сокращение гражданской и политической активности, осуществляемой с помощью традиционных механизмов участия, таких как выборы, членство в общественных объединениях, и одновременный рост полуформализованных, «коротких» практик гражданского, социального, политического участия проектно-сетевых типа [Turner, 2001, p. 189; Dalton, 2008, p. 76]. При этом происходит нарастание качественного многообразия практик общественного участия, а также размывание границ между его видами как проявление «текущего постмодерна» (социальное участие проникает в гражданское, гражданское пронизывается политическим, и наоборот, и т. д.).

Нынешний растущий гражданский активизм можно условно разбить на два сегмента — институционализированный и полуформализованный, спонтанный. К первому можно отнести все организации «третьего сектора», которые насчитывают сегодня около 37 организационно-правых форм. Современные



подходы рассматривают «третий сектор» как сферу активности, развиваемую между семьей и более широкими бюрократическими секторами прибыльного бизнеса и правительства. Для него характерна деятельность ради общественного благополучия. Главными функциями таких организаций является расширение пределов свободы и наделение населения определенной делегированной властью, вовлечение его в процесс социальных изменений и активности, в развитие социальной защиты.

Полуформализованный сегмент сегодня тоже бурно развивается. К нему можно отнести так называемые движения «одной проблемы», в деятельности которых ярко выражены правозащитная и протестная составляющие (яркие примеры — «Движение в защиту Химкинского леса», «Движение против строительства мусоросжигательного завода в Ясенево» и т.д.). После решения основной запустившей их деятельность социально значимой проблемы, они переходят в «спящее состояние» либо переключают внимание на решение смежных вопросов, используя уже наработанные социальные связи и капитал, а также механизмы гражданского взаимодействия.

Стремительно развивающейся формой гражданского активизма выступают те гражданские и социальные инициативы, которые зародились и стали массовыми благодаря новым электронным коммуникационным возможностям. Можно выделить четыре основные группы интерактивных интернет-площадок для формирования массовых гражданских инициатив и решения социально значимых проблем в публичной сфере: 1) работа с обращениями граждан; 2) краудфандинговые платформы; 3) волонтерские сервисы; 4) группы по обмену мнениями граждан. Средства массовой информации, социальные сети, блоги и иные средства онлайн-коммуникации позволяют в кратчайшие сроки аккумулировать значительные человеческие и финансовые ресурсы, подключать ресурс государства, бизнеса, всего общества для оперативного решения социальных задач.

Современная российская модель общественного участия строится не исключительно путем механического объединения его традиционных сфер (социальной, гражданской политической), а носит более сложный характер, где значимыми основаниями его типологизации выступают не столько видовые, сколько структурные и атрибутивные свойства [Скалабан, 2017]. Среди них в качестве основных можно выделить: *давление* — способность оказывать давление на власть или определенную институциональную структуру с помощью гражданского или политического акционного действия (протеста); *влияние* — способность мобилизовывать общественное мнение, создавать публичный резонанс и формировать и реализовывать общественный контроль; *свойство принадлежности* — членство в партийных и иных формализованных общественных объединениях и организациях, длительное и ассоциированное; *свойство социальной помощи и кооперации* — взаимоподдержка волонтерством, соседскими связями, благотворительностью.



Проведенные эмпирические исследования показывают, что для современного общественного и гражданского участия характерны более высокие значения участия населения в коротких и акционных практиках и низкие значения практик, требующих длительной деятельности, формализованного и неформализованного типа, а также массовых практик политического и гражданского риска, что соответствует современным характеристикам постмодернистского проекта.

Особой проблемой развития современного гражданского участия становится снижение его политической составляющей. По данным исследований Института социологии РАН, Левада-Центра, *политическое участие* граждан отличается низкими показателями. Гражданская активность россиян на современном этапе развития государства носит эпизодический и несистемный характер. Политический уровень во многом остается закрытым для гражданских инициатив и строго контролируется представителями власти.

Согласно ежегодному «Докладу о состоянии гражданского общества» Общественной палаты РФ, с 2010 г. наметилась тенденция перераспределения центра тяжести гражданской активности от политических партий к неполитическим общественным объединениям [Доклад о состоянии..., 2010, с. 10]. Это было обусловлено снижением эффективности функционирования государственных и муниципальных органов на местах, ответственных за четкую и бесперебойную систему жизнеобеспечения.

Таким образом, важной особенностью гражданского участия можно считать сокращение доли его политически ориентированной составляющей и перенесение основной силы тяжести на социальную кооперацию и взаимопомощь. По данным Центра исследований гражданского общества и НКО НИУ — ВШЭ в него вовлечено более 60 % респондентов [Мерсиянова, Корнеева, 2013, с. 187]. Это подтверждается также результатами исследований гражданского активизма, полученной группой В. В. Петухова из Института социологии РАН в 2014 г.: нарастает модальность более активного отношения к социальным основам своей жизни у молодого и более образованного, обеспеченного сегмента российского общества, у жителей крупных мегаполисов и областных городов. Перспективными направлениями гражданского участия в глазах населения сегодня являются здравоохранение, образование, активная старость, адаптация социально уязвимых групп населения и др., т. е. практически вся социальная сфера жизни общества [Российское общество..., 2015, с. 129].

Многие исследователи выделяют сферы, выходящие за рамки частных интересов: защита окружающей среды, права человека, благотворительность. Формируется такой вид гражданского участия, который можно смело охарактеризовать как *общественно-гражданский*. Ключевым аспектом современной демократической повестки дня для активистов становится проблема структурирования гражданского общества таким образом, чтобы оно могло влиять на государство, на

равных взаимодействуя с ним. Создание подлинно демократического порядка не может быть результатом лишь «живого творчества масс снизу», а предполагает различные формы общественно-государственного партнерства. Полученные данные совпадают с выводами европейских социологов, характеризующих социальное участие как наиболее распространенный и устойчивый вид общественных практик в пространстве повседневности [Newton, Giebler, 2008, p. 28–32].

Интенсивность участия определяется не только сферой, но и дистанцией участвующего. По результатам исследования в России, если участие в помощи соседям и знакомым приняли более 66% респондентов, то только 34,3% респондентов были задействованы в благотворительных действиях в отношении незнакомых, т.е. дальних получателей социальной помощи. По данным последних исследований ФОМ, на ближней социальной дистанции россияне склонны доверять и помогать друг другу. Однако доверие к большинству окружающих незнакомых людей (социальное доверие) у нас невелико. Благотворительные денежные пожертвования большинство россиян предпочитают делать максимально адресно. Можно сделать вывод, что дальнейшее развитие гражданского участия в нашем обществе связано с преодолением системного кризиса доверия [Градосельская, Петренко, 2008, с. 80–81].

Таким образом, в решении повседневных задач все больше укореняется государственно-общественное партнерство, которое постепенно осознается государством, но уже хорошо понятно и принято обществом. В 2010 г. законодательно была закреплена новая институциональная форма социально ориентированных НКО. Для ее реализации начала действовать федеральная «Программа поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, на реализацию которой в федеральном бюджете в 2011 г. было заложено 600 млн руб., в 2013 г. — 630, в 2014 г. — 660 и в 2015 г. — 595 млн руб. За весь период деятельности программы наблюдалась положительная динамика роста числа региональных программ поддержки СО НКО. Их число выросло до 75.

Данная федеральная программа способствовала обеспечению формирования экономических предпосылок развития НКО, предусматривая не только рост прямого государственного финансирования их деятельности, но и создание необходимых условий для ускоренного развития некоммерческого сектора. Это означало и расширение возможностей привлечения в НКО труда добровольцев, благотворительных пожертвований, обеспечение доступа НКО к государственному бюджетному финансированию социальных программ, которые сейчас почти в полном объеме достаются бюджетным учреждениям, а также использование потенциала НКО в решении социальных проблем, которые до сих пор недостаточно эффективно решались вследствие недоиспользования потенциала организаций некоммерческого сектора.

В итоге наработанные за прошедшее пятилетие практики межсекторного партнерства позволили региональным администрациям выстроить взаимодей-

ствие с общественными палатами и общественно-консультативными советами при министерствах социального блока для принятия и воплощения в жизнь ряда важных социально-политических решений, связанных с выбором приоритетов социального развития. На федеральном уровне были приняты нормативно-правовые акты, которые предполагали дальнейшее развитие межсекторного партнерства, в первую очередь участие социально ориентированных НКО в предоставлении социальных услуг и в решении важных социально-экономических проблем. Была разработана дорожная карта «Поддержка доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере». 23 мая 2016 г. Правительство РФ утвердило «Программу бюджетного финансирования социально ориентированных некоммерческих организаций на 2016–2020 годы», увеличив поддержку их деятельности.

## 12.2. ФОРМЫ И НАПРАВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННО-ГРАЖДАНСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

Гражданские инициативы всегда находятся в поле публичной политики (public policy), которое содержательно связывается с процессом подготовки, обсуждения, принятия и исполнения политико-управленческих решений, обязательно включающим в себя участие не только властных структур, но других заинтересованных сторон — групп влияния, защитников интересов тех или иных меньшинств, общественных организаций и пр., а также экспертного сообщества. Фокус исследований особенностей гражданского активизма смещается именно к изучению *процесса взаимодействия* государства и гражданского общества (гражданских инициатив), что делает уместным обращение к исследованию качества государственного управления и такого явления, как governance. В частности, принципы good governance внесли существенный вклад в изменение системы государственного управления в сторону большей открытости, подконтрольности обществу, сделав гражданское общество частью принятия многих публичных решений.

Концепция *совместного управления* (governance) и *хорошего управления* (good governance) были впервые изложены мировому сообществу в 1997 г. в программных документах развития ООН [UNDP Human development report, 1997]. Реализация концепции good governance зависит от сформировавшейся и устойчивой институциональной и политической среды в государстве. Институциональная среда должна предоставлять возможность аккумулировать мнения многочисленных политических и общественных акторов, способствовать обмену мнений, поиску консенсуса при принятии политических, экономических, социальных и иных решений, имеющих поддержку широких общественных кругов. Политика ЕС уделяет значительное внимание вопросам участия гражданского общества в процессах разработки законодательных актов.

В 1998 г. был принят Амстердамский договор, зафиксировавший обязательную процедуру всесторонних консультаций перед принятием законодательных актов [Treaty of Amsterdam..., 1998]. В 2001 г. в «Белой книге» по вопросам европейского управления данная норма получила развитие, а также были установлены критерии эффективного управления: открытость, участие, подотчетность, эффективность и согласованность. Совместное управление определено как важный инструмент повышения легитимности ЕС. Вопросам общественного контроля и общественного участия в политике ЕС отведено одно из ключевых мест в современной европейской политике.

Внедрение современных форм коммуникативных технологий, возрастание удельного веса проектно-сетевых форм гражданского участия способствовали увеличению вовлеченности граждан в разные формы взаимодействия с органами власти: они все чаще стремятся более активно принимать участие в формировании социально-политической повестки дня. Диалог между государством и гражданским обществом в современном мире становится все более интенсивным. Например, в Великобритании работает специальный портал [fixmystreet.com](http://fixmystreet.com), на котором граждане могут оставлять заявки на решение бытовых вопросов, связанных с городской инфраструктурой, нарушением общественного порядка и др. [Гражданский проект]. Данная платформа является интерактивным средством для информирования властей о наличии проблем и принятии соответствующих мер по их решению (некачественное дорожное покрытие, опасность для пешеходов и водителей, изрисованные стены, нарушение общественного порядка и покоя, проблемы, связанные с озеленением улиц и др.). Ежемесячно на сайт поступают тысячи заявок от граждан Великобритании, работой с которыми занимаются местные власти [Гражданский проект]. Подобных социальных и общественных платформ насчитывается множество в европейских странах и США.

На сегодняшний день в России сформировалось определенное количество платформ для аккумуляции общественного мнения, выработки гражданских инициатив, их транслирования в органы власти и выстраивания диалога с государственной и местной администрациями. Особенно интересен в этом отношении опыт Москвы, так как именно он зачастую транслируется в остальные субъекты РФ.

В настоящее время в России сформировались следующие *публичные площадки* для осуществления гражданского диалога и транслирования гражданских инициатив в местные и государственные органы власти: Общественная палата РФ, Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, Экспертный совет при открытом правительстве РФ (экспертный совет онлайн), государственный электронный портал «Российская общественная инициатива», информационные порталы «Активный гражданин» и «Наш город» (Москва), гражданские форумы в ре-

гионах, институт общественных (публичных) слушаний, многочисленные местные дискуссионные площадки, экспертные советы и рабочие группы при федеральных органах исполнительной власти и другие площадки. Среди новых форматов можно также отметить активную роль Общероссийского народного фронта и Комитета гражданских инициатив А. Кудрина.

Несмотря на широкое распространение *социальных сетей* в обществе, государством не закреплён их официальный юридический статус как полноправных площадок для формулирования и транслирования гражданских инициатив во властные структуры. Государство, несомненно, прислушивается к мнению граждан, но оно не обязано реагировать на инициативы, организуемые в социальных сетях. Именно поэтому сформировался общественный запрос на создание официальной платформы для озвучивания общественных инициатив и организации голосования в их поддержку. Одной из подобных официальных площадок стал созданный в 2012 г. портал «Российская общественная инициатива» (РОИ).

Электронный портал РОИ представляет одну из наиболее перспективных площадок для политического краудсорсинга в России. Данный интернет-ресурс создан для размещения общественных инициатив гражданами Российской Федерации. Нормативно-правовую основу функционирования портала РОИ составляет указ Президента РФ от 4 марта 2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса “Российская общественная инициатива”».

Под общественной инициативой понимаются предложения граждан РФ по вопросам социально-экономического развития страны и повышения эффективности государственного и муниципального управления. Портал РОИ предоставляет для своих пользователей возможность публикации собственной инициативы по вопросам социально-экономического развития страны или её отдельного региона, ознакомления с уже размещёнными инициативами, голосования в их поддержку, получения информации о ходе и результатах их реализации. Например, по инициативе «Отмена права приоритетного проезда всех автомобилей, кроме автомобилей оперативных служб» (100 108 голосов) подготовлено решение Экспертного совета Открытого правительства РФ и направлено в Общественную палату РФ. В отношении инициативы «Сохранять номер мобильного телефона при переходе от одного оператора связи к другому» принято Постановление Правительства РФ от 28 ноября 2013 г. № 1094. Следуя инициативе «Постановка транспортного средства на учёт в ГИБДД, снятие с учёта, выдача госномеров и другие регистрационные действия должны производиться в течение 1 часа» (100 807 голосов), был выпущен приказ МВД РФ, а также разработан административный регламент. По состоянию на 2 декабря 2015 г. на портале РОИ было зарегистрировано 6904 общественные инициативы, на голосовании находилось 2504. Однако не у всех инициатив,

набравших более 100 тыс. голосов, складывается благоприятная судьба. Так, рабочая группа Открытого правительства отклонила общественную инициативу о применении в России ст. 20 «Конвенции ООН против коррупции». Этой инициативой предусматривалось введение уголовной ответственности для тех чиновников, которые не могут объяснить свои расходы. Тем самым по решению Рабочей группы было отклонено введение в Уголовный кодекс РФ статьи «Незаконное обогащение».

Портал РОИ является аналогом схожих порталов гражданских инициатив в европейских странах и США. Однако отечественный портал еще малоизвестен среди россиян и имеет огромный потенциал для расширения своей роли в аккумулировании общественных инициатив и решении актуальных социальных и политических проблем в России. Для повышения эффективности работы портала необходимо проведение масштабной рекламной кампании в СМИ с целью информирования граждан о существовании портала и о его возможностях, а также уменьшение сроков голосования по инициативам (с 1 года до 3–6 месяцев), что сделает данный ресурс более оперативным и эффективным [Фельдман, 2014, с. 12].

Наряду с конвенциональными площадками для формирования гражданских инициатив и их транслирования в компетентные органы власти, в России присутствует также значительное количество независимых интернет-ресурсов и площадок для данной деятельности.

На фоне выделенных выше позитивных трендов развития гражданского активизма, его устоявшегося и полуформализованного сегментов, межсекторного партнерства, обозначились и противоречиво оцениваемые явления. Так, за последние годы в стране был принят целый пакет законов на федеральном уровне. Он имеет как *позитивный* (выше упомянутая «Программа поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» в развитие федерального закона № 40, введение Института бизнес-омбудсмена и его распространение на все субъекты Федерации, появление Института открытого правительства, упрощение правил регистрации политических партий и общественных движений, частичное изменение выборного законодательства, введение института выборов губернаторов, перераспределение финансовых полномочий между государством и муниципалитетами, создание независимой системы оценки качества социальных услуг и пр.), так и *настораживающий* для общества настрой: применение понятия иностранного агента для НКО, частично финансируемых из-за рубежа; ужесточение законодательства о митингах; возвращение статьи «Наказание за клевету» в УК РФ; ужесточение контроля за деятельностью интернета и т. д.

2 июня 2016 г. был подписан Федеральный закон № 179-ФЗ «О внесении изменений в ст. 8 Федерального закона “Об общественных объединениях” и ст. 2 Федерального закона “О некоммерческих организациях”». В соответствии с этим



законом вводится критерий политической деятельности, согласно которому к формам политической деятельности НКО, кроме участия в организации и проведении публичных мероприятий в форме собраний, митингов, демонстраций, шествий или пикетирований, относятся организация и проведение публичных дебатов, дискуссий, выступлений. По мнению многих экспертов, а также членов Совета по развитию гражданского общества и правам человека при Президенте РФ, появление данного законодательного решения стало свидетельством недоверия к растущей гражданской активности. Смысл подобной государственной политики эксперты видели в одном: сохранить жесткий контроль над гражданским обществом, исключить кажущуюся власти угрозу мобилизации протеста и запроса на перемены по сценарию скорее «бархатных», чем «оранжевых» революций. Сами же представители гражданского общества усмотрели в этом укрепление административных функций государства по отношению к гражданскому участию. Усиление административной вертикали реанимировало запрос на институционально управляемое участие общественных сил в привычных схемах «выделенного пространства» и «приглашения в проект». Формат публичной политики все больше стал приобретать свойства имитации, «управляемого представительства». В некоторой степени произошло то, что А. Аузан точно обозначил как реставрацию «вертикального общественного договора».

Стремительно развивающиеся формы гражданской самоорганизации, неполитических движений могут выступать своеобразным тестером, индикатором истощенности административно-управляемой вертикализации гражданских отношений, попыткой вернуть общественным институтам декларируемый демократический смысл.

Государственная и муниципальная власть объективно заинтересованы во взаимодействии с деловой и гражданской инициативой при реализации задач выхода из кризиса и проведении структурных реформ: государственная поддержка общественных инициатив гораздо эффективнее, чем любая попытка реформирования сверху. Без понимания и заинтересованного участия общественности любая инициатива органов власти изначально обречена на провал.

Страна вошла в кризис с весьма неблагоприятным состоянием социальной политики и человеческого капитала. Зачастую гражданские объединения и организации действуют успешнее и экономичнее, чем государственные учреждения. В результате государству нередко оказывается выгоднее передавать средства независимым негосударственным организациям в обмен на четкие, конкретные и контролируемые обязательства с их стороны, чем создавать дополнительные структуры. Помимо этого, жесткие уроки системного финансово-экономического кризиса продемонстрировали, что межсекторное партнерство, совместная реализация социально значимых программ, которые по собственной инициативе предлагает некоммерческое сообщество страны, гражданские и деловые инициативы — это не только полезные для жителей дела,



но и создание нормальной, стабильной обстановки на территориях действия гражданских инициатив, без чего невозможна никакая созидательная деятельность. Формирование консолидированных и созидательных практик и установок через межсекторное партнерство — важнейший технологический и ценностный ресурс гражданского активизма. Социальная консолидация является фундаментальной основой благополучия российского общества, необходимым условием инновационного прорыва в развитии страны, выполнения стратегических планов, которые декларируются руководством страны.

Гражданское общество через различные формы самоорганизации, деловой и гражданской инициативы создает запрос на качественное изменение характера взаимодействия с властью и его главным институтом — государством [Никовская, Якимец, 2014, с. 10]. Последнее должно перестать опасаться гражданского общества как субъекта перемен, а воспользоваться им как ресурсом развития. Для этого само государство должно стать более демократичным, открытым и современным. Объективно назрела потребность в переходе к модели общественно-государственного управления, когда управленческие решения и действия власти будут соизмеряться с возможностями и потребностями гражданского общества, зарекомендовавшего себя в качестве конструктивного партнера. Переход к модели общественно-государственного управления — это не просто фигура речи. Возросли требования к публичным услугам и общественному контролю за их качеством. Усиливается роль информационных технологий при формировании стратегий общественного развития, разработке алгоритма их решений. Расширяется спектр востребованных социальных услуг, представляемых некоммерческим сектором, возрастает их конкурентность.

Деятельность гражданского общества либо стабилизирует, либо дестабилизируют политическую систему. Все зависит от уровня и качества диалога с государством, доверия и культуры публичной политики. Если вспомнить различные резонансные истории проявления гражданского активизма за последние годы в стране, различные движения по защите парков, заповедных территорий, движения по защите прав различных слоев населения (пенсионеров, женщин, детей, социальных сирот) и т. д., то можно отчетливо увидеть, что у каждой гражданской инициативы были свои цели: защита экологии района, интересов собственников жилья, прав избирателей, пенсионеров, малообеспеченных групп населения, но всех их объединяет стремление граждан внести свой вклад в решение важных общественных проблем и сделать себя ответственными за принимаемые решения, направить в конечном итоге свою энергию в созидательное русло по формированию и сохранению общественного (публичного) блага.

История становления гражданского общества свидетельствует о том, что некоммерческий сектор, гражданская и деловая инициатива институализируют социальную активность, а она способствует развитию экономики, социальной сферы и в целом прогрессу демократических государств. Гражданский акти-

визм во всей полноте его проявления — важный ресурс гражданского общества, который государство должно реально осознать, подключая к реализации долгосрочных стратегических проектов.

Современные демократические государства, включая и те, которые ими стали недавно, объективно стремятся к построению партнерских отношений с гражданским обществом, понимая, что опора на гражданское общество — это мощная «корневая система», придающая общественную силу и устойчивость политической системе общества. Однако поиск оптимума в этом взаимодействии идет сегодня очень непросто. Социокультурные сдвиги общества постмодерна отличаются утончением социальной ткани, нарастанием хрупкости социальных связей, их виртуализацией. Социальный механизм осуществления госуправления<sup>1</sup> стал сложнее и противоречивее, так как именно к горизонтальному уровню стянулась живая энергия социума и именно он острее и оперативнее схватывает назревающие в толще реальной жизни потребности и проблемы общественного развития. Особая роль отводится системе представительства социальных интересов в рамках повышения публичности государственного управления, что позволяет поддерживать режим баланса во взаимоотношениях государства и общественных ассоциаций, защищая его от угрозы «проваливания» в деструктивное русло.

Данный механизм государственного управления призван аккумулировать интересы и потребности общества, его основных социальных групп с целью выработки оптимальных средств и методов их удовлетворения. Роль драйвера такой трансформации госуправления взяло на себя межсекторное партнерство как особая современная социальная технология, соединяющая поиск баланса интересов между бизнесом, некоммерческим сообществом и государством на основе выявления «зон согласия», поиска компромиссов в условиях плюрализма и несовпадения частных, групповых и административных интересов. Межсекторное партнерство во всем многообразии своего проявления, дополняя электоральную систему представительства интересов демократией соучастия, по сути, пытается встроить максимальное количество социальных интересов в процессы выработки и реализации государственной политики

---

<sup>1</sup> Социальный механизм осуществления госуправления представляет собой взаимосвязь социальных явлений, технологий и институтов, в результате чего происходят организующее-властное согласование общественного волеизъявления, учет социально значимых интересов, определение целей, разработка и принятие решений, а также их реализация с помощью имеющихся у государства ресурсов (власти, аппарата, методов, средств). Он действует внутри политической системы, институты которой как непосредственно (через субъект госуправления), так и опосредованно (через объект управления) влияют на содержание и структуру госуправления, формы и методы его осуществления, определяют их целесообразность и эффективность. С помощью такого механизма система госуправления сохраняет свою качественную определенность в создании необходимых условий для общественной жизнедеятельности.

и формирования модели соуправления в условиях современного общества. Эта технология приучает двигаться от эгопартикуляризма в направлении выявления основ общественного блага и общих интересов, что требует всемерного развития публичной сферы и такого ее важного элемента, как общественный диалог. В данном качестве многочисленные общественные ассоциации третьего сектора предъявляют особый запрос к качеству госуправления. Оно должно быть компетентным, обеспечивающим выполнение базовых функций государством и предоставляющим обществу базовые общественные блага, некоррупцированным, прозрачным, ответственным и поддерживающим постоянную обратную связь с обществом. В нем должно присутствовать соблюдение верховенства права, защита прав и свобод граждан, в том числе права собственности, обеспечение свободного развития каждого гражданина и групп граждан. Такое государство, помимо прочих базовых функций, сможет выступать арбитром и управляющим при разрешении конфликтов, возникающих при плюрализме интересов. Важно, чтобы в органах государственной власти сложился социальный механизм государственного управления, позволяющий контролировать результаты рассмотрения и использования инициатив гражданского общества. Прежде всего, это позволит избежать потери потенциально эффективных общественных предложений и гражданских инициатив. «Жемчужные зерна» не должны исчезать в бюрократических жерновах. Это также повысит результативность нового социального контракта за счет использования потенциала структур гражданского общества.

Вызов публичности в условиях сетевого общества востребовал *новый тип гражданской компетентности* — профессионализм, умение договариваться по существу дела, без вмешательства внешних посредников. Процесс подготовки и принятия решений стал особенно чувствителен к требованиям процедуры. Произошло заметное расширение круга его участников. В принимаемых решениях стала просматриваться попытка установить связь с реальными интересами и настроениями различных групп интересов с общественными приоритетами. Но этот поворот весьма хрупок и пока достаточно противоречив. Открывая новые возможности для представителей гражданского общества, он создает и новые проблемы.

### 12.3. ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НКО И ГРАЖДАНСКОЙ АКТИВНОСТИ

Для российского общества вопросы улучшения социальной сферы, развития некоммерческих структур, взаимодействующих с разными слоями населения, и выработка четких механизмов взаимодействия между государством и большой совокупностью НКО и гражданских активистов стали весьма актуальными. Одним из аспектов современных административных реформ высту-

пает развитие публичного характера управления и внедрение элементов менеджмента в механизм государственного и муниципального уровня. Одновременно с развитием публичного характера управления происходит становление института государственно-частного партнерства. Однако создание новой системы управления в России сопровождается обострением ряда проблем, которые возникают в силу неразрешенности существующих латентных или явных противоречий [Некрасов, Морозова, 2013, с. 15].

С одной стороны, управление можно характеризовать как коммуникационное взаимодействие власти и общества. В данном случае политика рассматривается как процесс, при котором граждане аффилируются для обсуждения общих проблем, касающихся совместных действий, направленных на улучшение условий жизни, диктуется потребность в новых подходах к содержанию и методам государственного управления, что, в свою очередь, требует обращения к ресурсному потенциалу общества, в котором имеется множество социально-политических интересов, в том числе институционализированных, нуждающихся в учете, согласовании, координации и интеграции [Буханцов, Комарова, 2013, с. 100]. Такие механизмы управления встраиваются в электронные проекты «Открытое правительство», «Народное правительство» и др. Их функционирование напрямую зависит от использования современных технологий управления. С другой стороны, государство не может безучасно относиться к уровню, формам и методам гражданской активности. Государство так или иначе выполняет регулирующую функцию в отношении деятельности НКО и гражданской активности. Примером такого регулирования выступает Ярославская область.

Для анализа государственного регулирования деятельности НКО и гражданской активности в Ярославской области были использованы результаты следующих исследований:

- обобщения, полученные в ходе 16 глубинных интервью с представителями органов власти, некоммерческих организаций и неформальных объединений граждан, членами Общественной палаты Ярославской области и представителями академического сообщества (июнь — сентябрь 2016 г.);
- выводы фокус-группы (респонденты: представители органов власти, некоммерческих организаций и неформальных объединений граждан, члены Общественной палаты Ярославской области и представители академического сообщества) (апрель 2016 г.).

В этой связи актуализировалась деятельность гражданских активистов, ориентированная на решение социально значимых вопросов местного значения, таких как ТСЖ, ЖКХ, качество дорожного полотна, застройка, экология и др. Данная локализация активности затрагивает жизнь и интересы конкретных отдельных людей и небольших сообществ, оставляя без внимания

глобальные проблемы. Люди все больше решают вопросы, затрагивающие их непосредственно. В связи с этим складывается обособленная местная повестка, не связанная с реакцией на действия федеральных органов власти. Сегодня можно наблюдать рост адаптивной гражданской активности (индивидуальное, коллективное участие) и некоторое снижение неадаптивной публичной активности (так называемого гражданского действия).

Представители гражданской активности сегодня — это скорее отдельные активные граждане и инициативные группы. Ярославская неформальная общественность все чаще выходит отстаивать свои парки и дворы, участвует в публичных слушаниях, рассказывает в социальных сетях о состоянии улиц, инициирует собственные социальные и благотворительные проекты.

Наблюдаются важные структурные и качественные изменения в общественной среде: гражданская активность становится более организованной. Постепенно формируются алгоритмы действий, включающие в себя технологии эффективной коммуникации, привлечения ресурсов, стратегического планирования. Такая осведомленность приводит общественных активистов к использованию в первую очередь тех возможностей для реализации инициатив, которые дает интернет. Неформальное движение способно существовать и действовать, поддерживая свою жизнедеятельность с помощью ресурсов негосударственной поддержки. В связи с этим продолжается поступательное перемещение гражданской активности в онлайн-среду. Однако и в этом виртуальном пространстве отмечаются некоторое замедление ее роста по сравнению с предыдущими всплесками несколькими годами ранее.

Государство способно оказывать непосредственное влияние на развитие гражданской активности с помощью специально разработанных мер регулирования и стимулирования. Оптимальным вариантом является определение основного вектора участия граждан и их объединений, где наиболее востребованы их помощь и содействие со стороны государства.

*Государство сформировало широкий спектр поддержки — от консультационных, методических форм до финансовых.* Важным направлением поддержки является воспитание молодых общественных активистов и волонтерство.

В Ярославской области нормативно закреплён широкий спектр форм поддержки СОНКО и гражданских активистов. Имеется достаточно развитая нормативно-правовая база, регламентирующая механизмы поддержки гражданской активности, среди которых региональные законы «Об Общественной палате Ярославской области», «Об общественном контроле в Ярославской области», постановления об учреждении и работе общественных советов, экспертных комиссий. Эти нормативные акты регулируют деятельность диалоговых площадок, которые имеют полномочия по экспертизе и участию в проведении независимой оценки качества работы каких-либо учреждений. На

региональном и муниципальном уровнях проводятся публичные слушания по решению проблем развития региона. В области действует общественная наблюдательная комиссия по контролю за соблюдением прав лиц, находящихся в местах принудительного содержания.

Общественная палата области регулярно проводит различные мониторинги, в частности мониторинг детских домов, общественного питания в школьных столовых, свалок и полигонов размещения бытовых отходов и т. д. Кроме того, экспертная оценка членов палаты, представителей некоммерческого сектора и органов власти выражается в исследованиях, которые задокументированы в ежегодном «Докладе о состоянии гражданского общества в Ярославской области». Работа общественных советов призвана осуществлять общественной контроль деятельности исполнительных органов власти, а также контроль по поддержке различных направлений, например благотворительной деятельности. Необходимо отметить, что процедура формирования общественных советов в Ярославской области, как ни в одном другом регионе России, предусматривает вовлечение граждан региона в этот процесс через публичное голосование и обсуждение кандидатов в интернете. Также особенность Ярославской области связана с процедурой утверждения состава общественного совета. Только в этом регионе нормативно закреплены, а значит, обязательны рабочие встречи общественной палаты с руководителем органа исполнительной власти по согласованию кандидатур на вхождение в состав совета.

Наиболее популярными среди представителей третьего сектора и охватываемыми разные сферы жизни нормативно-правовыми актами являются те, которые регулируют государственную поддержку некоммерческих организаций в регионе. На территории региона действует государственная программа Ярославской области «Развитие институтов гражданского общества в Ярославской области» на 2014–2020 гг. В 2016 г. вступила в силу обновленная Региональная программа «Государственная поддержка гражданских инициатив и социально ориентированных некоммерческих организаций в Ярославской области» на 2016–2020 гг. Кроме того, приняты муниципальные программы, например «О поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в городе Ярославле». С их помощью осуществляется поддержка гражданской активности, определяются направления ее развития, стимулируются формы гражданского участия. Узконаправленная, специализированная поддержка НКО осуществляется на основании Постановления правительства Ярославской области №1154-п «Об оказании имущественной поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям и внесении изменения в постановление Правительства области от 05.02.2013 №60-п», Постановления правительства Ярославской области №1198-п «Об утверждении порядка оказания информационной и консультационной поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям в Ярославской области», Указа губернатора Ярославской области



№538 «О порядке предоставления информации о деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций в связи с предоставленными мерами поддержки», Постановления правительства Ярославской области №1336-п «О рассмотрении общественных инициатив в Ярославской области» (в совокупности с «Положением об экспертной рабочей группе Ярославской области по рассмотрению общественных инициатив»).

Согласно этим и другим нормативным актам, НКО получают разные виды поддержки: информационную, имущественную, финансовую, консультационную. Однако часть из предусмотренных форм практически не используется гражданскими активистами. Это касается оказания информационной (предоставление информационных площадей в СМИ, эфирного времени на телевидении и радио) и транспортной поддержки.

Наиболее распространенным и проработанным в отношении регулирования гражданской активности является механизм осуществления государственной поддержки СОНКО на разных уровнях. Финансирование проектной деятельности, консультирование, обучение, информирование в СМИ о деятельности организации, предоставление помещений, транспортных услуг и т. д. — такое всестороннее участие государства в жизни некоммерческих организаций посредством бесплатного обеспечения ресурсами стимулирует последних к участию в конкурсах проектов, повышению своей конкурентоспособности, росту эффективных показателей по результатам деятельности, а также подталкивает их к завоеванию доверия государственных органов власти.

Органы государственной власти Ярославской области, прежде всего Департамент общественных связей, ежегодно определяют приоритеты для включения в программу поддержки СОНКО. НКО и активисты от государственной поддержки обычно не отказываются, поэтому государство может сформулировать эти приоритеты коллегиально через обсуждение проекта программы с участием НКО. Прецедентов прямых запретов определенных направлений, форм и методов гражданской активности, находящихся в правовом поле, в регионе зафиксировано не было.

Разработка проекта региональной программы «Государственная поддержка гражданских инициатив и социально ориентированных некоммерческих организаций в Ярославской области» на 2016–2020 гг. проводилась при участии представителей органов власти и экспертного сообщества из числа НКО. Подобное сотрудничество также является рычагом управления со стороны властных структур, формируя вокруг себя группу лояльных экспертов, готовых к взаимному сотрудничеству, и демонстрируя представителям третьего сектора авторитетность мнений экспертов, необходимость и востребованность выращивания профессиональных общественников. Данная программа, как и предыдущая, разработана сроком на пять лет, что следует рассматривать как положительное условие для ее реализации. Это обусловлено возможностью вносить



коррективы и адаптировать программу к актуальному состоянию институтов и общества в соответствии с появлением новых социально-политических условий и тенденций развития гражданского общества. Кроме того, программа способна отвечать на вызовы и потребности, которые возникают с течением времени. Делая на них акцент, лавируя и выстраивая нужные векторы развития в регионе, она становится эффективной и достигает поставленных целей.

Так, региональная программа «Государственная поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций в Ярославской области» на 2011–2016 гг. заняла первое место на Всероссийском конкурсе программ социального развития регионов на премию им. А. П. Починка. Всего было подано 42 заявки от субъектов Российской Федерации. В рамках конкурса социальных программ им. А. П. Починка осуществляется оценка программ, инициатив и проектов, направленных на решение социальных проблем регионов.

Только за три года реализации программы поддержку государства получили более 330 проектов, которые были представлены 125 СОНКО, создано более 400 рабочих мест, из внебюджетных источников на реализацию проектов привлечено более 4 млн руб. В мероприятиях приняли участие более 25 тыс. жителей Ярославской области, были разработаны и реализованы семь муниципальных программ поддержки СОНКО.

Указанная программа включала объем финансирования в размере 1 млрд 286 млн руб. на достижение задач, связанных с развитием институтов гражданского общества, межсекторного взаимодействия, формированием в обществе духовно-нравственной атмосферы, уважением прав человека, верховенством закона, развитием благотворительности и добровольчества, созданием конкурентной среды оказания социальных услуг в регионе. Размер финансирования обновленной региональной программы «Государственная поддержка гражданских инициатив и социально ориентированных некоммерческих организаций Ярославской области» на 2016–2020 гг. составляет около 153 млн руб.

Для преодоления бюрократизации процедур по взаимодействию представителей некоммерческих организаций и органов власти в рамках программы государственной поддержки СОНКО в регионе требуются разработка и реализация механизма межведомственного взаимодействия. Ввиду его отсутствия усложняется процесс подачи документов для участия в конкурсах поддержки СОНКО, происходит размывание ответственности, усложняется процесс принятия решений. Отсутствие практики межведомственного взаимодействия в регионе обусловлено тем, что оказание государственной поддержки НКО на данный момент не имеет статуса государственной услуги и не подпадает под реализацию соответствующих норм. В регионе запущен процесс постепенного формулирования и распространения практик разработки муниципальных программ поддержки социально ориентированных НКО, которые способны увеличить поддержку общественных активистов.

На стадии становления находится и закрепление нормативной базы, регламентирующей и поддерживающей социально направленную деятельность физических лиц. В настоящий момент системная работа государства по возвращению гражданских активистов пока не состоялась и требует внимания со стороны органов власти. Выразителями гражданской активности на территории Ярославской области являются скорее отдельные граждане и активисты, деятельность которых направлена на решение локальных проблем, в связи с чем приобретает актуальность поддержка деятельности физических лиц. Именно поэтому поддержка проектов и инициатив физических лиц была включена в региональную программу на 2016–2020 гг.

Наличие ресурсного центра в регионе является одним из показателей осуществления структурированной системной целенаправленной работы по развитию некоммерческого сектора, функционированию межсекторного партнерства и становлению гражданского общества в целом. Ресурсные центры выступают в качестве направляющих координаторов, создающих импульсы, объектами которых являются общественные объединения и активисты региона. Определяя приоритетные, перспективные направления развития, наличие ключевых проблем в регионе и пути их решения, включаясь в процесс законотворчества и принятия политических решений, ресурсные центры оказывают серьезное воздействие на объединения граждан. Авторитетное мнение представителей таких центров, организация ими тематических обучающих семинаров, оказание НКО поддержки склоняет некоммерческие организации к выбору определенного пути действия, использованию алгоритма, который предлагает ресурсный центр для НКО. Одновременно ресурсные центры выступают трансляторами государственной политики в отношении НКО и посредниками между властью и обществом. Их еще называют точками роста и местом притяжения гражданских активистов. Практически обучая некоммерческие организации, ресурсные центры формируют политическую культуру и восприятие окружающей действительности общественниками.

Важной формой поддержки гражданской активности может быть *методическое обучение* представителей некоммерческого сектора. Здесь работает принцип «чем больше вкладываешь, тем больший результат получаешь». Субъектом в такой схеме выступает как государство, так и представители гражданского общества, поддержанные государством. Посредством целенаправленного обучения можно контролировать некоммерческий сектор.

В целом со стороны власти на данный момент не наблюдается системного понимания целевых ориентиров поддержки и управления гражданской активностью, применения комплексного инструментария в рассматриваемой сфере. Это связано с тем, что органы власти идут по довольно простому пути создания мер, в первую очередь материального стимулирования (грантовая поддержка, субсидии), без определения целевых установок и приоритетов. Меры поддержки,

методы управления часто являются следованием в фарватере федеральных новаций, которые далеко не всегда имеют подготовленную почву в регионе.

В результате наблюдаются скорее разовые действия по поддержке интересных и актуальных проектов, инициатив, которые не могут обеспечить значимого социального эффекта (в том числе и потому, что они ориентированы на разовые мероприятия). Одним из вариантов решения этой проблемы может стать формулирование социального заказа от государства с операционализируемым социальным эффектом.

Отсутствие единой стратегии и общей цели проявляется в незначительном межведомственном взаимодействии органов исполнительной власти по вопросам работы с НКО и гражданскими активистами. В результате многие мероприятия дублируются, затрачиваются лишние ресурсы, и в то же время часто не осуществляются актуальные мероприятия. Например, в Ярославской области до сих пор не определен орган государственной власти, курирующий развитие волонтерства в регионе.

Проблемной является ситуация фактического вытеснения из публичного пространства и процессов взаимодействия с властью тех НКО и гражданских активистов, которые не готовы сотрудничать с органами управления, содействовать достижению обозначенных ими задач. В результате они могут быть не услышаны, имеют ограниченный доступ к поддержке, которую предоставляет власть.

Поддержка НКО и гражданских активистов со стороны государства также формирует определенную иждивенческую позицию объединений граждан. Они обращаются за финансовой, имущественной и иными формами поддержки к органам власти и в меньшей степени готовы формировать собственные источники доходов своих организаций, профессионально оказывать платные услуги.

В то же время актуальной проблемой является ограниченность государственных ресурсов, которые могут быть выделены на поддержку НКО и гражданских активистов. Кроме того, часто выделяемые ресурсы направлены не на формирование новых приоритетов развития, решение социальных проблем, а на удовлетворение запросов немногочисленных НКО.

Отсутствие четкого целеполагания, несистемность действий в поддержке гражданской активности приводит к тому, что государство не получает ожидаемого результата (в том числе и потому, что он не всегда четко определен).

Поощряя позитивные и согласованные акции, государство создает благоприятную для себя среду, дает возможность для будущего развития общества. Через политику поддержки гражданских активистов оно формирует новую общность активных и ответственных людей, ориентированных на самостоятельное решение острых проблем. Именно поэтому важно молодежное волонтерство: если молодежь с юношеских лет будет знать о том, что можно создать проект и государство поможет в его реализации, то будет формироваться новое, лояльное, позитивно мыслящее поколение, готовое брать на себя решение социальных задач.

Итак, наиболее эффективными инструментами стимулирования гражданской активности в Ярославской области являются: грантовая поддержка НКО, мониторинг социально-политической сферы; информационная поддержка социально ориентированных НКО и управление средствами массовой информации; взаимодействие субъектов управления с лидерами общественного мнения, представителями НКО, институтами государственной правозащиты; поддержка работы ресурсного центра НКО.

## Глава 13

### ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ И ВЫБОРЫ В УСЛОВИЯХ СОТРУДНИЧЕСТВА

#### 13.1. РОЛЬ ПАРТИЙ В ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКЕ СОТРУДНИЧЕСТВА В РЕГИОНАХ РОССИИ: ОПЫТ АЛТАЙСКОГО КРАЯ

Эффективную современную политику трудно представить без взаимодействия различных акторов, основной площадкой которого выступает процесс принятия и реализации управленческих, в том числе политических, решений. Усложнение общественной жизни обуславливает технологизацию и профессионализацию большинства его этапов. Однако возникает опасность отрыва технократической политики от потребностей и интересов общества, вероятность которой резко возросла в условиях информационного общества. Все большее количество исследователей обращают внимание на тот факт, что повестка сегодня формируется сверху, по каналам интернета и СМИ. Так, М. Маккомбс и его коллеги отмечали, что СМИ при формировании повестки дня работают с двумя группами проблем: навязчивыми (осознаются обществом и без СМИ, которые только иницируют их обсуждение и мобилизуют на активность) и ненавязчивыми (целиком задаются СМИ, а общество только адаптирует их и достраивает под себя) [McCombs, Shaw, 1972, p. 176–187; Weaver et al., 1981]. При этом нельзя отрицать существование иных повесток дня (личной, общественной и др.), что актуализирует проблему их согласования. Кроме того, сегментарное общество значительно усложняет структуру требований, что может приводить к перегрузке политической системы.

Почти классикой стало утверждение сторонников теории рационального выбора о том, что большинство членов общества не способны и не желают тратить время и силы на сбор информации и анализ общественных проблем. Вместе с тем современные информационные технологии создают условия для «мониторной демократии» — «новой исторической формы демократии... определяемой быстрым ростом самых разных типов внепарламентских механизмов

контроля власти» [Кин, 2015, с. 104–105], среди которых — гражданские суды присяжных, неправительственные аналитические центры, дискуссионные собрания, гражданские ассамблеи, советы по конфликту интересов, сетевые петиции и чаты, консультационные советы и т. д. [Кин, 2015, с. 107–108]. Значит, граждане получают широкие возможности сравнивать официальную повестку дня и принимаемые в рамках нее решения с собственными проблемами и интересами с гораздо меньшими издержками для себя.

Иными словами, несмотря на влияние СМИ, сохраняет значение вопрос о выборе каналов и форм перевода общественных проблем в официальную повестку, роли отдельных институтов в данном процессе.

Традиционно функции коммуникации и «привратников» в политической системе (по модели Д. Истона) выполняли политические партии. Однако в условиях их картелизации партийные элиты становятся частью государственного аппарата, усиливается дистанция между партийной элитой и массой рядовых членов и сторонников партий, что снижает коммуникативные возможности данных организаций. Как отмечали Р.Кац и П.Мэйр, «партии поглощаются государством, и они больше не являются посредниками между гражданским обществом и государством» [Katz, Mair, 1995, p. 16]. «Тесные связи с массами более не кажутся необходимыми, так как партии профессионально осваивают инструментарий политического маркетинга, и лидеры победившей партии осуществляют политику, которая удовлетворяет прежде всего их наиболее влиятельных сторонников. Постепенно ослабляя связи, обеспечивающие политическое участие, партии обычно в определенной степени сохраняют отзывчивость, однако ответ на вопрос о том, на кого они реагируют, вовсе не обязательно является обнадеживающим для приверженцев демократии» [Лоусон, 2010, с. 32–33].

Тем самым К. Лоусон указывает на мировую тенденцию трансформации роли партий в публичной политике — их переход от представительства интересов граждан к представительству групп интересов. В то же время, по мнению ряда авторов, например, П.Игнаци, данный тренд имел объективные основания. Он связан с невозможностью для партий «получать от общества все необходимые ресурсы. Этот резервуар был почти исчерпан: вся спонтанная, безвозмездная, даже фанатичная поддержка, которую члены и активисты оказывали партии, закончилась с воцарением неолиберального — индивидуалистического — мышления. “Индивидуалистическая мобилизация” отразилась на положении партий, став в конечном счете причиной разрыва их связи с обществом» [Игнаци, 2010, с. 57].

Оставив в стороне дискуссию о причинах партийных трансформаций, вслед за М.Кастельсом можно признать, что «партии исчерпали свой потенциал в качестве самостоятельных носителей социальных перемен. ... Однако они по-прежнему выступают в качестве важных инструментов, позволяющих преобразовывать требования общества в факторы политики» [Кастельс, 1999, с. 305].

В нашей стране данная тенденция еще более заметна, потому что российские партии изначально создавались не столько как институты политического представительства интересов, сколько как политические предприятия, обеспечивавшие конкуренцию элитных группировок, своего рода инструменты в борьбе элитных акторов за политическое господство, возникшие благодаря задаваемой элитными акторами структуре политических возможностей, таких, например, как конкурентная партийная система.

Казалось бы, участие в выборах должно стимулировать партии к аккумуляции и артикулированию интересов, пусть не отдельных групп, к выявлению общезначимых проблем, что характерно для современных всеохватных партий. Но российские выборы давно не формируют повестку дня, а партии не транслируют внятных программ и лозунгов. В сложившихся условиях и при существующих трендах дизайна отечественной политики и партий последние концентрируют свое внимание на технологической стороне партийной работы, в первую очередь на обеспечении электоральных результатов в условиях обязательной демонстрации лояльности исполнительной власти, так как от этого в немалой степени зависит будущее каждой партии, ее возможность сохранить свое положение в следующем избирательном цикле. Особенно хорошо это заметно на региональном уровне.

*Публичное пространство в Алтайском крае* в последнее десятилетие сильно сузилось. В то же время на партийном поле еще с начала 2000-х гг., кроме парламентских партий, заметны только «Яблоко» и «РПР-Парнас». И либерализация партийного законодательства 2012 г. не оказала сколько-нибудь заметного влияния на данный процесс [Асеев, Шашкова, 2015].

При анализе роли партий в осуществлении взаимодействия государства и общества в рамках процесса принятия политических решений, в частности для кейса Алтайского края, большое методологическое значение имеет предложенное Ю. Г. Коргунюком для электорального процесса в России размежевание «власть — невласть (общественность)» [Коргунюк, 2013; 2017, с. 104], на основе которого можно выделить три уровня участия партий в политической коммуникации. Первый уровень включает непарламентские партии («Яблоко», «Парнас»), которые в силу позиционной близости к общественной среде и некоторой протестности поднимают отдельные общественные проблемы; второй уровень образуют КПРФ, ЛДПР и «Справедливая Россия», которые участвуют в ППР как парламентские партии, но имеют более тесную связь с общественной средой, чем «Единая Россия» (третий уровень), в основном сосредоточенная на техническом обеспечении процесса принятия политических решений. На двух последних уровнях основным субъектом взаимодействия государства и общества выступают парламентские фракции, ведущие работу по формированию повестки дня и ее трансформации в политические решения.



Кроме парламентских фракций, общественные структуры в крае представлены официальными советами, консультативными структурами при органах исполнительной власти. Они, как правило, формируются из руководителей общественных организаций и на персональной основе, — соответственно, если в их составе находятся члены регионального отделения партии «Единая Россия», то именно как представители корпорации, а не как партийные делегаты. Кроме единороссов, в официальные советы входят: руководитель регионального отделения КПРФ — в Межотраслевой совет потребителей по вопросам деятельности субъектов естественных монополий в Алтайском крае, руководитель РО ЛДПР — в Координационный совет по развитию г. Барнаула. Тем самым партии используют методы новых кадровых партий, которые являются электорально-профессиональными машинами, а для обеспечения себе массовой поддержки устанавливают тесную связь с общественными организациями.

Исключением до ноября 2016 г. являлась формируемая Общественной палатой Алтайского края Общественная наблюдательная комиссия по обеспечению прав человека в местах принудительного содержания, три созыва подряд возглавлявшаяся руководителем регионального отделения «Яблоко» и общественной организации «Защита и поддержка гражданских прав и инициатив» правозащитником А. Гончаренко. Однако в новый состав комиссии вошло значительное количество бывших работников силовых структур.

Неофициальные советы возникают по актуальным проблемам и, как правило, включают представителей парламентских и непарламентских партий (кроме «Единой России»). Например, в Алтайском крае такой совет был создан в январе 2017 г. для формирования генплана г. Барнаула, который администрация попыталась принять без широкого обсуждения.

Вместе с тем сами представители политических партий деятельность Общественных советов при органах власти оценивают как неэффективную. По их мнению, данные структуры выполняют функции формально и создают иллюзию влияния гражданского общества на власть, как законодательную, так и исполнительную. Задачи же работы официальных общественных советов партийцы видят в организации предварительного обсуждения законопроектов экспертным сообществом, общественными деятелями, гражданами, представителями политических партий и общественных организаций, но для этого необходимо расширить их полномочия. Соответственно, задачами советов, образуемых общественными активистами, должны стать трансляция оценки обществом принимаемых решений, обсуждение вопросов экспертным сообществом, общественными деятелями, гражданами, представителями политических партий и общественных организаций.

Наиболее эффективными формами общественного обсуждения законопроектов, проектов решений представители партий считают круглые столы, научно-практические конференции и общественные слушания, в связи с чем они



проводят их под эгидой своих фракций в краевом Законодательном Собрании или принимают активное участие в данных мероприятиях, организованных другими структурами. Так, в 2016 г. фракция «Единая Россия» в Алтайском краевом Законодательном Собрании провела четыре круглых стола («Охрана животного мира в Алтайском крае», «Об использовании ленточных боров и Приобских лесов Алтайского края арендаторами лесных участков», «Совершенствование целевого набора врачей и средних медицинских работников в медицинские организации Алтайского края и предоставление им целевых, муниципальных и иных льгот», «Внедрение норм ГТО в Алтайском крае»), фракция «Справедливая Россия» — два круглых стола («Развитие массовых зимних видов спорта хоккея и фигурного катания в Алтайском крае», «Состояние жилищного фонда в Алтайском крае: актуальные проблемы и пути их решения») и фракцией КПРФ — также два круглых стола («О государственной политике в сфере социальной поддержки детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в Алтайском крае», «Правовые и социально-экономические последствия применения системы “Платон” в Алтайском крае») [Итоги работы..., 2016].

В целом сложившаяся ситуация соответствует мировой тенденции снижения роли партий в общественном обсуждении политики при усилении их статуса в процессе принятия политических решений в рамках модели «партийного государства». Роль же отдельных партий при принятии политических решений определяется их позицией в партийно-электоральных полях. Российскую ситуацию взаимодействия партий и общественных организаций на федеральном и региональном уровнях, при учете общего технического характера российской партийной системы, больше отражает размежевание «“Единая Россия” — остальные партии», чем «парламентские — непарламентские». Хотя и последний вариант также присутствует: фракции, в частности в Алтайском краевом Законодательном Собрании, регулярно проводят круглые столы по законопроектам с привлечением общественников, в то время как непарламентские партии только участвуют в некоторых из них в качестве приглашенных.

### 13.2. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЭЛЕКТОРАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И ИНДИВИДУАЛЬНОЕ УЧАСТИЕ ГРАЖДАН В УПРАВЛЕНИИ

Государственная электоральная политика (государственная политика и управление в сфере избирательного процесса) является развивающейся современной отраслью государственного управления. Инновационные институты, возникающие в данной отрасли, изменяют систему субъектов государственного управления и создают принципиально новые перспективы для индивидуального участия граждан в публичном управлении.

Изменение субъектов управления в современном государстве получили наиболее интересную теоретическую интерпретацию в рамках теории нового го-

сударственного управления («New Public Governance») [Osborne, 2006; Rhodes, 1997]. В условиях размывания государственной власти [Newman, 2001] государство и общество, как субъект и объект управления, могут меняться местами. В центре внимания исследователей оказываются множественность и гетерогенность субъектов публичного управления [Lievens, 2015, p. 4]. Происходит разделение понятий «орган государственной власти» и «субъект государственного (публичного) управления». Круг последних значительно расширяется, и в их число могут входить негосударственные акторы [Stoker, 1998, p. 21]. В деятельности новых субъектов публичного управления отсутствует принудительное начало, возрастает роль переговоров, консенсуса и диалога. В качестве таковых акторов рассматриваются НКО, бизнес-структуры, ассамблеи граждан, т.е. негосударственные коллективные акторы.

Если экстраполировать тенденцию к расширению круга субъектов государственного управления, то возникает вопрос: может ли выступать в роли субъекта публичного управления гражданин (индивид) как частное лицо?

На наш взгляд, можно проследить некоторые признаки наделения гражданина (индивида) правом выступать в роли субъекта государственного управления в рамках отдельно взятой отрасли публичного управления — государственной политики и управления в сфере избирательного процесса.

Гражданин рассматривается не как элемент коллективного целого, обладающего признаками субъектности (электората, политической партии, ассоциации), и не как лицо, занимающее определенную руководящую должность, — это субъект, действующий индивидуально и от себя лично. Под статусом субъекта государственного управления понимается возможность совершения действий, которые инициируют обязательные последующие действия органов государственной власти в решении вопросов общественного управления. В соответствии с одним из положений теории «управления на основе сотрудничества» возможность совершения гражданами управленческих действий санкционируется государственной властью [Ansell, Gash, 2008, p. 551]. Управленческая роль граждан выражается в расширении возможностей их индивидуального воздействия на органы государственной власти при исполнении последними своих функций.

Изучение основных направлений государственной политики и управления в сфере избирательного процесса [Гришин, 2015, с. 91] показало, что только в двух из них граждане получают возможности индивидуального управленческого участия. Этими направлениями являются наблюдение за выборами и определение границ избирательных округов.

В первом случае можно говорить о развитии феномена *индивидуального наблюдения за выборами*. Это один из интереснейших и развивающихся электоральных институтов. В некоторых странах мира граждане как частные лица, от себя лично, а не от имени политических или общественных организаций, могут

проводить наблюдение за выборами. Индивидуальные наблюдатели могут не только осуществлять функции по наблюдению за выборами, но и представлять доклады по итогам своей работы — документы, которые имеют официальный статус и являются инструментом воздействия на управление в сфере избирательного процесса.

Институт индивидуального наблюдения за выборами возник и получил развитие в отдельных странах мира на рубеже XX–XXI вв.

В Германии и Норвегии статус индивидуальных наблюдателей не формализован, что не мешает им оказывать фактическое воздействие на работу избирательных органов. В Германии на практике любые заинтересованные лица (в том числе и не обладающие гражданством) имеют полный доступ к надзору за работой избирательных органов, могут присутствовать при подсчете голосов. Для этого не требуется специальной аккредитации. В Норвегии частные лица могут индивидуально присутствовать на избирательных участках и наблюдать за их работой, в том числе за подсчетом голосов; статус индивидуальных наблюдателей также не формализован, не определены их конкретные права и полномочия.

В Великобритании отдельные граждане получили право наблюдать за выборами в 2006 г. Аккредитацию индивидуальных наблюдателей осуществляет Избирательная комиссия Великобритании, которая может предоставить это право лицам, начиная с 16-летнего возраста. Аккредитация предоставляется не на конкретные выборы, а на период времени (до конца календарного года). При этом наблюдатели могут посещать любой избирательный участок на территории страны. При исполнении своих обязанностей разрешено использовать видеокамеры. Избирательной комиссией изданы специальные рекомендации для индивидуальных наблюдателей [Guidance for Individual..., 2012], которые могут состоять в политических партиях, но при исполнении своих обязанностей должны соблюдать политическую беспристрастность и нейтральность. Если наблюдатели нарушают законодательство, аккредитация может быть отозвана. В 2017 г. по состоянию на 20 июня Избирательной комиссией Великобритании было аккредитовано 690 индивидуальных наблюдателей (на срок до конца календарного года). Из них свыше 80 % получили аккредитацию в течение двух месяцев после объявления Т.Мэй о проведении в этом году досрочных парламентских выборов [Register of Accredited..., 2017].

В Финляндии избирательный закон предоставляет отдельным персонам право получить аккредитацию в качестве наблюдателей и присутствовать на выборах.

В 35 штатах США право наблюдения за выборами имеют отдельные категории граждан — студенты и ученые. Наблюдателями на выборах могут выступать ученые для анализа избирательного процесса и студенты в учебных целях. В некоторых из этих штатов для реализации этого права не требуется никакой формальной аккредитации.

В Мексике индивидуальное наблюдение за выборами было разрешено законом в 1993 г. При этом наблюдение от общественных организаций не допускается, а наблюдатели не должны состоять в политических партиях в течение трех предшествующих лет. Среди других стран мира индивидуальные наблюдатели допускаются в Перу, Мьянме (Бирме), Руанде и т. д.

Индивидуальное наблюдение за выборами невысоко оценивается современными экспертами. Как правило, его сравнивают с иными формами непартийного гражданского наблюдения, прежде всего с наблюдением со стороны НКО, и оно явно не в пользу индивидуального наблюдения. Действительно, общественные организации потенциально выступают более сильным и эффективным субъектом гражданского наблюдения за выборами, чем индивиды. Тем не менее если не противопоставлять эти две формы друг другу, но допускать их сосуществование, то индивидуальное наблюдение имеет свои сильные стороны.

Оно может обеспечить дополнительную независимость в системе контроля над выборами, решить задачи по политической социализации и реализации политических интенций отдельных граждан, развитию гражданского активизма. Наличие у индивидов права быть наблюдателем на выборах выступает отдельным фактором повышения общественного доверия к институту выборов в целом. Индивидуальное наблюдение за выборами, на наш взгляд, имеет значительные перспективы, и сфера его применения может расширяться.

Во втором случае речь идет о *процессе определения границ избирательных округов*.

В вопросах нормотворчества граждане приобретают возможность индивидуально участвовать при составлении схемы избирательных округов. Данный механизм создан в Австралии и Новой Зеландии. В отличие от института публичного обсуждения, применяемого во многих странах в процессе разработки и корректировки схемы избирательных округов (Индия, Канада и т. д.), в Австралии и Новой Зеландии высказанное индивидами мнение имеет официальный статус и предполагает обязательные ответные действия со стороны органов власти. В этих странах предложения граждан относительно границ избирательных округов включены в процесс принятия решения, не просто учитываются ответственным органом власти (комиссией по делимитации), но и предполагают обязательный ответ со стороны этого органа, а также публикуются в официальном сборнике поступивших предложений.

В Новой Зеландии во время делимитации избирательных округов в 2013–2014 гг. комиссия подготовила первоначальный проект, на который в течение одного месяца принимала официальные возражения, в том числе онлайн (поступило 409). Субъектами выдвижения возражений были не политические и партии и общественные организации, а физические лица — эксперты,

ученые, гражданские активисты. Они были систематизированы и обнародованы комиссией, после чего две недели было отведено на выдвижение контрвозражений (поступило 164). Далее проводились публичные слушания и обсуждения предложенного первоначального проекта, возражений и контрвозражений. Затем итоговый проект на протяжении двух месяцев корректировался комиссией и был опубликован.

В Австралии применяется уникальная модель: на первоначальном этапе предложения по нарезке избирательных округов готовит не комиссия — соответствующие предложения принимаются в письменном виде от граждан. Выделяют следующие этапы работы комиссии:

- 1) прием предложений от граждан (в течение 30 дней), их систематизация и опубликование, прием замечаний на поступившие предложения (14 дней);
- 2) подготовка комиссией проекта делимитации округов на основе поступивших предложений и замечаний;
- 3) прием замечаний на подготовленный проект (28 дней) и критических отзывов на замечания (14 дней);
- 4) коррекция комиссией своего первоначального проекта и его публичное обсуждение (в течение 30 дней);
- 5) подготовка комиссией итогового плана избирательных округов.

Необходимо отметить, что, в отличие от Новой Зеландии, в Австралии разработка схемы округов не может даже начаться без получения соответствующих предложений от граждан. Граждане имеют наиболее эффективные механизмы индивидуального влияния на процесс разработки схемы избирательных округов.

Рассмотренный опыт государственной электоральной политики позволяет сделать некоторые общие замечания об индивидуальном участии граждан в государственном управлении в целом. Данный феномен возможен в условиях множественности и гетерогенности субъектов публичного управления. Граждане могут выступать специфическим субъектом публичного управления, не вытесняя, но дополняя традиционные органы государственной власти.

Индивидуально гражданин может выполнять только вспомогательную роль в системе публичного управления. Децентрализация и усложнение управленческих функций ведет к их распределению между множеством разнородных субъектов, что создает пространство для индивидуального участия граждан. Граждане обладают ограниченной компетенцией в выполнении отдельных весьма локальных функций. Объектом управленческого воздействия с их стороны выступают не сами общественные отношения, а скорее деятельность органов государственной власти.

Проблема невозможности обладания гражданами прерогативой — исключительным правом в выполнении какой-либо управленческой задачи — свя-

зана с их количеством, а следовательно, с возрастающими транзакционными издержками на принятие решений. Однако опыт Австралии показывает, что исключительное право в реализации определенного этапа управленческого процесса может принадлежать всему сообществу граждан, которые пожелали воспользоваться имеющимися возможностями. Этот же пример подтверждает, что исключительное право не может принадлежать отдельно взятому гражданину.

Граждане как субъекты государственного управления имеют наибольшие перспективы при выполнении таких управленческих функций, как контроль и планирование. Некоторые из функций государственного управления для них определенно недоступны, например, координация и организация.

Наделение граждан правом индивидуально участвовать в процессах публичного управления пока еще не так распространена, но его можно оценить как значимое проявление фундаментальной тенденции к расширению демократических институтов и повышению открытости публичного управления.

Этот феномен может стать одним из ключевых в процессе совершенствования демократии на следующем этапе ее развития. В настоящее время он имеет практическое значение скорее для изменения роли личности в политике, а также процессов политической социализации и вовлечения граждан. Неравномерность развития форм индивидуального участия граждан в разных странах мира можно трактовать как еще один раскол, что отличает прогрессивные демократические страны от других государств мира.

Развитие инновационных форм гражданского участия именно в рамках государственной электоральной политики подтверждает передовое значение опыта этой отрасли публичного управления. Можно предположить, что на практике будут возникать новые формы индивидуального участия в различных отраслях публичного управления.

## Глава 14

### ЭКСПЕРТНОЕ СООБЩЕСТВО В РАЗВИТИИ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Особое значение имеет анализ роли экспертного сообщества — сообщества людей, носителей экспертного знания, — в развитии публичной политики, ее преобразования от закрытой, «государевой» и «подковерной», к политике, реально учитывающей интересы различных заинтересованных групп и гражданских организаций в процессе подготовки и реализации политико-управленческих решений.

#### 14.1. РОЛЬ ЭКСПЕРТНОГО ЗНАНИЯ И ЭКСПЕРТНОГО СООБЩЕСТВА В ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКЕ

Специфика экспертного знания, по сравнению со знанием фундаментальным, или академическим, состоит в следующем. Если для академического ученого задача исследования вытекает из логики развития научного знания, то для экспертов она связана с какими-то практическими целями — их ставит либо заказчик экспертизы (или прикладного научного исследования), либо сам ученый, считающий, что решение сформулированной задачи будет способствовать достижению определенного общественного блага. При этом заказчиком экспертизы могут выступать как органы государственной (и муниципальной) власти, так и общественные организации различного типа. При этом нет необходимости разделять прикладное научное исследование и подготовку собственно экспертного заключения по конкретным вопросам, тем более что для подготовки качественного экспертного заключения специалист, как правило, проводит хотя бы небольшое исследование.

Важно отметить, что носителями экспертного знания могут быть одновременно и представители других акторов процесса публичной политики. Например, внутри органов государственной власти и местного самоуправления могут работать специалисты с серьезной научной подготовкой, опирающиеся при подготовке проектов властных решений на достижения современной научной мысли. Кроме того, сами лица, принимающие решения политико-управленческого характера, также иногда обладают навыками научного мышления и научного подхода. Иное дело, что все сотрудники исполнительной власти действуют в иерархической среде, и если в процессе подготовки решения они могут (в ряде случаев) проявлять свою инициативу, то после принятия его необходимо выполнять, невзирая на свое мнение по этому поводу. В иерархической системе при передаче предложений «снизу вверх» часто наблюдается «эффект угадывания желания начальника», когда нижестоящий руководитель передает «наверх» информацию или предложения с учетом своих представлений о его предпочтении. При принятии решений должны учитываться и политические факторы.

Вместе с тем многие активисты гражданских организаций являются выходцами из академического сообщества или продолжают оставаться в нем, совмещая в себе две идентичности. Вопрос о том, насколько эти идентичности сочетаются, требует отдельного серьезного обсуждения. Стоит также отметить, что многие гражданские практики, например гражданского контроля или общественного участия в бюджетном процессе, невозможны без привлечения специалистов в области государственного и муниципального управления, экономики и бюджетного процесса. Действительно, грамотно контролировать любую деятельность, в том числе и государственную, невозможно без понимания ее сути.



Развитие серьезных, а не имитационных общественных слушаний по бюджетному процессу с неизбежностью требует разработки альтернативных предложений для подобных слушаниях. Например, одним из важных результатов программы «Общественное участие в бюджетном процессе», реализованной Санкт-Петербургским гуманитарным и политологическим центром «СТРАТЕГИЯ» в 1998–2008 гг. явились становление и развитие сообщества бюджетных аналитиков, возникновение целого пласта экономистов, включившихся в процесс бюджетного анализа и разработку альтернативных предложений по бюджету для общественных слушаний [Бюджет, 2004; Клисторин, 2009].

Можно выделить три группы членов экспертного сообщества:

- 1) работающих на различных должностях в органах государственной власти и местного самоуправления;
- 2) выступающих в качестве гражданских активистов;
- 3) действующих в роли носителей экспертной составляющей научного знания.

Особое внимание следует уделить последней группе, а также изучению участия экспертного сообщества на стадиях политико-управленческого цикла, предшествующих принятию решения. В ходе анализа использованы предварительные результаты исследования, проводившегося в 2017 г. в Москве и Санкт-Петербурге. В его рамках проведено 12 экспертных интервью, респондентами которых стали представители экспертного сообщества, включая и имевших опыт работы в органах государственной власти. При анализе текстов расшифрованных экспертных интервью применялся метод *категориальной схемы анализа содержания* [Патцельт, 2004]. Помимо этих интервью, были задействованы материалы ранее взятых интервью и фокус-группы в Нижнем Новгороде.

## 14.2. ПРОЦЕСС ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ И ЭКСПЕРТНОЕ СООБЩЕСТВО

Начальной стадией процесса принятия политико-управленческих решений можно считать выявление проблемы, включение ее в повестку дня тех или иных властных структур. Инициатива в таком процессе редко исходит от самой власти, потому что у чиновников различного уровня и так, как правило, имеется большое число нерешенных задач. Однако именно здесь весьма важной может быть роль экспертного и научного сообщества, представители которого в ходе своих независимых исследований, используя в том числе и функцию научного прогнозирования, могут выявить проблему, значимость которой для большинства политиков может казаться несущественной. На глобальном уровне ярким примером тому является проблема загрязнения окружающей среды, о которой первыми заговорили ученые. Первоначально внести

ее в повестку дня удалось только на уровне общественной дискуссии, но спустя несколько лет ее признали и властные структуры различного уровня.

В современной России можно выделить несколько примеров активного участия экспертного сообщества в формировании повестки дня. Первый из них относится к периоду президентства Д. А. Медведева, когда экспертные сообщества, опирающиеся на российские «фабрики мысли», участвовали в публичной формулировке общего направления деятельности российского государства. В работе О. Ю. Малиновой подробно анализируется феномен публичной дискуссии между Институтом современного развития (ИнСОР, руководитель И. Юргенс), председателем правления которого был Д. А. Медведев, и Институтом общественного проектирования (ИнОП, руководитель В. Фадеев), который считался близко связанным с В. В. Путиным, о направлениях развития российского государства в целом, об актуальных для развития страны реформах в государственно-общественном устройстве [Малинова, 2017]. Этому способствовал сложившийся тогда в России режим «танDEMократии», когда в отсутствие реальных политических партий данные экспертные организации выступали в роли своеобразного эрзаца двухпартийной системы [Святенков, 2009].

После избрания В. В. Путина на третий срок президентства и, особенно, после вхождения Крыма в состав России стал очевидным общий консервативный тренд развития страны, дальнейшее углубление которого обосновывалось в деятельности созданного в 2012 г. «Изборского клуба» (также представлявшего собой сообщество экспертов). Тем не менее предложения о конкретных реформах государственного и общественного устройства страны в либеральном направлении продолжают озвучиваться, например, в Комитете гражданских инициатив (руководитель А. Л. Кудрин; участие граждан в бюджетном процессе, реформы местного самоуправления) или в Институте проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге (руководитель В. В. Волков; реформа полиции, судебная реформа).

В обоих случаях, однако, экспертное сообщество оказалось способным публично выдвигать и отстаивать конкретные предложения по повестке дня публичной политики благодаря своему участию в деятельности «фабрик мысли», обладающих реальной организационной структурой и не встроенных в деятельность государственных структур. К сожалению, подобных независимых, хотя бы в финансовом смысле, аналитических структур в современной России становится все меньше.

Исследование показало, что в России существует и другая форма участия экспертного сообщества в определении повестки дня, позволяющая на уровне верхней палаты российского парламента обозначать проблемы деятельности российского государства и общества, действующая при этом достаточно публично. В данном случае имеется в виду деятельность Научно-экспертного

совета при председателе Совета Федерации РФ. В его состав входят эксперты уровня руководителей академических институтов или деканов факультетов ведущих вузов. Вот как описал его деятельность наш респондент, являвшийся членом этого совета:

*«Заседания всего совета крайне редко проходят — три-четыре раза в год. И они готовятся очень тщательно, так же как и тщательно отбираются темы, которые там обсуждаются. Идет проработка вопросов, поставленных на обсуждение, на более низкого уровня экспертных советах, выпускаются соответствующие вестники, другие материалы. После заседания совета все это обобщается сотрудниками Совета Федерации, как правило — главного аналитического управления, и готовится постановление. Это постановление подписывается Председателем Совета Федерации и направляется в правительство. По данному постановлению правительство проводит в течение двух-трех месяцев работу и письменно отчитывается о проделанной работе и... по каждому пункту присылает документ за подписью первого вице-премьера Шувалова» (респондент А., профессор МГУ).*

Следующими стадиями процесса принятия решений можно считать *анализ проблемы и поиск ее решения*. Здесь роль научного знания, научной экспертизы традиционно является наиболее высокой. Однако в истории постсоветской России можно выделить два основных этапа — до середины нулевых годов и после. На первом этапе, особенно в начале 1990-х гг., представители российского руководства были действительно заинтересованы в консультациях экспертов, так как сами находились в поисках ответа на возникающие вопросы. На втором этапе они почему-то решили, что сами знают правильное направление стратегического движения страны (а на региональном и местном уровне руководители поняли, что все нужные ответы им предоставляет вышестоящее руководство).

В начале 1990-х гг. еще не возникло жесткой границы между новой властью и экспертным сообществом, из которого многие представители этой власти вышли. Вот как описывает ситуацию один из респондентов, имевший в 90-годы опыт работы в Администрации Президента РФ:

*«Ранний Ельцин: Администрация очень заинтересована в том, чтобы общаться с независимыми экспертами. В это время мозговых центров таких — институциональных — было мало, но эксперты ходили стадами... и власть очень хотела [с ними сотрудничать]. То есть проводились сессии, в том числе и экспертные, и на территории Администрации, и за ее пределами. Потом, когда режим созревает и оформляется, он считает, что он — очень умный, и начинает что-то внутри себя производить или обращается только к своим таким прикормленным, лояльным экспертам и с ними только разговаривает» (эксперт В., профессор МГУ).*

Большой интерес к экспертному мнению в Администрации Президента РФ отмечал и другой респондент, также работавший в ней в этот период:

*«Первым делом что я сделал, я искал экспертов, умных и знающих ребят по всей Москве. Я и сотрудников к этому привлек — вот первый месяц мы только этим и занимались — составляли списки... Потом ставил перед ними вопросы, например: если есть механизм частной собственности на СМИ, который объективно работал в Англии и Штатах, почему же он у нас не работает? Гусинский с Березовским схлестывались и объективности никакой не было: у кого деньги, тот и царь. Ряд из них предлагали, обсуждали, собирали совещания, устраивали междусобойчики где-нибудь там, за городом, нам выделяли эти коттеджи, и шло обсуждение, очень даже приличное» (эксперт Г., руководитель неправительственного фонда).*

В краткий период «младореформаторов» в 1997–1998 гг. имелся опыт разработки концепции Административной реформы, к которой были привлечены целый ряд ведущих российских экспертов [Краснов, Оболонский, 2003]. Однако в связи с подпиской о неразглашении экспертная группа работала изолированно от близкого к ним по духу научного сообщества. Разрешение на публичное обсуждение подготовленной концепции было получено за неделю до отставки правительства В.С.Черномырдина, т.е. оно так и не состоялось, а затем у правительства появились совсем иные задачи, и материалы концепции остались неизвестными [Сунгуров, Тиняков, 2016].

К сожалению, и после создания Центра стратегических разработок комплексные предложения по реформированию российских властных структур (в 1999–2000 гг. — под руководством Г.Грефа, а в 2016–2017 гг. — и под руководством А.Кудрина), уже в неправительственной «фабрике мысли», также вносились в обстановке строгой конфиденциальности. Подобный закрытый стиль работы экспертов, приглашенных для подготовки программ развития, не позволяет сформироваться коалициям общественных интересов, о важной роли которых в продвижении общественно значимых реформ идет речь в концепции П.Сабатье и Х.Дженкинс-Смита [Сабатье, Дженкинс-Смит, 2008].

Широкое привлечение экспертов к разработкам подобных планов стало редкостью. Как правило, существенные решения принимались внутри самих властных структур, а экспертов приглашали скорее для отработки конкретных деталей и частных вопросов. Так, по мнению респондента, имевшего опыт работы в Администрации Президента РФ в нулевые годы,

*«на этапе разработки политических решений и поиска вариантов тех или иных действий, несомненно, востребован креативный потенциал эксперта либо его специальные знания... Мы всегда делили экспертов на нишевых экспертов, то есть знающих в какой-то предметной области все досконально, значительно лучше, чем штатный политический эксперт, работающий в органах власти, — и экспертов-универсалов».*

В качестве примера респондент приводит вопрос

*«вопрос о принятии государственной символики — флаг, герб, гимн — в 2000 г., где требовался нишевый эксперт геральдического обеспечения и его истории» (эксперт Д., ученый, опыт работы во власти).*

Можно предположить, что развитие консультативно-экспертных советов при различных властных структурах будет способствовать более активному привлечению экспертного сообщества как к изменению повестки дня публичных дискуссий, так и к расширению участия в поиске решений актуальных общественных проблем. Однако проведенное исследование [Сунгуров, Карягин, 2017] позволило сделать вывод о том, что по крайней мере на региональном уровне такого не происходит: власть заинтересована прежде всего в формулировании общественного мнения о том, то она полностью контролирует ситуацию в регионе. Привлекаемые же для работы в подобных советах статусные эксперты, в свою очередь, хорошо понимают правила игры и стараются их не нарушать.

В итоге складывается ситуация, хорошо описанная одним из участников:

*«Для органов власти подобные советы и заседания носят исключительно протокольный характер: у них это написано в мероприятиях, и они это проводят... И власти и эксперты ситуацию понимают и, скажем так, не ломают формат отношений. Власть не делает вид, что она задает и ждет ответа на какие-то важные вопросы, а эксперты при этом не мешают власти, не создают для нее проблем. И в этом отношении, скажем так, все находятся в консенсусе» (участник фокус-группы, Нижний Новгород).*

Кроме того, исследования показали, что в ряде регионов представителям экспертного сообщества удастся донести до властных структур свое понимание тех или иных проблем и предлагаемые ими варианты решения таких проблем. Это происходит в тех случаях, когда уполномоченные по правам человека видят свою роль в развитии публичной политики и приглашают к подготовке своих ежегодных и специальных докладов ученых и экспертов, мнение которых доводится как до главы региона, так и до членов региональных ассамблей [Глухова, 2015]. Примером может служить ситуация в Свердловской области, где уполномоченного по правам человека Т. Г. Мерзляковой сложился хороший опыт взаимодействия с экспертным сообществом, включая создание экспертных рабочих групп при подготовке тематических специальных докладов уполномоченного:

*«Самая большая проблема в том, что не всегда независимая экспертиза востребована, вот опять же, ко мне во вторник придет специалист — клинический психолог. Она готова в суде дать свои заключения, но тем не менее их никто не будет слушать, потому что у них был уже определен другой психолог. Когда нашей администрации надо что-то не для отчета, а для собственного понимания, они, правда, обращаются, и я здесь уже привлекаю необходимых экспертов» (Т. Г. Мерзлякова, уполномоченный по правам человека в Свердловской области).*

В целом в современной России накоплен определенный опыт как реального участия представителей экспертного сообщества в процессе подготовки политико-управленческих решений, так и, к сожалению, имитации такого участия.

## ЛИТЕРАТУРА

- Асеев С. Ю., Шашкова Я. Ю. Три года партийной трансформации: новые партии в российском политическом процессе // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. 2015. № 1. С. 76–88.
- Буханцов В. В., Комарова М. В. Государственное управление и региональный менеджмент как производные стратегии управления развитием // Инновационные технологии управления и права. 2013. № 1–2 (5–6). С. 24–28.
- Бюджет глазами экспертов. Прикладной бюджетный анализ в регионах России. 2004 / под ред. В. А. Бескровной. СПб.: ИК «Синтез».
- Глухова Е. А. Практики интеграции экспертного знания в процесс принятия решений в рамках института уполномоченного по правам человека // Политическая наука. 2015. № 3. С. 267–275.
- Градосельская Г. В., Петренко Е. С. Российское гражданское общество: реконструкция по результатам крупномасштабных опросов // Гражданское общество современной России. Социологические зарисовки с натуры / отв. ред. Е. С. Петренко. М.: Институт Фонда «Общественное мнение». 2008.
- Гражданский проект «Fixmystreet». URL: <https://www.fixmystreet.com/> (дата обращения: 25.04.2016).
- Гришин Н. В. Институционализация государственной электоральной политики // ПОЛИТЭКС. Политическая экспертиза. 2015. № 1. С. 89–107.
- Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2010 год. М.: Общественная палата РФ.
- Игнаци П. Партии и демократии в постиндустриальную эпоху // Политическая наука. 2010. № 4. С. 49–76.
- Информация о зарегистрированных некоммерческих организациях. Информационный портал Минюст РФ. URL: <http://unro.minjust.ru/NKO.aspx> (дата обращения: 12.06.2017).
- Итоги работы Алтайского краевого Законодательного собрания за 2016 год // Алтайское краевое Законодательное собрание: официальное сайт. URL: <http://www.akzs.ru/activity/mainreport/otchet-2016/> (дата обращения: 26.04.2017).
- Карягин М. Е., Сунгуров А. Ю. Современное российское политологическое сообщество — первые шаги к анализу // Полис. 2016. № 2. С. 8–20.
- Кастельс М. Могущество самобытности // Новая постиндустриальная волна на Западе. Антология / под ред. В. Л. Иноземцева. М.: Academia, 1999. С. 292–308.
- Кин Дж. Демократия и декаданс медиа. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2015.
- Клисторин В. И. Экспертиза экономических решений органов исполнительной власти // ЭКО. 2009. № 11. С. 31–56.
- Коргунюк Ю. Г. Выборы по пропорциональной системе как массовый опрос общественного мнения // Политическая наука. 2017. № 1. С. 90–119.
- Коргунюк Ю. Г. Концепция размежеваний и факторный анализ // Политика. 2013. № 3. С. 31–61.
- Краснов М. А., Оболонский А. В. Вторая попытка реформы государственной службы (1997—1998 гг.) // Реформа государственной службы России: история попыток реформирования с 1992 по 2000 год. М.: Весь Мир, 2003. С. 98–156.
- Купряшин Г. Л., Соловьев А. И. Теория и механизмы современного государственного управления. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2012.
- Лоусон К. Новый подход к сравнительному исследованию политических партий // Политическая наука. 2010. № 4. С. 29–48.



- Малинова О. Ю. Экспертно-аналитические организации и идеологическая конкуренция в современной России // Роль экспертно-аналитических сообществ в формировании общественной повестки дня в современной России: сб. науч. тр. / отв. ред. О. Ю. Малинова. М., 2017. С. 50–70.
- Мерсиянова И. В., Корнеева И. Е. Благотворительность и участие россиян в практиках гражданского общества: региональное измерение / Нац. исслед. ун-т ВШЭ. М.: НИУ ВШЭ, 2013.
- Мерсиянова И. В., Беневоленский В. Б. Преимущества НКО как поставщиков социальных услуг: апробация в российских условиях // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 4. С. 7–26.
- Некрасов В. Н., Морозова А. И. Государственно-частное партнерство как инструмент публичного управления государственной закупочной политикой // Государственное и муниципальное управление. Уч. зап. СКАГС. 2013. № 4. С. 15–23.
- Никовская Л. И., Якимец В. Н. Повышение культуры публичной политики — вызов для демократического развития России // Власть. 2014. № 9. С. 5–10.
- Никовская Л. Н., Якимец В. Н. Институциональное развитие межсекторного партнерства в России. // ПОЛИС (Политические исследования). 2016. № 5. С. 37–49.
- Никовская Л. Н., Якимец В. Н. Качество публичной политики и продвижение общественных интересов: российская практика // Публичная политика. 2017. № 1. С. 29–54.
- Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации. Постановление Правительства РФ от 15 октября 2016 г. № 1050. КонсультантПлюс. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_206009/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_206009/) (дата обращения: 12.04.2017).
- Патцельт В. Й. Методы политической науки // Методические подходы политологического исследования и метатеоретические основы политической теории. Комментированное введение / под ред. К. Шуберта, Н. Конегена. М.: РОССПЭН, 2004. С. 133–165.
- Послание Президента Федеральному собранию. 2015. URL: [kremkin.ru/eventa/president/news/50864](http://kremkin.ru/eventa/president/news/50864) (дата обращения: 18.06.2017).
- Российское общество и вызовы времени. Книга первая / М. К. Горшков и др.: под ред. Горшкова М. К., Петухова В. В.; Институт социологии РАН. М.: Весь мир, 2015.
- Сабатье П., Дженкинс-Смит. Х. 2008. Концепция лобби-коалиций: оценка // Публичная политика: от теории к практике: / сост. и научн. ред. Н. Ю. Данилова, О. Ю. Гурова, Н. Г. Жидкова. СПб.: Алетейя, 2008. С. 94–154
- Святенков П. Институт двухпартийной экспертизы // Русский журнал. 2009. Вып. 26 (40).
- Скалабан И. А. Общественное участие в современной России: особенности социального конструирования // Докл. на заседании секции N «Местное самоуправление и гражданская самоорганизация» XVIII Апрельской междунар. конф. НИУ ВШЭ — 2017. URL: <https://conf.hse.ru/2017/program> (дата обращения: 15.04.2017)
- Скалабан И. А. Социальное, общественное и гражданское участие: к проблеме осмысления понятий // Вестник Томского университета. Сер. Философия. Социология. Политология. 2011. № 1 (13). С. 130–140.
- Сунгуров А. Ю., Карягин М. Е. Российское экспертное сообщество и власть: основные формы взаимодействия. // Полис. Политические исследования. 2017. № 3. С. 144–159.
- Сунгуров А. Ю., Тиняков Д. К. Административная реформа и ее проекты в современной России: были ли коалиции поддержки? // Общественные науки и современность. 2016. № 2. С. 39–51.
- Указ Президента РФ от 08.08.2016 № 398 «Об утверждении приоритетных направлений деятельности в сфере оказания общественно полезных услуг» // КонсультантПлюс. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_202901/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_202901/) (дата обращения: 15.06.2017).
- Федеральный закон от 02.07.2013 № 176-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и статьи 7 и 46 Федерального закона “Об общих принципах организации местного само-



- управления в Российской Федерации” по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов» // КонсультантПлюс. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_148487/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_148487/) (дата обращения: 05.06.2017)
- Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон О некоммерческих организациях в части установления статуса некоммерческой организации — исполнителя общественно полезных услуг» от 03.07.2016 № 287-ФЗ // КонсультантПлюс. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_200638/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_200638/) (дата обращения: 12.04.2017),
- Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // КонсультантПлюс. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_182660/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/) (дата обращения: 14.06.2017).
- Фельдман П. Я. Политический краудсорсинг как институт электронной демократии: проблемы становления и развития // Власть. 2014. № 6. С. 21–26.
- Хёффе О. Справедливость: философское введение. М.: Праксис, 2007. С. 96.
- Якимец В. Н. Лучшие практики межсекторного социального партнерства в регионах России // Социальное партнерство: социальная трансформация институтов и практик / под ред. А. Г. Большакова, А. Н. Нурутдиновой. Казань. Казанский федеральный ун-т, 2013. С. 47–73.
- Якимец В. Н. Межсекторное социальное партнерство в России: механизмы, оценка состояния и проблемы развития на региональном уровне // Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества. Практика межсекторного взаимодействия / под ред. А. Е. Шадрина. М.: Агентство социальной информации, 2010. С. 222–240.
- Якимец В. Н. Межсекторное социальное партнерство: основы, теория, принципы, механизмы. М.: УРСС, 2004.
- Якимец В. Н. Общественно-государственное управление // Государственное управление: РФ в современном мире. Труды XII Междунар. конф. ФГУ МГУ им. М. В. Ломоносова, 29–31 мая 2014 г. М.: Инфра-М. С. 214–219. URL: <http://znanium.com/bookread2.php?book=514674> (дата обращения: 22.02.2017).
- Якимец В. Н., Никовская Л. И. О развитости механизмов господдержки СОНКО в субъектах РФ на основе экспертных оценок // Материалы XVIII Апрельской междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества. 11–14 апреля 2017 года. М.: НИУ ВШЭ, 2017. URL: <https://conf.hse.ru/2017/program> (дата обращения: 12.04.2017).
- Ansell C., Gash A. Collaborative Governance in Theory and Practice // Journal of Public Administration Research and Theory. 2008. Vol. 18, no. 4. P. 543–571.
- Compendium of Basic Terminology in Governance and Public Administration. United Nations E/C.16/2006/4. Available at: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan022332.pdf> (accessed: 22.05.2017).
- Dalton R. Citizenship Norms and the Expansion of Political Participation // Political Studies. 2008. Vol. 56, no. 1. P. 76–98.
- Democratic Governance Group. Public Administration Practice Note. Bureau for Development Policy. UNDP. New York: UNDP, 2003.
- Frederickson H., Kevin B. Smith. The Public Administration Theory Primer. Boulder, Colorado: Westview Press, 2003.
- Fukuyama F. “What Is Governance?” CGD Working Paper 314. Washington, DC: Center for Global Development. 2013. Available at: <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1426906> (accessed: 12.06.2017).
- Governance for Sustainable Human Development. UNDP Policy Document. New York: UNDP, 1997.
- Guidance for Individual Electoral Observers. London: Election Commission, 2012.
- Katz R., Mair P. Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party // Party Politics. 1995. Vol. 1, no. 1. P. 5–28.

- Lievens M.* From Government to Governance: A Symbolic Mutation and Its Repercussions for Democracy // *Political Studies*. 2015. Vol. 63, no. 1. P. 2–17.
- McCombs M., Shaw D.* The Agenda — setting Function of Mass — Media // *Public Opinion Quarterly*. 1972. Vol. 36, no. 3. P. 176–187.
- Classification of Instructional Programs (CIP). National Center for Education Statistics (NCES). Available at: <https://nces.ed.gov/ipeds/cipcode/cipdetail.aspx?y=55&cipid=88560> (accessed: 15.06.2017).
- Newman J.* Modernising Governance: New labour, Policy And Society. Thousand Oaks; London; New Delhi: Sage, 2001.
- Newton K., Giebler H.* Patterns of Participation: Political and Social Participation in 22 Nations. Discussion Paper, Nr. SP IV 2008–201. Berlin, 2008.
- Osborne S.* The New Public Governance // *Public Management Review*. 2006. Vol. 8, no. 3. 377–387.
- Register of Accredited Observers // UK Election Commission. Available at: [http://www.electoralcommission.org.uk/\\_\\_data/assets/excel\\_doc/0009/57285/Accredited\\_observers.xls](http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/excel_doc/0009/57285/Accredited_observers.xls) (accessed: 20.06.2017).
- Rhodes R.* Understanding Governance. Buckingham: Open University Press, 1997.
- Stoker G.* Governance as Theory: Five Propositions // *International Social Science Journal*. 1998. Vol. 50, no. 155. P. 17–28.
- Treaty of Amsterdam Amending the Treaty of the European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts. Available at: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:11997D/TXT> (accessed: 25.04.2016).
- Turner B. S.* The Erosion of Citizenship // *British Journal of Sociology*. 2001. Vol. 52, no. 2. P. 189–209.
- UNDP, Human Development Report. 1997 New-York, Oxford University Press Publishing. Available at: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/258/hdr\\_1997\\_en\\_complete\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/258/hdr_1997_en_complete_nostats.pdf) (accessed: 04.07.2017)
- Weaver D., Graber D., McCombs M., Eyal C.* Media Agenda-setting in the Presidential Election. New York: Praeger, 1981.
- World Bank. What is Governance? // World Bank. Available at: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/home> (accessed: 5.06.2017).

## ЧАСТЬ 4

# СФЕРЫ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ, УПРАВЛЕНИЕ И СОТРУДНИЧЕСТВО

Глава 15. Государственное управление и сотрудничество

Глава 16. Гражданское бюджетирование

Глава 17. Интеграция мигрантов и рынок труда Швеции:  
мнения сирийских беженцев

Глава 18. Сотрудничество в образовательной политике

Глава 19. Превентивный поворот в современной уголовной  
политике: управление будущим через сотрудничество

## Глава 15

# ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И СОТРУДНИЧЕСТВО

### 15.1. СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ КУЛЬТУРЫ

Почти одновременно с возникновением первых институтов человека начинают формироваться и системы управления ими в целях упорядочения отношений между их членами. Образование государств, развитие производительных сил, расширение сфер деятельности человека и обществ сопровождаются модификацией административных систем в сторону совершенствования и усложнения. Смена общественных систем, эмансипация человека, расширение его прав и свобод адекватно изменяют как структуру институтов власти и управления, так и их цели. Постепенно утверждается понимание, что государства учреждаются обществами для содействия правам и свободам своих членов и обеспечения их безопасности, что люди вправе изменять системы правления, если они не отвечают своему призванию, и заменять неэффективные и малоэффективные более эффективными [Declaration Independence..., 1776]. В современную эпоху происходят дальнейшее расширение и совершенствование демократии, стирание различий в статусах людей, признание равноправия всех людей, без какого бы то ни было различия в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения [Universal Declaration..., 1948]. Призыванием всех административных систем становится управление общественными процессами с целью создания максимально благоприятных условий, необходимых для полной реализации человеком своих прав и свобод.

Эти проблемы решаются неодинаково и с разной эффективностью в различных странах в зависимости от степени их демократичности, традиций политической жизни, уровня образования населения, политической культуры

и т. д. Все это сказывается и на эффективности деятельности административно-управленческих систем.

В научной литературе к понятию «управление» добавляются определения «государственное», «государственно-общественное», «общественное», «публичное» и т. д. Поиску общего знаменателя поможет, на наш взгляд, уточнение содержания понятий «общество» и «государство», а также их соотношения. Социология понимает общество как естественную ассоциацию людей для совместного решения жизненно важных проблем. Эти проблемы общество решает, формируя тысячи институтов специальной компетенции, в том числе и институты политической власти и управления. Все они призваны наилучшим образом служить учредившему их обществу на доверенных им участках. Отсюда и понятие «слуги общества», «слуги народа», исполнители их воли [The Writings..., 1907]. Значит, самоуправление (при решении проблем жизни индивидов и групп индивидов) и общественное управление являются первичными и определяющими, а государственное управление — вторичным, выступающим только лишь одним из многочисленных каналов общественного управления.

Весь управленческий процесс — это организация последовательного решения жизненных проблем членов общества в масштабах района, округа, области, всего общества, а со временем и человечества в целом, создание условий, необходимых для реализации каждым членом общества и гражданином государства своих фундаментальных прав (на жизнь, труд, образование и здоровье, на достойный человек стандарт жизни, безопасность и т. д.) и свобод.

Эффективность функционирования любой системы определяется структурой ее элементов, социально-политическими ориентациями управленцев, степенью их компетентности и др. В административной системе общества — это ее функционеры, избираемые народом из своей среды и наделяемые им необходимыми для решения возникающих задач полномочиями. Каждый такой функционер обязан соответствовать ряду неперенных требований: во-первых, быть убежденным приверженцем того курса, успешное развитие по которому его команда призвана обеспечить; во-вторых, обладать соответствующими знаниями и значительным опытом успешного решения подобных задач; в-третьих, уметь выделять в каждый момент главные задачи в сфере своей деятельности, от успешности решения которых зависит решение и других задач команды. Кроме того, состав любой управленческой команды должен систематически обновляться и омолаживаться путем периодических ротаций наиболее компетентными представителями новых поколений, способными точнее выражать свои интересы; при этом деятельность всех звеньев административной системы и их функционеров должна оставаться под постоянным контролем общества.

Чем обусловлены эти требования?

Теоретики демократии не без оснований считали, что функционирование и защиту принципов республиканизма нельзя поручать сторонникам монархизма. «Назначить монархиста для решения дел республики — это равносильно назначению атеиста на должность священника» [The Writings..., 1904–1905, p. 113]», — писал Т. Джефферсон. Государственное учреждение нельзя доверять тому, кто может использовать его для активного противостояния воле нации. Это, однако, не означает, что оппозиционерам и критикам существующего в стране общественного строя вовсе не следует доверять исполнение административных функций. Можно и нужно, но при условии, что они не будут использовать свои организаторские способности и служебное положение для торпедирования процессов необходимых для общества решений, оставаясь при этом верными своим взглядам, так как расхождение во мнениях и оценках общественных процессов — естественное явление. Расхождение во мнениях и сознательное сотворение зла — это разные вещи, влекущие за собой различное к ним отношение.

Все функционеры аппарата власти и управления должны хорошо осознавать назначение звена административного управления и успешно решать его задачи. При этом поведением, практическими действиями и образом жизни необходимо подтверждать приверженность нормам общественной морали. Кратковременность мандатов избранников народа и постоянная ротация административных команд за счет лучших и наиболее компетентных представителей народа гарантируют соответствие их своему призванию. Теоретики демократии сравнивали функционеров с пузырями над морем людей, которые рождаются из материала моря, поднимаются, лопаются и в то же море возвращаются.

Сроки выборов должны быть сокращены, чтобы избранники не успевали забыть о воле своих избирателей [Мутагиров, 2015]. Если этого не сделать, со временем может наступить застой в развитии общества с неизбежным регрессом и гниением. Этому в немалой степени способствует и возрастание в аппаратах власти и управления доли назначенцев непосредственно первыми лицами этих структур и руководителями политических партий. Последние склонны считать себя ответственными не перед народом, а только перед лидерами институтов власти и правящих партий. Традиционно критериями отбора назначенцев являются не столько знания и квалификация, сколько близость к назначающим и личная преданность им. В истинно демократическом, социальном и правовом государстве назначенцами могут быть только представители вспомогательного персонала институтов власти и управления, а также советники и помощники высших должностных лиц в предусмотренных законом количествах.

Важным показателем административной культуры является умение должностных лиц своевременно видеть и решать наиболее острые проблемы своего участка управления и верно определять их приоритетность. Практика

«хлеба и зрелищ», а тем более «зрелища без хлеба или вместо хлеба» (когда имеет место щедрое использование дефицитных общественных средств на организацию зрелищ, а тяжело больные граждане, особенно дети и их матери без общественной помощи) является свидетельством неспособности команды решать задачи и ее полной безответственности. Сходным образом следует оценивать и образ жизни должностных лиц, резко контрастирующий с жизнью рядовых граждан. Знание каждым функционером социально-экономической и политической теории общественного развития, а также прав человека и народов поможет им находить верные пути и способы разрешения поставленных перед ними обществом задач и ранжировать их по степени важности.

Согласно теории демократии, государство является институтом защиты прав человека и обеспечения безопасности социума и его граждан путем формирования стройной системы правовых отношений. Правовое пространство общества может походить как на полный опасности для жизни человека путь, так и на четко структурированную в соответствии со системами национальных ценностей парковую зону с заметными и понятными всем ориентирами, облегчающими общественные процессы и гармонизирующими отношения между их участниками. Эти ориентиры призваны вести общество к его целям кратчайшим путем. Функционеры с дефицитом знаний и опыта работы в порученных им сферах общественной жизни часто склонны к бюрократизму и регламентированию каждого шага человека и групп людей путем принятия новых законов, постановлений и инструкций, а также к приумножению наказаний. При этом они навязывают общественному мнению не всегда верные догмы («Закон есть закон» и ему следует безоговорочно подчиняться, «Незнание закона не освобождает от ответственности за его нарушение»). Эти формулы могут быть отнесены только к правовым законам, являющимся выражением подлинной воли народа и принятым с соблюдением всех норм теории конституционализма, доведенным до сведения всех граждан. Закон — это справедливое различие между правильным и неправильным. Такое различие соответствует природе, первоначальному и основному регулятору всех процессов, с которыми законы людей должны быть соизмерены, независимо от того, наказывают они виновного или защищают невинного. «Акты тиранов или взаимные обязательства воров нельзя считать законами» [The political works..., 2004, p. 39].

Общество в целом и каждый его член в отдельности чувствуют себя свободно, когда законы устанавливают правила поведения в основных сферах жизни. Поэтому считается, что их должно быть немного, а множество законов — признак болезни общества и государства. «Чем ближе государство к падению, тем многочисленнее его законы», — писал известный римский историк К. Тацит [Мудрость тысячелетий..., 2001, с. 177]. «Когда множатся законы и приказы, растет число воров и разбойников», — вторил ему китайский философ Лао-Цзы [Мудрость тысячелетий..., 2001, с. 53]. Чем более интен-



сивным и ускоренным является процесс принятия законов, устанавливающих, что дозволено и что запрещено, «тем более неопределенными и недолговечными они становятся» [Hobbes, 2011, p. 61] и тем чаще в обществе происходят правонарушения.

Наблюдая за законотворчеством некоторых современных «законодателей», особенно депутатов Государственной Думы Российской Федерации, которые каждый год устанавливают новые «рекорды» по числу поспешно принятых и оторванных от реальной действительности «законов», противоречащих друг другу, а потому и не принятых обществом, приходится констатировать, что не все они соответствуют перечисленным выше требованиям. Они не задумываются над ответами на давние разумные вопросы: «Какая польза от напрасных законов там, где нет нравов? Что значат пустые законы без обычаев?» [Мудрость тысячелетий..., 2001, с. 140].

Любой закон должен соответствовать нескольким обязательным требованиям: быть выражением воли большинства народа, принятым демократическим путем в соответствии обычаями и традициями страны, направленным исключительно во благо общества и хорошо разъясненным народу. Добавим к перечисленным еще три требования, о которых писал Дж. Локк: «Во-первых, они должны управлять посредством опубликованных установленных законов, которые не должны меняться в каждом отдельном случае. Напротив, должен существовать один закон для богатого и бедного, для фаворита при дворе и для крестьянина за плугом. Во-вторых, эти законы должны предназначаться ни для какой иной конечной цели, кроме как для блага народа. В-третьих, они не должны повышать налоги на собственность народа без согласия народа, данного им самим или через его представителей» [Locke, 2004, p. 112].

Образно выражаясь, роль оперативной системы правового поля общества выполняет Конституция страны, являющаяся в истинно демократических республиках подлинным волеизъявлением большинства их граждан и основным законом для всех их институтов и членов. Это договор, «согласно которому люди объединились в сообщество, соединенное общим для всех правом» [Kant, 2009, p. 57]. Конституция достаточно четко определяет статус граждан, их права и обязанности, а также учреждаемых обществом институтов. Не случайно некоторые исследователи социально-политической жизни обществ называли ее «дизайном постоянного политического порядка». [McClellan, 2009, p. 13]. Нарушать конституционные нормы, подменять волю общества волей отдельных функционеров недопустимо, как и ставить инструкции и указания отдельных должностных лиц выше Основного закона. Контроль над соблюдением норм и принципов Конституции должны осуществлять истинные выразители воли народа, а не те, кто ей оппозиционен и враждебен. В случаях же, когда формулировки законов содержат в себе двоякий смысл — конструктивный и деструктивный, то, как полагал Джефферсон, силу должен иметь только кон-

структивный смысл, ибо законодатель, по определению, не должен и не может преследовать деструктивных целей.

Повышение административной культуры через усиление ответственности каждого функционера аппарата власти и управления перед народом, которому он призван служить, и искоренение многовековых следов практики использования служебных должностей в личных целях возможны лишь при строгом применении принципов не только личной, но и коллективной ответственности всей административной команды за качество исполнения возложенных на нее функций. Особенно это актуально для обществ с «вертикалью власти», практикой назначений и рекомендаций вышестоящими должностными лицами кандидатов в подотчетные им структуры. При нормальной организации административно-управленческой системы вся цепь должностных лиц, способствовавших назначению преступника на служебную должность, обязана отвечать за содеянное им. Недопустимо, что успехи приписываются всей команде в лице ее руководителя, а провалы и нарушения законности — только непосредственным виновникам.

Власть, права и привилегии, предоставляемые обществами своим функционерам для создания оптимальных условий успешного решения ими возложенных на них функций во благо народа, при ложном их понимании могут быть использованы (в России — традиционно использовались и продолжают использоваться) в корыстных интересах. Наличие сотен должностных лиц, начиная с членов правительств, губернаторов и мэров и заканчивая главами местных администраций, уличенных в хищении общественных средств и пойманных на взяточничестве за оказание тех или иных «услуг» в ущерб обществу, подтверждает сказанное. Каждый подобный случай должен рассматриваться как очаг раковой болезни в организме административно-управленческой системы, без решительного удаления которого вся система будет обречена. Эта система должна быть организуема, реформируема, совершенствуема таким образом, чтобы не допускалось ни малейшей возможности появления этих очагов, а в случае их возникновения — сразу происходило ее самоочищение.

То, как сложится ситуация, во многом зависит от общества, социально-политической культуры и гражданской ответственности народа. Не случайно говорится, что каждый народ имеет такое правительство (а соответственно, и административную систему), какое он заслуживает. Весьма важно, как народ смотрит на функционеров власти и управления — как на своих полномочных на время представителей, ответственных перед ним, или как на вождей, определяющих его судьбу. В первом случае он будет ревностно контролировать деятельность своих «слуг», немедленно заменяя лиц, не справляющихся с возложенными на них обязанностями, более способными и ответственными, во втором — доверять им, независимо от результатов их деятельности. Давно замечено и постоянно подтверждается практикой, что слепое доверие общества

к формируемым институтам вредит его прогрессу. Уже завершая первый срок своего успешного президентства, Т.Джефферсон отмечал, что успешное для общества управление «основано на ревности, а не на доверии. Это ревность, а не доверие, предписывает ограничение конституции, чтобы связать тех, которым мы доверяем власть. В вопросах власти не может быть и речи о доверии, а только о связывании избранных цепями конституции с тем, чтобы они не могли причинять вреда» [The Writings..., 1904–1905, p. 422]. Опыт политической жизни многих стран современного мира подтверждает прозорливость автора данного предупреждения.

Возникнув почти одновременно с формированием обществ, административно-управленческие системы, как и сами общества, прошли длительный путь эволюции. Они постепенно преобразовались из институтов, формируемых правителями для защиты их интересов, в институты, создаваемые обществами для защиты интересов всех своих членов. Не везде это происходило одновременно. Во многих странах и до сих пор институты власти и правления понимают свою миссию как служение государству и их первым лицам. Однако законы истории объективны и неумолимы: рано или поздно служение народу станет реальной миссией всех систем власти и правления в мире.

## 15.2. ГРАЖДАНСКИЙ КОНТРОЛЬ — ФОРМА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВА И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РОССИИ

Важной формой взаимодействия государства и гражданского общества выступает гражданский (или общественный) контроль. Гражданский контроль предполагает непосредственный надзор общественных организаций и групп за соблюдением прав и законных интересов граждан в деятельности органов государственной власти, местного самоуправления и их учреждений, на предприятиях различной формы собственности с целью прекращения или недопущения нарушения прав и интересов членов общества.

Российские ученые уделяют немало внимания исследованию осуществления гражданского контроля в различных сферах российского общества. Общим проблемам гражданского контроля посвящены исследования [Бойко, 2003; Кривец, 2010; Кулешова, 2011].

М. Н. Безуглова рассматривает организацию гражданского контроля в системе гражданской государственной службы Российской Федерации [Безуглова, 2009]; В. Е. Карастелев исследует формы организации общественного контроля в системе правосудия и правоохранительной деятельности современной России [Карастелев, 2015]; Е. В. Клиньшанс изучает гражданский контроль над уголовно-исполнительной системой России [Клиньшанс, 2011], Ю. А. Нисневич — значение гражданского контроля в борьбе с коррупцией [Нисневич, 2010],

Д. В. Давтян — практику гражданского контроля в органах местного самоуправления [Давтян, 2015].

**Правовая основа гражданского контроля.** В России гражданский контроль имеет правовую основу. 4 апреля 2005 г. был принят Федеральный Закон № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации», а 10 июня 2008 г. Федеральный Закон № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания», над которым работали почти восемь лет. На основе данного закона в российских регионах были сформированы *общественные наблюдательные комиссии*, призванные осуществлять контроль за местами принудительного содержания граждан. В конце 2011 г. Президент РФ также внес законопроект № 3138-6 «Об общественном контроле за обеспечением прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», который был принят Думой в первом чтении, однако затем рассмотрение было перенесено на неопределенный срок.

Ряд федеральных законов также содержит отдельные положения об общественном контроле, однако до сих пор стройной системы общественного контроля не существует. Некоторые законы напрямую не затрагивают вопросы общественного контроля, но их можно отнести к правовой базе, обеспечивающей контроль. В частности, большое значение имеют Федеральный Закон от 9 февраля 2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», Федеральный Закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». Поскольку вопросы общественного контроля относятся к совместному ведению Федерации и ее субъектов, то многие субъекты Федерации также приняли свои законы об общественных палатах и об общественном контроле, в связи с чем придется приводить их в соответствие с новым федеральным законом.

Сегодня гражданский контроль опирается в основном на Федеральный Закон от 21 июля 2014 г. № 212 «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Им установлены организационные и правовые механизмы, с помощью которых граждане могут участвовать в контроле деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, а также проверять, анализировать и оценивать издаваемые ими акты и принимаемые решения [Об основах общественного контроля..., 2014].

**Сферы гражданского контроля.** Гражданский контроль в современной России осуществляется в разнообразных сферах общественной жизни. Мероприятия в области общественного контроля проходят на разных площадках. Общественные наблюдатели участвуют в контроле выборов, следят за ходом проведения ЕГЭ, контролируют деятельность управляющих компаний, отсле-

живают ситуацию в детских домах и т. д. Члены общественных наблюдательных комиссий осуществляют контроль за содержанием лиц в местах лишения свободы. Мероприятия по осуществлению общественного контроля в сфере потребительского контроля, оценки качества товаров и услуг, включая жилищно-коммунальное хозяйство, мониторинга состояния инфраструктуры и дорог, в социальной сфере проходят при участии Совета при Президенте РФ [Послание Президента..., 2016].

Действенной структурой гражданского контроля становится *Общественная палата Российской Федерации*, имеющая многоуровневую и многопрофильную сеть общественных палат субъектов Российской Федерации и общественных советов муниципальных образований, а также при органах государственной власти. Такая многоуровневая система сможет более эффективно выполнять интеграционные функции между многочисленными профильными сетями некоммерческих организаций, общественных палат регионов и общественных советов муниципальных образований.

В рамках системы гражданского контроля *на региональном уровне действуют 65 общественных палат субъектов Федерации*. Они осуществляют экспертизу законодательных актов и важнейших проектов исполнительной власти, проводят слушания и вырабатывают рекомендации по проблемам. Только в 2012 г. были сформированы три новые общественные палаты — в Архангельской и Сахалинской областях, а также в Хабаровском крае. Кроме того, были утверждены законопроекты об Общественной палате Москвы, Республики Бурятия и Ненецкого автономного округа [Доклад о состоянии гражданского общества..., 2011].

В 2012 г. представители общественных наблюдательных комиссий осуществили в общей сложности более 3 тыс. выездов в закрытые учреждения. По результатам обнаруженных нарушений прав граждан, временно изолированных от общества, были подготовлены 1,5 тыс. актов и заключений. Члены комиссий рассмотрели и направили заявителям около 8 тыс. ответов на их жалобы и обращения. Непосредственно в местах принудительного содержания были проведены встречи более чем с 12 тыс. заключенных [Доклад о состоянии гражданского общества..., 2012].

Интересный пример дает контроль за формированием тарифов в сфере ЖКХ в Старорусском городском поселении Старорусского района Новгородской области. В этом поселении члены городского Совета территориального общественного самоуправления (ТОС) в 2011 г. потребовали у коммунальной службы города представить расчеты тарифов, создали комиссию по проверке их правомерности. Были произведены альтернативные расчеты тарифов на услугу по вывозу бытового мусора. Итоги деятельности общественной комиссии и новые расчеты были обсуждены с руководителями и работниками коммунальной службы города. В результате активной гражданской позиции

и настойчивой работы членов городского Совета ТОС тарифы на данный вид коммунальных услуг опустились ниже установленного до их повышения уровня [Доклад о состоянии гражданского общества..., 2011].

Работники муниципалитетов в целом весьма позитивно оценивают деятельность, которую некоммерческие организации ведут в их городах. Почти 80 % отмечают их вклад в решение социальных проблем, 70 % — роль посредников между властью и населением, и лишь в 1 % ответов указывалось на вредный характер их деятельности [Доклад о состоянии гражданского общества..., 2011]. Служащие практически не отличаются от населения в целом в своих оценках приоритетности поддержки тех или иных направлений деятельности НКО. Лидерами в данном отношении являются объединения ветеранов и инвалидов, далее следуют благотворительные и экологические организации и инициативы, а также инициативные группы по обустройству жилых территорий, объединения учащихся и родителей.

В подавляющем большинстве городов Российской Федерации администрации в тех или иных формах помогают НКО, предоставляя им помещения, оргтехнику, денежные средства, способствуя привлечению добровольцев, распространяя информацию об их деятельности.

**Роль интернета в организации гражданского контроля.** интернет может способствовать преодолению негативной тенденции к снижению уровня политического участия (особенно это относится к молодому поколению, которое в основном не проявляет интереса к политике), упростив прямой контакт граждан и правительства. В настоящее время интернет-приемные существуют в Администрации Президента Российской Федерации, Правительстве Российской Федерации, во многих органах власти федерального и регионального уровня, что позволяет обеспечить постоянный общественно-политический диспут с возможностью обратной связи в реальном времени между властью и гражданами. Глобальная сеть может свести к минимуму зависимость граждан от институциональных посредников, партийных организаций и организованных групп интересов.

В современную эпоху многие государства, в том числе и Россия, озабочены контролем и правовым регулированием деятельности глобальной сети на своих суверенных территориях в интересах национальной безопасности, так как преступность и международный терроризм активно ее используют. Это необходимо для борьбы против порнографии, нарушения авторских прав, экономических и финансовых преступлений, мошенничества и многого другого, что вызывает необходимость защиты граждан от разрушительного воздействия интернета. Сегодня в десятках стран с разными политическими системами приняты национальные законы, устанавливающие контроль (цензуру) интернета, и уже сотни интернет-преступников осуждены. Принята «Европейская конвенция по борьбе с киберпреступностью», которая предоставляет госу-



дарственным службам безопасности возможность поиска и перехвата информации в интернете и определяет правила хранения интернет-провайдерами проходящей через сайты информации.

В этих условиях при соблюдении демократических норм также чрезвычайно важен гражданский контроль над интернетом с помощью разных институтов гражданского общества. Общественные организации, религиозные институты, родительские и преподавательские сообщества, политические партии и молодежные организации вправе и в силах выступить инициаторами кампании за чистоту интернета. Они способны оказать воздействие на содержание того, что попадает в интернет на русском языке и на территории нашей страны. Такой опыт имеется в других государствах, но он пока ограничен по своим результатам. Тем не менее жизнь идет в направлении формирования процедур общественной защиты от вредных воздействий части материалов сети интернет [Тишков, 2015].

**Проблемы в области осуществления гражданского контроля.** В области гражданского контроля в России существуют серьезные проблемы. В своей деятельности члены общественных наблюдательных комиссий порой сталкиваются с непониманием со стороны сотрудников исправительных учреждений и правоохранительных органов, несоблюдением федерального законодательства. Так, в марте 2012 г. председатель общественной наблюдательной комиссии Санкт-Петербурга не был допущен во 2-й отдел полиции, где находились восемь человек, задержанных на несанкционированном митинге возле Мариинского дворца. В том же году несколько происшествий в местах принудительного содержания оказались под особым контролем общественных наблюдательных комиссий. Например, ряд осужденных в колонии особого режима г. Льгова (Курская обл.) объявили голодовку. После посещения колонии представителями общественных наблюдательных комиссий и средств массовой информации конфликт был улажен [Доклад о состоянии гражданского общества..., 2012].

Далеко не все чиновники привыкли к активному участию граждан в общественном контроле за их деятельностью. Еще многое предстоит сделать для создания необходимой атмосферы вокруг тесного взаимодействия государственных служащих с теми, кто кровно заинтересован в том, чтобы их работа строилась на демократической основе и осуществлялась в интересах всего общества. Нередки случаи, когда локального общественного контроля в силу разных причин оказывается недостаточно. Массовый протест общероссийского масштаба вызвало «дело» водителя Щербинского, когда алтайские правоохранительные органы, а затем и суд пытались обвинить в гибели губернатора края невинного человека. В условиях такой тяжелой конфликтной ситуации, как противостояние в г. Кондопоге (Республика Карелия), действия органов федеральной власти и общественности привели к пресечению насилия и восстановлению спокойствия в городе.



В нашей стране пока слабо развит гражданский контроль за деятельностью законодательных органов власти — граждане редко получают исчерпывающую информацию о том, как работает избранный ими депутат. Депутаты наделены широкими полномочиями для отстаивания интересов граждан, поэтому неприемлема ситуация, когда они месяцами не появлялись ни в Думе, ни в своих регионах. Новые поправки в регламент деятельности депутатов Государственной Думы, включая обязательство лично отвечать на обращения граждан, должны повысить культуру взаимодействия парламента с гражданским обществом [Депутатам придется..., 2016].

**Основные направления повышения эффективности гражданского контроля.** Общественные организации, а вместе с ними и Общественная палата Российской Федерации, в последние годы работали для создания условий проведения конструктивного диалога с государством по вопросам реформирования армии, рассматривая проблемы призыва в контексте более широкого круга вопросов, связанных с социальными аспектами военной реформы.

В результате предпринятых усилий получила свое развитие система общественных наблюдательных структур при федеральных органах государственной власти. В частности, в течение последних лет общественные советы были созданы практически при всех министерствах Российской Федерации, а также при целом ряде других федеральных органов исполнительной власти, прежде всего там, где их деятельность в особой мере затрагивает права граждан и организаций. И если первоначально чиновники пытались формировать эти советы из «свадебных генералов» (например, первоначально во главе наблюдательного совета при Министерстве обороны встал известный кинорежиссер Н. Михалков), то постепенно среди членов советов значительно возросло количество профессионалов, чья деятельность стала более эффективной. В дальнейшем российской общественности еще предстоит добиться расширения прав этих советов и их контрольных функций за деятельностью органов государственной власти.

Задача гражданского общества — учитывать активность депутатов, а главным критерием эффективности их работы должны служить реальная помощь гражданам и количество решенных проблем. Общественная палата Российской Федерации проводит мониторинг деятельности избранных депутатов и видит главную задачу в повышении открытости работы депутатского корпуса. Подобный контроль уже начали осуществлять в регионах, — например, в рамках проекта «Медиапраймериз» в Краснодарском крае оценивается деятельность депутатов по их активности в СМИ. В ходе конференции «Перспективы развития избирательной системы в России», которая была организована Общественной палатой совместно с Центральной избирательной комиссией РФ, были высказаны предложения о развитии избирательной системы и общественного наблюдения на выборах. Это предложения об усилении роли ре-

гиональных общественных палат в контроле выборов, формировании корпуса профессиональных наблюдателей, которые могли бы работать независимо от партийной принадлежности или принадлежности к избирательному штабу того или иного кандидата [В ОП РФ..., 2016].

Особое значение имеют процессы развития гражданского общества на местах. Огромное влияние на них оказывают взаимоотношения общественных объединений и других НКО с органами местного самоуправления, и в первую очередь с теми муниципальными служащими, которые отвечают за работу с этими организациями. Многие поддерживают предложение, чтобы НКО обособленно вели работу на своих участках, «не пересекаясь» с государством и муниципалитетами.

В последнее время в субъектах Российской Федерации формирующаяся система гражданского контроля сталкивалась с определенными трудностями в связи с недостаточным развитием федерального законодательства. Требовалось проработать механизмы общественных проверок и информирования о результатах мероприятий общественного контроля. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» содержит ряд недоработок. В частности, в законе прописано право каждого гражданина, а также общественных объединений и некоммерческих организаций на осуществление общественного контроля. Однако прямые формы участия граждан в общественном контроле закон не регламентирует. Можно выделить еще одну проблему, а именно: участие в общественном контроле коммерческих организаций, в том числе средств массовой информации. На данный момент о коммерческих организациях в законе речь не идет. В итоговой резолюции Форума активных граждан «Сообщество» 2015 г. содержались рекомендации о внесении изменений и дополнений в указанный закон и в законодательство субъектов Российской Федерации об общественном контроле. Эти предложения не были реализованы в 2016 г. и в полной мере сохраняют свою актуальность [Доклад о состоянии гражданского общества..., 2016].

В ст. 27 ФЗ № 212-ФЗ содержатся нормы об ответственности за нарушение законодательства об общественном контроле, однако они не применяются на практике, поскольку в отраслевом законодательстве соответствующие положения отсутствуют, в том числе не прописана ответственность за противодействие осуществлению общественного контроля. Согласно ст. 16 закона органы государственной власти и местного самоуправления рассматривают итоговые документы, подготовленные по результатам общественного контроля, и учитывают предложения, рекомендации и выводы. Тем не менее в законодательстве отсутствует понятие «учет предложений и рекомендаций» и не предусмотрены случаи, при которых органы государственной и муниципальной власти обязаны учитывать рекомендации субъектов общественного контроля. Это

приводит к неопределенности в вопросе о том, существует ли у органов государственной власти обязанность учитывать рекомендации субъектов общественного контроля [Об основах общественного контроля..., 2014].

Ст. 10 закона закрепляет право субъектов общественного контроля обращаться в суд для защиты прав неопределенного круга лиц, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций. Однако в отраслевом процессуальном законодательстве эти аспекты не освещены.

Таким образом, нуждается в уточнении ряд положений закона, которые порождают правовую неопределенность в вопросах отражения в законодательстве субъектов Российской Федерации различных аспектов общественного контроля, в том числе:

- введение не предусмотренных федеральным законодательством форм общественного контроля;
- закрепление отличного от установленного федеральным законодательством порядка осуществления общественного контроля;
- введение новых прав и обязанностей субъектов общественного контроля;
- закрепление, помимо предусмотренных федеральным законодательством, оснований проведения общественных проверок, общественных экспертиз.

В целом в российском обществе необходимо более тесное и активное взаимодействие структур гражданского общества и государства. Особое место в этом принадлежит, с одной стороны, правозащитным организациям, а с другой — экспертному сообществу.

*Правозащитные организации* выполняют одну из ключевых функций гражданского общества — оппонирование тем представителям власти, которые нарушают законные интересы граждан. Внимание правозащитников, в отличие от политических активистов, сосредоточено прежде всего на определенных проблемах и нуждах конкретных людей, а не на критике либо поддержке властных структур как таковых и борьбе за овладение ими. В силу этого правозащитные организации, в отличие от сугубо политических движений, непосредственно относятся к гражданскому обществу.

В условиях, когда государственный аппарат, в том числе правоохранительные органы, в немалой степени заражен бюрократизмом и коррупцией, когда чиновничество, по словам Президента В. В. Путина, представляет собой «надменную касту» [Послание Президента..., 2005], правозащитная деятельность исключительно важна и востребована гражданами. К сожалению, и помощь, которую оказывают населению правозащитные организации федерального уровня, пока не полностью соответствует структуре тех запросов на защиту своих прав, которые предъявляет граждане. Отчасти это компен-

сируется правозащитниками на местах: местные активисты не имеют голоса в масштабах страны, что не позволяет им защищать социальные права граждан в полной мере. Это сказывается и на финансировании бюджетных отраслей и пенсионной системы.

Масштабы правозащитной деятельности, вовлеченных в ее число активистов и эффективно решаемых ею проблем пока существенно уже, чем предполагалось. Тем ценнее работа существующих правозащитных организаций, в большинстве случаев направленная против произвола и злоупотреблений в сфере государственного управления.

Ключевая роль в выработке позиции гражданского общества и обеспечении его диалога с государством принадлежит *экспертному сообществу*. Имеются многочисленные примеры значимых инициатив, выдвинутых экспертным сообществом и реализованных государством, а также компетентной, своевременной и действенной экспертной критики нерациональных решений и проектов.

В числе наиболее активных общественных палат, принимающих участие в общественной экспертизе проектов федеральных нормативных правовых актов, — Общественная палата Кемеровской области (35 проектов нормативных правовых актов, из них 26 — федеральных), а также Общественные палаты Свердловской, Самарской и Волгоградской областей, Ставропольского края. Общественная палата Кабардино-Балкарии в 2016 г. провела общественную экспертизу 83 законопроектов (63 республиканских и 20 федеральных). В Общественную палату Российской Федерации ею были направлены 18 заключений по 19 проектам федеральных законов [Доклад о состоянии гражданского общества..., 2016].

Однако в целом вовлечение представителей гражданского общества в выработку и экспертизу политики всех уровней публичной власти пока не приобрело систематического характера. Принципиально важно в короткие сроки сформировать четкие правовые гарантии такого участия.

Следует признать, что сложившиеся к настоящему времени формы организации и финансирования экспертного сообщества не всегда обеспечивают объективность и эффективную конкуренцию экспертных суждений. Безусловно, значительная часть экспертных структур близка к тем или иным политическим партиям или бизнес-группам. Проблема состоит в том, что в ряде случаев их влияние недостаточно компенсируется более независимыми экспертными позициями, а экспертиза подчас чрезмерно переплетается с лоббистской и политехнологической активностью.

Избыточной остается зависимость многих экспертных организаций от зарубежных грантов, в особенности предоставляемых из бюджетов иностранных государств. Решение проблемы следует искать не в ограничении допустимых вариантов финансирования экспертной деятельности, а напротив, в дивер-

сификации его источников, и в первую очередь в усилении государственной грантовой поддержки, непредвзятой и компетентной аналитики и регулярном выделении средств на ее осуществление.

### 15.3. СОТРУДНИЧЕСТВО И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ КАК ПРИНЦИПЫ «УМНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ» ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ

Процедура оценки регулирующего воздействия, возникла как элемент модели New public management (нового государственного менеджмента). Ее внедрение в ряде западных стран (США, Великобритания, Германия, Голландия, Норвегия, Швеция) стало важной частью менеджериальных реформ в середине 1980-х гг. В современной научной литературе институт оценки регулирующего воздействия, а также способы ее внедрения и применения являются предметом многих исследований — как зарубежных, так и отечественных авторов (Х. Вольман, А. Рен, Т. Грейсон, Д. Б. Цыганков и др.). Большинство исследований носит междисциплинарный характер. Историческое развитие государственного оценивания, как отмечает Х. Вольман, насчитывает порядка 30 лет и включает в себя три этапа [Вольман, 2004]. Стоит отметить, что в научных кругах также идет разговор о четвертом этапе в развитии методологий оценивания государственной политики [Беляев, 2005].

Как известно, в процессе функционирования менеджериальных отношений в сфере государственного управления выявились новые проблемы: рыночные механизмы в системе государственного управления способствовали снижению значимости демократических ценностей, усложнили процесс коммуникации в государственных структурах и изменили институциональную структуру административных систем в ряде стран. Фокусируясь на интересах граждан-клиентов, новый государственный менеджмент способствовал преобладанию индивидуальных ценностей над общественными, что привело к нарастанию социальных противоречий в обществе. Преодоление данной проблемы связывается сегодня с процессом налаживания коммуникации между властью и социумом, с установкой на обязательность публичных дискуссий при принятии и реализации политико-управленческих решений. Так постепенно происходит замена нового государственного менеджмента менеджментом публичных ценностей [Волкова, 2013]. Этот коммуникативный поворот можно считать началом четвертого этапа оценивания [Цыганков, Смирнова, 2007], когда главной его задачей становится поиск консенсуса между различными акторами. Этим и ознаменован переход к концепции «умного регулирования» («smart regulation»). В широком смысле речь идет о переходе всех уровней управления на проинновационные подходы, которые не сводятся лишь к оцифровке процессов, а ориентированы на цифровое интеллектуальное регулирование. Такие амби-

циозные цели требуют не только переоформления правовых инструментов, внимательного изучения рисков и возможностей этих передовых технологий, но и изменения сознания акторов на основе ценностей взаимопонимания и сотрудничества.

*Оценка регулирующего воздействия* (ОРВ) получает новое осмысление в связи с распространением концепции «умного регулирования» и современными мировыми экономическими кризисами. ОРВ определяется как социально-экономическое исследование, дающее ответ на вопрос о целесообразности внедрения определенных регулятивных механизмов, нормативно-правовых актов и стимулирующее развитие частно-государственного партнерства. Децентрализованная система, основанная на принципах кооперации и сотрудничества, сегодня трактуется как ядро «умного регулирования» и значима для развития процессов публичной политики. Она предполагает ориентацию на снижение административных барьеров, внедрение стандартов публичных консультаций и развитие систем гражданской коммуникации. Согласно новому подходу, издержки при принятии регулирующего акта разделяются на два типа: первичные (касаются затрат государственного органа при разработке, внедрении, осуществлении и дальнейшем контроле за исполнением регулирующего акта) и вторичные (возникают у различных негосударственных групп при осуществлении регулирующего воздействия). Первые поддаются исчислению легче, чем вторые, и, соответственно, законодателям необходимо проводить двухуровневую процедуру оценивания потенциальных последствий от регулирующих решений для выявления неэффективных правовых актов. Улучшение процесса законотворчества достигается путем использования оценки регулирующего воздействия.

«Умное регулирование» в рамках Европейского союза является, по сути, ребрендингом подхода в деятельности различных институтов ЕС и европейских ученых, основанного на идее «меньше регулирования» (less regulation) и качественного регулирования (better regulation), что предполагает:

- упрощение системы действующего законодательства, разработку норм, общепонятных, доступных для граждан, которые должны их соблюдать;
- предоставление возможности заинтересованным сторонам высказать свое мнение и его последующий учет;
- обеспечение системного подхода в улучшении законодательства, начиная с разных стадий принятия проектов нормативно-правовых актов и заканчивая оцениванием уже действующих законов, а также возможности работы на нескольких уровнях власти [Better regulation..., 2015].

В программных документах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), можно встретить определение ОРВ как «регулярного процесса оценивания позитивных и негативных результатов от потенциального



или осуществляемого регулирующего воздействия, а также анализ вероятных альтернатив» [Колегов, 2015].

В Российской Федерации на региональном уровне попытки внедрения инструмента ОРВ начались более десяти лет назад, — к примеру, в 2005 г. в Республике Калмыкия данное применение носило эпизодический, пробный характер. Официальное и повсеместное внедрение данной процедуры началось позже, в соответствии с осуществлением «Концепции уменьшения административных препятствий и повышения доступности государственных услуг на 2011–2013 гг.», что было официально закреплено распоряжением Правительства Российской Федерации № 1021-р.

Следует отметить, что процесс внедрения данной процедуры начался и продолжает протекать неравномерно. Например, на 2011 г. на постоянной основе она была внедрена только в нескольких субъектах (в Ульяновской, Вологодской областях и ряде других регионов). Повсеместное закрепление данной оценивающей процедуры на этом уровне произошло лишь в 2013 г. вместе с принятием Федерального закона от 2 июля 2013 № 176-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и статьи 7 и 46 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов». К концу 2015 г. соответствующие нормативно-правовые акты были приняты во всех субъектах РФ.

Согласно «Прогнозу долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года», разработанному Министерством экономического развития и торговли РФ (МЭРТ), ключевым направлением улучшения качества регулирования экономики в среднесрочной перспективе станет формирование и развитие новых институтов, обеспечивающих учет интересов всех сторон, являющихся адресатами регулирования предпринимательской и инвестиционной деятельности. Речь идет именно об институте ОРВ. Оценка регулирующего воздействия не только выполняет непосредственно техническую функцию (снижение количества и стоимости возможных издержек), но и начинает определять процесс принятия органами государственной власти решений. ОРВ является элементом государственного управления, который подразумевает необходимость согласования деятельности лиц, принимающих решения, с интересами тех лиц, на которых оказывает влияние данная деятельность. Это имеет решающее значение для совершенствования процессов управления публичной политикой в современной России: в рамках консультационного этапа проведения ОРВ формируется информационное поле, происходит открытый диалог граждан, на которых распространяется регулятивное воздействие и государства.



Как отмечается в докладе «О развитии института оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации и органах местного самоуправления в 2015 г.» [О развитии института..., 2016], для осуществления помощи субъектам в методической части для наиболее успешного принятия и использования инструмента ОРВ Министерство экономического развития и торговли РФ проводит на постоянной основе консультации по вопросам осуществления оценивания. Создан специальный сайт, содержащий информацию о данном инструменте ([orgv.gov.ru](http://orgv.gov.ru)). В рамках министерства разрабатываются и внедряются региональные аналоги сайта ([regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru)), выступающие площадкой для размещения проектов нормативно-правовых актов для их публичного обсуждения. Например, имеется региональный портал Санкт-Петербурга ([regulation.crprr.gov.spb.ru](http://regulation.crprr.gov.spb.ru)).

Кроме того, сформированы соответствующие группы в социальных сетях (Facebook, «ВКонтакте»). К сожалению, на данный момент некоторые регионы, утвердив официальные порядки использования интернет-ресурса для осуществления консультаций, так и не перешли к его непосредственному применению. Тем не менее во многих субъектах существуют договоры о взаимодействии с региональными представительствами ведущих крупных НКО, выражающих и защищающих интересы предпринимателей, а также имеется соглашение о взаимодействии с уполномоченными по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации. Согласно документам МЭРТ, основная цель применения оценки регулирующего развития: принятие разумного, обдуманного, наиболее эффективного решения на государственном уровне.

Важно отметить существование в России такого механизма развития публичной политики, как построение рейтинга качества осуществления ОРВ в субъектах. Можно выделить три подхода к рейтингованию регионов, представленные такими структурами, как: «Народная экспертиза» Общероссийского народного фронта (ОНФ), Национальный исследовательский университет — Высшая школа экономики (НИУ ВШЭ) и Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации.

В вопросах исследования лидерскую позицию в настоящее время удерживает НИУ ВШЭ и ее Центр исследования оценки регулирующего воздействия. Подход, разработанный Центром в рамках НИУ ВШЭ в 2014 г., заключался в оценивании качества внедрения и проведения процедур ОРВ по двум основным компонентам, характеризующим ключевые затраты и результаты ее внедрения:

- 1) ресурсное обеспечение, в том числе по обучению государственных служащих;
- 2) качество практической реализации процедуры оценивания на основе подготавливаемых документов (сводных отчетов, заключений, экспертных заключений).

Такая расстановка приоритетов вполне объяснима. Во-первых, данный рейтинг был рассчитан на начальный этап внедрения ОРВ, когда регионы формировали соответствующие структуры и активно вкладывали бюджетные средства в обучение своих государственных служащих. Во-вторых, сотрудники центра активно участвовали в организации образовательного процесса по вопросам оценивания и профессиональной подготовки государственных и муниципальных служащих, а построение такого рейтинга неизбежно должно было стимулировать руководство регионов к наращиванию вложений в обучение кадров, разработку методических материалов и качественных сайтов.

«Народная экспертиза» ОНФ для осуществления мониторинга и построения своего рейтинга использовала метод анкетирования предпринимателей. Такой подход к эффективности внедрения ОРВ применялся единожды в 2014 г. (анкетный опрос около 1800 бизнесменов в 83 субъектах Российской Федерации). В анкете опрашиваемым бизнесменам предлагалось ответить на ряд вопросов, касающихся успешности проведения процесса внедрения процедуры оценки в регионе, а также степени информированности предпринимателей о процедуре, возможности и удобности принятия участия в ней, удовлетворенности от этого. По результатам опроса, рейтинг регионов возглавили Архангельская и Магаданская области (6,5 и 5,5 баллов из максимальных 10 соответственно). Аутсайдерами рейтинга оказались Мурманская область — 1,2 балла и Чукотский автономный округ — 1,3. Санкт-Петербург в этом рейтинге занял 8 место, набрав 4,5 балла. Важно отметить, что данный опрос выявил низкий уровень информированности предпринимателей о процедуре ОРВ. Из всех опрошенных только 44 % знали, что такое оценка регулирующего воздействия. Таким образом, во-первых, в 2014 г. региональные власти в большинстве своем не занимались активным внедрением процедуры, а также информированием населения о ней; во-вторых, к сожалению, предприниматели с недоверием и без энтузиазма отнеслись к нововведениям в сфере оценивания нормативно-правовых актов.

Можно предположить, что обращение Общероссийского народного фронта к проблеме оценки регулирующего воздействия было обусловлено политическими причинами. Задуманный как дублер и своего рода «внутренний цензор» для Единой России, он сыграл в данном случае в пользу бизнес-общества и привлек внимание власти к проблемам коммуникации со структурами гражданского общества. Такой рейтинг был сформирован единожды, но он оказал влияние на редактирование основного рейтинга для российских регионов (рейтинга МЭРТ) и обусловил появление в нем позиции «Независимая оценка», отражающей вовлеченность бизнес-общества в публичную политику субъектов и отношение бизнесменов к ОРВ.

Основная методика, применяемая сегодня для составления рейтинга регионов в данной сфере, была разработана МЭРТ в 2014 г. Она содержит такие разделы, как «Механизм проведения ОРВ», «Методическое и организационное

сопровождение», «ОРВ в органах местного самоуправления», «Независимая оценка». Эти разделы состоят из критериев, которые имеют определенные заданные им баллы — в общей сумме 100 баллов. Здесь следует обратить внимание на один элемент данного рейтинга — независимую оценку бизнес-сообщества, которая появилась позже и под влиянием рейтинга ОНФ. Цель данной методики заключается в обнаружении не только главных препятствий и проблем в реализации и дальнейшем улучшении института ОРВ в определенных субъектах, но и лучших практик внедрения данного инструмента в субъектах Российской Федерации. На основании подсчетов по 100-балльной шкале субъекты распределяются по четырем группам («Высший уровень», «Хороший уровень», «Удовлетворительный уровень», «Неудовлетворительный уровень»). Итоговый рейтинг публикуется на официальном сайте [Методика построения..., 2015].

Представленные рейтинги не сходятся в ранжировании субъектов из-за несовпадающих критериев и способов оценивания. Следовательно, определение истинного положения в ранжировании субъектов РФ затруднено. Возникают сложности и с объективной оценкой эффективности внедрения процедуры и не исключено, что на региональные органы, обеспечивающие ее осуществление, будет оказываться политическое давление. При составлении рейтинга нужно учитывать также специфику внедрения этой оценочной процедуры, которая варьируется от региона к региону.

Публичное обсуждение регулятивных мер государства является одним из основных институтов демократии, который дает возможность осуществлять право на участие в государственном управлении. Высказывая свое мнение, граждане дают дополнительную информацию органу государственной власти, применяя которую он способен улучшать регуляторную среду, состоящую как из принятых, так и из пока еще разрабатываемых нормативно-правовых актов.

В таблице 15.1 представлено соотношение числа нормативно-правовых актов (НПА), доступных для публичного обсуждения в регионах в ноябре 2017 г.

*Таблица 15.1. Публичное обсуждение нормативно-правовых актов в регионах РФ, ноябрь, 2017 г.*

Регион	Адрес регионального портала	Количество НПА
Хабаровский край	<a href="http://regulation.khv.gov.ru">http://regulation.khv.gov.ru</a>	317
Башкортостан	<a href="http://regulation.bashkortostan.ru/">http://regulation.bashkortostan.ru/</a>	172
Дагестан	<a href="http://dagorv.ru/">http://dagorv.ru/</a>	113
Ульяновская обл.	<a href="http://regulation.ulgov.ru/">http://regulation.ulgov.ru/</a>	91
Ленинградская обл.	<a href="http://regulation.lenreg.ru/">http://regulation.lenreg.ru/</a>	82
Санкт-Петербург	<a href="http://regulation.crppr.gov.spb.ru/">http://regulation.crppr.gov.spb.ru/</a>	37

Обратившись к анализу региональных сайтов можно увидеть значительную разницу в активности регионов, даже если принять во внимание только количественные показатели. Но об успехах и проблемах процедур умного регулирования невозможно судить только на основании этих данных и динамики количественных показателей в регионах или на федеральном уровне. В этой связи стоит упомянуть пример реализации ОРВ на федеральном уровне, касающиеся разработки специальной системы налогообложения («Платон»). Несмотря на отрицательное заключение Министерства экономического развития и торговли об ОРВ в отношении данного законопроекта, он был принят, что привело к массовым протестам. Важно отметить, что проект «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ (в части совершенствования правового регулирования организации нестационарной и развозной торговли)» является положительным примером применения процедуры оценки. Он дорабатывался с учетом множества предложений, представленных в процессе проведения оценки регулирующего воздействия.

В заключение следует подчеркнуть, что возможность граждан участвовать в публичных консультациях определяется как один из важнейших элементов оценки регулирующего воздействия. Именно он выступает механизмом развития публичной политики, что подтверждается анализом региональных практик, но низкая степень учета мнений представителей предпринимательской деятельности и инвестирования, основанная на несовершенстве действующего законодательства неизбежно приведет к снижению доверия как к самой процедуре оценки, так и к государственным органам, ответственным за ее реализацию. Важной проблемой для развития института ОРВ является низкий уровень активности бизнес-сообщества и его слабая информированность о текущих общественных консультациях. Без активной позиции предпринимателей осуществление ОРВ лишено смысла, а без квалифицированного и заинтересованного экспертного сообщества возникает риск продавливания определенными группами своих интересов вопреки наличию отрицательных заключений.

Потенциальным направлением в улучшении законодательства является закрепление обязательного реагирования органа — разработчика нормативно-правового акта на заключение, сформированное по итогам публичных консультаций. Необходимо исключить возможность изменения нормативно-правовых актов без проведения процедуры оценки. Кроме того, стоит задуматься о формировании временных специализированных групп экспертов для осуществления ОРВ, что позволит избежать ангажированности при составлении заключения об оценивании. В регламентах важно не только законодательно закрепить правила проведения публичных консультаций, роль и функции каждого участника, но и способствовать повышению уровня заинтересованности граждан в публичных консультациях. Необходимо проводить работы по ин-

формированию общества о данном процессе, а также оказывать содействие в получении специализированного знания, требующегося для эффективного и ответственного гражданского участия в нем.

## Глава 16

# ГРАЖДАНСКОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ

### 16.1. ГОРОДА ДЛЯ ГРАЖДАН: ГРАЖДАНСКИЙ БЮДЖЕТ КАК ИНСТРУМЕНТ УПРАВЛЕНИЯ ЧЕРЕЗ СОТРУДНИЧЕСТВО

Идея участия граждан в принятии решений по вопросам использования публичных финансов уходит корнями глубоко в историю, связана со стремлением включить простых людей в процесс распределения публичных благ для легитимации его в глазах сообщества. В XXI в. использование парситипаторного бюджета представляется исключительно важным по ряду причин: современные граждане — образованные и мыслящие индивиды — стремятся понимать, что делается и почему это делается таким, а не иным образом. Они хотят активно включаться в процесс принятия решений, особенно по поводу публичных финансов. Средства должны расходоваться на общественно значимые цели органами власти различных уровней с разрешения налогоплательщиков.

Гражданская активность возрастает в ходе демократизации политической системы, когда органы публичной власти, прежде всего местного самоуправления, пытаются создать систему управления, максимально приближенную к гражданам. Однако возможен и другой вариант: авторитарный политический режим, ставя цель заручиться поддержкой граждан, имитирует интенсификацию их включения в процесс принятия решений, в том числе и в финансовой сфере.

Зачатки партисипаторного бюджетирования можно обнаружить в античном полисе, где в условиях ограниченной греческой демократии граждане принимали участие в принятии многих стратегических и тактических решений. В соответствии с моделью, предложенной М.Финли, в экономике Древней Греции подчинение экономической деятельности политической и социальной активности являлось побочным продуктом системы ценностей эпохи Античности, которая подчеркивала превосходство благополучия сообщества над благополучием отдельного индивида [Finley, 1973], но давала гражданам право участвовать в процессе принятия решений.

В средневековом Новгороде решения о расходовании общественных средств принимало вече — собрание граждан города. По мнению П.Лукина, все участвовавшие в вече ставили благо города выше интересов отдельного

гражданина [Лукин, 2015]. При таких условиях финансовые решения были основой выражения коллективной политической воли.

Во время Второй мировой войны люди осознали, что могут в большей степени достигнуть своих целей, активно включаясь во все процессы. В 1960-е гг. эта идея приобрела невиданную популярность в ходе студенческих волнений во Франции и других странах, а также во время Пражской весны.

Первые примеры партисипаторного бюджетирования в современном понимании этого слова можно было наблюдать в конце XX столетия. Они связаны с окончанием существования авторитарного диктаторского режима в Бразилии [Abers, 2000], разрушением авторитарных политических режимов в Восточной и Центральной Европе [Kębłowski, VanCrielingen, 2014]. В XXI в. в различных регионах России, включая Санкт-Петербург, делаются попытки использовать этот инструмент гражданского участия.

В 1969 г. американская исследовательница Ш. Арнштайн [Arnstein, 2002], опираясь на свой опыт работы в Жилищном департаменте в Вашингтоне, разработала модель, позволяющую встроить инструмент партисипаторного бюджетирования в контекст многочисленных форм гражданского участия. Она предложила типологию в форме лестницы, включающей восемь уровней в пределах дихотомии участия/неучастия граждан в принятии политических решений, затрагивающих их интересы. Первые два уровня означают полное исключение граждан из этого процесса и характеризуются как уровни, на которых властные субъекты осуществляют в отношении них манипулирование и своего рода психотерапию. Арнштайн описывала это положение следующим образом: «Неимущие не имеют возможности участвовать в планировании или проведении программ, те же, кто обладает властью, наставляют их и решают за них их проблемы» [Arnstein, 2002, p. 242].

Формы символического участия — информирование, консультирование и умиротворение — позволяют гражданам высказывать свое мнение о проблеме, однако также исключают их из реального процесса принятия решения. Подобное ограничение права граждан на участие типично для большинства современных сообществ, включая развитые либеральные демократии. Считается, что граждан исключают из процесса принятия решений из-за низкого уровня образования, культуры, недостаточной профессиональной квалификации.

Как указывала Арнштайн, «...на более высоких уровнях лестницы располагаются формы наделения граждан во все большей степени реальными политическими полномочиями в сфере принятия решений» [Arnstein, 2002, p. 243]. Все эти формы — партнерство, делегирование гражданам властных полномочий и гражданское управление — имеют важное значение для осуществления партисипаторного бюджетирования. При его анализе как одной из форм гражданского участия следует избегать упрощения сложной комплексной системы связей, отношений и потребностей, однако модель Арнштайн позволяет иссле-



довать этот процесс более глубоко для понимания его сущности как специфического инструмента, применение которого требует наличия определенного политического окружения.

Одним из решающих условий развития партисипаторного бюджетирования является не демократия как таковая, а определенная стадия ее развития. Его различные формы используются гораздо чаще в странах с переходным типом политической системы, чем в устойчивых демократиях. В муниципалитетах Германии делались неоднократные попытки включения этого бюджетирования в процесс управления со стороны граждан, но они не продвинулись далее консультативной стадии [Rüsch, Wagner, 2014]. Соответственно, на «лестнице участия» этот процесс может рассматриваться либо как одна из форм «символического участия», либо, в лучшем случае, как этап «партнерства», т. е. низшей ступени наделения граждан реальными полномочиями.

В то же время существуют неопровержимые доказательства необходимости встраивания партисипаторного в политический процесс развитых демократий [Rüsch, Wagner, 2014]: его можно рассматривать как средство против кризиса представительной демократии, разочарования в деятельности традиционных политических акторов и институтов, а также правительств, политиков и т. п., дающее гражданам надежду на достижение более высокого качества жизни в результате их собственных усилий. Низкий уровень участия граждан в его использовании в Германии объясняется обилием документов и сложностью самой процедуры [Budeszentrale für politische Bildung, 2015]. Но и здесь провалы современной демократии определяют высокую потребность в использовании инновационных форм прямой демократии. Пример «Штутгарта 21» демонстрирует, что использование только «информирования» оказывается не всегда достаточным, а ограничение даже этой формы приводит к широкому общественному протесту.

В издании, вышедшем к 25-летию первого опыта партисипаторного бюджетирования главными темами стали теоретическое обоснование его использования, общие проблемы современной либеральной демократии и возможность ее замещения или дополнения различными инструментами делиберативной демократии, включая данный вид бюджетирования. Исходя из цифр, приведенных в [Sintomer, et al., 2014], можно сделать вывод, что данная форма включения граждан в процесс принятия решений по финансовым вопросам является важным элементом стратегического планирования в муниципалитетах и, как инструмент наделения граждан полномочиями и правом непосредственного управления делами местного сообщества, встречается практически во всех странах мира. Однако степень распространения технологии этого бюджетирования существенно различается в зависимости от части света, региона и страны.

В Австралии и Океании, в португальязычной и англоязычной Африке, на Ближнем Востоке, в Южной и Юго-Восточной Азии существуют только единичные примеры использования партисипаторного бюджетирования. В 2014 г.



в Северной Америке инструмент применялся лишь в 18 муниципалитетах. Несколько более широкое распространение оно получило в странах Латинской Америки: Уругвае, Парагвае, Чили, Аргентине, Южной Бразилии. Средний уровень его развития наблюдается в странах Северной Азии, Латинской и Северной Европы, в франкоговорящей Африке, Центральной Америке и странах Карибского бассейна. Лидерами в его применении стали такие страны Латинской Америки, как Перу и Доминиканская Республика, а также Польша, представляющая страны Центральной и Восточной Европы. В трех указанных странах это бюджетирование предписывается законом, т.е. его применение регламентируется центральным правительством.

Для Латинской Америки, где коррупция, клиентелизм, диктаторское правление продолжались десятилетиями, партисипаторное бюджетирование не просто становится формой наделения властью не имущих и не обладающих правами граждан, но и выступает частью широкой трансформации общества и демократизации политического процесса.

Спустя столетия с того момента, когда европейцы с Иберийского (ныне — Пиренейский) полуострова принесли в Латинскую Америку свою цивилизацию, идея гражданского участия достигла Европы с американских берегов, чтобы способствовать поиску путей сближения граждан, управленцев и политиков для создания более прозрачной и эффективной системы управления. Опыт Порту-Алегри считается первым в использовании партисипаторного бюджетирования, однако в Европе его распространение достаточно ограничено в сравнении с Латинской Америкой. Развитие партисипаторного бюджетирования в Азии и Африке происходит на основе двух разных моделей, демонстрируя также существенные различия между странами. В Африке значимым является существенное влияние международных организаций ООН и Всемирного банка, причем наблюдается доминирование интересов доноров во всем процессе в целом. Таким образом, данный инструмент не является средством наделения граждан властными полномочиями.

В Азии первым опытом использования данного бюджетирования стало его введение в Индии, в г. Керала, начиная с 1996 г. Процесс демонстрирует возможности принятия политических решений и проявления инициативы политическими партиями левого спектра, способных дать начало мощным массовым движениям: граждане избирали своих представителей на каждом этапе процесса планирования, а впоследствии осуществляли мониторинг исполнения плана его реализации, соответствующего их потребностям и интересам.

В Китае, в отличие от Индии, процесс развивался в направлении «сверху вниз», согласно политической воли правящей Коммунистической партии, стремившейся путем административных реформ создать систему управления, в большей степени приближенную к гражданам, прозрачную и свободную от коррупции.

Примеры использования этого бюджетирования можно найти также в Японии и в Южной Корее, где темпы его распространения, возможно, являются самыми стремительными в мире, что объяснялось политикой президента Но Му Хёна в 2003–2008 гг., слоганом которого во время президентских выборов было создание «партиципаторного управления». Несмотря на то что в Азии его распространение началось даже позже, чем в Африке, в настоящее время влияние этого инструмента на публичную политику и управление становится более сильным, чем на африканском континенте.

В Польше до конца 1980-х гг. система управления, как и во всех социалистических странах, была строго централизованной. Процесс демократизации и экономической либерализации развивался в тесной взаимосвязи с децентрализацией публичного управления. В настоящее время в этом унитарном государстве существуют три субнациональных уровня публичного управления: муниципалитеты 2478 гмин, 315 повятов (округов) и 16 воеводств (регионов). На уровне гмин и повятов действуют только избранные органы местного самоуправления и сформированные ими администрации, а в воеводствах полномочиями и компетенциями обладают органы как местного самоуправления, так и государственной власти. Воевода (губернатор) назначается премьер-министром Польши и имеет собственный аппарат [Republic of Poland..., 2016].

Развитие местного самоуправления в Польше в большом объеме финансировалось европейскими институтами, причем различные гранты, выделявшиеся стране, должны были в значительной части передаваться на местный уровень, что способствовало быстрому возрождению местного самоуправления.

За прошедшие годы местное самоуправление стало реальной властью, а также были созданы новые территориальные единицы, в которых оно осуществляется: гмины получили право формировать их в своих границах — так называемые советства в сельской местности и единицы аналогичного уровня в городах. В 2009 г. был принят закон «О финансировании советств» [Republic of Poland.... 2016, p.7], в соответствии с которым советства обладают собственными бюджетами, являющимися частью бюджета гмины. Главную роль в принятии решений в рамках советства играет собрание граждан, имеющее также право принятия финансовых решений, связанных с расходованием выделенных денег. Эта форма наделения граждан властными полномочиями широко распространена в Польше и рассматривается как вариант партиципаторного бюджетирования, предписанный государственным законом [Republic of Poland..., 2016, p.8].

Польские исследователи высказывают два противоположных мнения о влиянии данного инструмента на публичное управление. На уровне советства он может рассматриваться как реальное делегирование власти гражданам, которые имеют право принятия решений в отношении жизни местного общества и управлять их реализацией. Однако отдельные примеры крупных

городов, также предпринявших первые шаги в этом направлении, вызывают разочарование, так как доминирующими становятся устойчивые городские режимы, а пространство активности граждан и их групп остается ограниченным [Kębłowski, Van Crielingen, 2014].

В начале XXI в. попытки использования получившего популярность во всем мире инструмента партисипаторного бюджетирования были предприняты в России. В 2007 г. при поддержке Всемирного банка стартовала «Программа поддержки местных инициатив». В настоящее время она действует в семи субъектах РФ. Более 2 тыс. проектов было реализовано с использованием многоканального финансирования при активном участии граждан [Вагин, 2015].

Распространение этого вида бюджетирования в России постоянно расширяется, в нем активно участвуют неправительственные организации, такие как Комитет гражданских инициатив, образовательные учреждения, например Европейский университет, органы государственной власти регионального уровня и органы местного самоуправления. 21–22 октября 2015 г. в Москве прошла I Всероссийская конференция «Инициативное бюджетирование»<sup>4</sup>, организованная Научно-исследовательским финансовым институтом Министерства финансов РФ (НИФИ), Комитетом гражданских инициатив и Всемирным банком.

В НИФИ был создан специальный Центр инициативного бюджетирования, задачей которого является разработка его методологии и инструментария и распространения в России. Широкие возможности для развития инициативного бюджетирования создают новые информационные технологии: предложения по проведению проектов могут размещаться на сайтах органов власти, неправительственных организаций или исследовательских центров. Специальный сайт Комитета гражданских инициатив, а также сайты региональных министерств финансов служат яркими примерами использования информационных технологий [Вести с полей, 2017].

В 2015 г. Министерство финансов РФ и Всемирный Банк заключили новое «Соглашение по развитию инициативного бюджетирования в РФ на 2016–2018 гг.», в котором участвуют 26 субъектов РФ. Они взяли на себя обязательство применять соответствующие программы в муниципалитетах на своей территории. В июне того же года в Пермском крае был принят закон «О реализации проектов инициативного бюджетирования». На федеральном уровне были организованы всероссийские семинары. 19–20 октября 2016 г. состоялась II Всероссийская конференция «Инициативное бюджетирование». В своем выступлении на ней председатель Комитета гражданских инициатив А. Кудрин подчеркнул необходимость более активного участия граждан в бюджетном процессе, а также обратил внимание на высокое значение развития инициа-

---

<sup>4</sup> Понятие «инициативное бюджетирование» является российским аналогом понятию «партисипаторное бюджетирование».

тивного бюджетирования для политической и экономической системы России, призвав губернаторов и других руководителей в регионах не превращать процесс в бюрократическую процедуру с регулярными отчетами и жесткими формальными правилами принятия решений [Кудрин, 2016].

Необходимое обеспечение активных участников процесса инициативного бюджетирования максимально полной информацией о теории и практике, о имеющемся в России и за рубежом опыте его применения. Для этого был подготовлен интерактивный курс лекций, разработана серия видео-ответов на наиболее типичные вопросы по данной проблеме [Вагин и др., 2017], а также буклет «25 вопросов об инициативном бюджетировании» [Вагин, Тимохина, 2017]. Результаты анализа его применения в России, опубликованные в электронных средствах массовой информации позволяют всем заинтересованным гражданам выработать собственное мнение о возможностях и рисках, связанных с данным механизмом [Чулков, 2016].

В 2016 г. пилотный проект партисипаторного бюджетирования стартовал в двух, а в 2017 г. — еще в трех районах Санкт-Петербурга. Каждый район получает 10 млн руб. для предоставления возможности гражданам предложить собственные проекты в различных сферах городской жизни. К моменту завершения приема заявок в 2016 г. было подано 800 предложений. Для оценки предложений и выбора наиболее перспективных из них были созданы и начали работать специальные бюджетные комиссии в соответствии с принятыми регламентирующими документами. Активным участником проекта является также Комитет финансов Администрации Санкт-Петербурга, на сайте которого могут вноситься предложения по осуществлению различных проектов в интересах горожан.

В настоящее время технология партисипаторного бюджетирования достаточно развита и применяется уже более 25 лет. В Порту-Алегри казалось, что участие граждан достигло, наконец, самых высших уровней «лестницы участия». Но со временем оптимизм в отношении этого инструмента значительно уменьшился. В результате последующего развития технология применяется либо на наиболее низком уровне публичной власти (советы), либо затрагивает небольшой объем публичных финансов. В большинстве случаев при больших масштабах в процессе доминируют местные или государственные управленческие элиты, а для участия граждан остается лишь ограниченное пространство.

Различные примеры показывают, что существуют два варианта дальнейшего развития данного механизма. Первый ведет к более широкому вовлечению граждан и требует от них максимально активного участия. Двигаясь в этом направлении, необходимо развивать системы финансового просвещения и способы демонстрации возможностей и эффектов подобного участия, что связано с рисками принятия решения в большой группе в условиях наличия множества индивидуальных рациональностей. Электронное правительство позволяет

аккумулировать и анализировать множество мнений, т. е. принимать более рациональные решения. Однако в таких условиях индивидuum становится только частью масштабной социальной группы, чьи коллективные интересы доминируют над индивидуальной волей. Во втором варианте происходит разработка малых проектов, непосредственно связанных с небольшими гомогенными группами людей, что способствует принятию решений, приемлемых для всех членов группы. При этом муниципалитеты приобретают финансовую поддержку и, как правило, активных участников реализации проекта.

В современном мире развитие представляет собой комплексный и сложный процесс, с которым связан процесс принятия решений на основе столь большого числа переменных, что непосредственное включение граждан без профессиональной подготовки и опыта становится невозможным. Кроме того, деньги всегда связаны с властью, и передача части ее гражданам означает ограничение власти, что для большинства властных акторов не согласуется с их политическими интересами.

## 16.2. ПАРТИСИПАТОРНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ И СОЦИАЛЬНОЕ ВКЛЮЧЕНИЕ В БРАЗИЛИИ

Бразилия — страна контрастов, которая, с одной стороны, добилась больших успехов в социальной сфере, а с другой — известна своими фавелами и милитаризованным сектором общественной безопасности. Она совершила прорыв в экономическом развитии, но все же присутствуют высокие показатели социального неравенства; бразильское государство перешло к демократической политической системе, но страдает от постоянных коррупционных скандалов. Несмотря на серьезную ресурсную базу, проблема бедности в стране по-прежнему стоит крайне остро. В крупных городах около 1/3 населения проживает в фавелах. В условиях ускоренных темпов индустриализации и общего экономического роста контраст между уровнем жизни беднейших и богатейших слоев населения только возрастает с течением времени. Сельская местность является густонаселенной и характеризуется большим количеством людей, живущих на грани нищеты.

Правовой статус человека в Бразилии имеет определенные проблемы. До середины XX в. это было одним из самых несправедливых и неравных обществ в мире. В конце столетия страна попыталась построить новую модель государства социальной справедливости и безопасности посредством введения развитой системы государственных социальных программ. Однако попытка полностью преодолеть социальный раскол потерпела неудачу. После демократизации в конце 1980-х гг. милитаризация сектора общественной безопасности не только не уменьшилась, но даже начала расти. В период военной диктатуры в Бразилии с 1964 по 1985 г. жертвами режима стали около 6 тыс. человек.

В течение первых двух десятилетий демократизации (1985–2005 гг.) полиция убивала около 1,5 тыс. человек только в Рио-де-Жанейро и около 40 тыс. по всей стране каждый год [Amar, 2009, p. 515].

Политический режим в современной Бразилии одновременно признает и отвергает черное население. Власти девальвируют жизнь чернокожих граждан, убивая их в многочисленных полицейских рейдах в фавелах, но в то же время продвигают африканскую расу через карнавал, самбу и футбол. Такое нестабильное правовое положение чернокожего населения четко отражено в популярной бразильской поговорке: «Права человека для всех, кто является человеком» [Alves, 2014, p. 145].

С начала 2000-х гг. в Бразилии наблюдался рост коррупции и торговли людьми. Критическими факторами были высокий уровень бедности, неравенство в распределении доходов, неграмотность, дискриминация женщин и чернокожих, бездомность. Бразилия, наряду с Мексикой и Колумбией, считается страной — источником жертв торговли людьми [Cirineo, 2010, p. 30]. Для решения этих проблем партия трудящихся провела политику инноваций как в технической, так и в социальной сферах (разработаны широкие социальные программы, внедрено электронное правительство). Основной акцент сделан на усилении социальной интеграции посредством специального института партисипаторного бюджетирования на уровне гражданского общества.

В настоящее время бюджетирование на основе участия является более эффективным способом прямого включения граждан в институты управления в Бразилии, чем политические партии или представительные органы власти. Партисипаторное бюджетирование служит средством улучшения общественного благосостояния. Его цель — потратить ограниченные ресурсы на нужды наиболее бедных районов и уязвимых граждан.

**Возникновение партисипаторного бюджетирования.** Возникновение данного процесса в Бразилии относится к началу 1980-х гг., когда в ряде городов местная администрация, принадлежавшая к бразильской партии демократического движения, представила местные бюджеты для публичных обсуждений. В 1989 г. партия трудящихся применила этот опыт в г. Порту-Алегри. Тогда  $\frac{1}{3}$  населения города жила в фавелах без доступа к таким благам, как чистая вода, санитария, медицинское обслуживание и школы. Власти попытались решить эти проблемы, расширив участие общественности в политической жизни. Опыт города в области бюджетирования на основе участия был признан успешным и начал распространяться по стране с конца 1990 г.

Партисипаторное бюджетирование впервые появилось в Бразилии из-за того, что это была единственная авторитарная страна, в которой одновременно совпало несколько благоприятствующих факторов: 1) были разрешены оппозиционные партии; 2) выделялись значительные средства для расходов в муниципалитетах; 3) в большинстве городов (за исключением стратегических, таких



как столица и крупные порты) прошли относительно справедливые выборы мэров [Shah, 2007, p.94].

**Процесс партисипаторного бюджетирования.** Это процесс принятия решений, выражающийся в переговорах и обсуждении вариантов распределения государственных ресурсов гражданами на местном уровне [Shah, 2007, p.3]. Отчасти он отражает прямой подход к демократии при составлении бюджета, основанный на принципах привлечения внимания к местным вопросам, социальной справедливости и гражданскому участию. Цикл бюджетирования длится один год, в ходе которого граждане посредством публичных собраний и переговоров между собой и местным правительством решают, как потратить деньги на новые проекты в городской инфраструктуре, например больницы, школы, дорожное покрытие. Местные жители посещают собрания и голосуют за различные варианты производства местных общественных благ.

Акторами партисипаторного бюджетирования являются исполнительные и законодательные органы на местном уровне, граждане, неправительственные организации и организации гражданского общества. Оно имеет следующие положительные моменты: 1) повышает прозрачность политического процесса, подотчетность властей; 2) потенциально снижает неэффективность правительства; 3) способствует борьбе с коррупцией, патронажем и клиентелизмом; 4) вводит бедных, обездоленных, маргинальных граждан в процесс принятия решений. Иными словами, данное бюджетирование одновременно повышает эффективность государства и улучшает качество демократии. Прямое участие граждан в открытых публичных дискуссиях способствует росту их политической грамотности. Партисипаторное бюджетирование выступает в качестве «школы гражданственности», позволяя лучше понять права и обязанности граждан и ответственность государства, улучшить навыки переговоров и обсудить приоритеты развития общин и распределения ограниченных ресурсов.

Однако такое бюджетирование характеризуется отрицательными особенностями: 1) в условиях неэффективности действующих программ оно может вызвать циничное и скептическое отношение населения к демократии и децентрализации, что приводит к росту разочарования в обществе; 2) бюджетирование может быть захвачено группами интересов; тогда оно способно замаскировать недемократический, эксклюзивный или элитарный характер принятия решений, создавая видимость более широкого участия, одновременно используя общественные средства для продвижения интересов влиятельных элит; 3) возможны обострение существующей несправедливости и лишение маргинальных групп права голоса в государственных делах; 4) даже в случае успешности функционирования, оно не может преодолеть такие сложные проблемы, как бедность, безработица и т. д., для решения которых необходимо действовать на более высоком уровне принятия решений.



Одним из примеров организации процесса партисипаторного бюджетирования является г. Порту-Алегри. В партисипаторном бюджетировании можно выделить три разных этапа: 1) обсуждение; 2) переговоры; 3) мониторинг. На этапе обсуждения граждане участвуют во встречах, выделяют приоритетные объекты для инвестиций и отбирают представителей, которые будут защищать интересы жителей. На этапе переговоров местная администрация и представители всех муниципальных районов определяют инвестиционный план города, и местные законодательные органы одобряют его. На этапе мониторинга местные жители контролируют реализацию инвестиционного плана.

В г. Порту-Алегри данное бюджетирование имеет пирамидальную структуру, базирующуюся на районных ассамблеях, охватывающих географические районы, и тематических ассамблеях граждан, где определенные темы рассматриваются на всей территории страны. Участники избирают делегатов и Совет. Здесь бюджетирование существует наряду с двумя другими органами: исполнительным органом — префектурой (мэром и бюрократией) и законодательным органом — городским советом. Первоначально муниципалитет делится на районы (части города) для встреч и распределения ресурсов. Районные ассамблеи, финансируемые правительством, проводятся в течение года и охватывают различные аспекты цикла составления бюджета и разработки политики: информирование граждан, составление повестки дня, обсуждение предложений, определение политики, выбор делегатов и контроль. Первый раунд встреч длится с марта по май. Районные ассамблеи называются родадами. Они регулярно проводятся во всех районах муниципалитета. Доступ к собраниям открыт для всех, но только жители имеют право голоса. В первом туре муниципальные чиновники отчитываются об эффективности программ предыдущего года, представляют инвестиционный план на текущий год, после чего граждане оценивают план путем голосования.

Тематические ассамблеи (тематики) проводятся одновременно с районными ассамблеями и затрагивают шесть основных областей: 1) здравоохранение и социальное развитие; 2) транспорт, строительство и городское развитие; 3) культура и досуг; 4) образование; 5) экономическое развитие; 6) налогообложение. Решения принимаются по принципу большинства. Ресурсы в программах распределяются в соответствии с индексом «качества жизни», созданным городской администрацией. Районы с высоким уровнем бедности, где более высокая плотность населения и меньшая инфраструктура, получают больше ресурсов, чем богатые районы. Каждый муниципалитет разрабатывает собственную формулу для обеспечения справедливого распределения ресурсов. Затем делегаты по бюджетированию избираются на общественных собраниях; численность делегатов в каждом муниципалитете составляет около 1 тыс. человек. С апреля по июнь делегаты выступают в качестве посредников между избранными ими ассамблеями и мэрией, изучают особенности бюд-

жетного процесса города, законодательные ограничения, посещают соседние районы и передают эту информацию обратно в свои районы. Лидеры общественных организаций становятся делегатами чаще всего. Граждане, которые не интегрированы в общественные организации, редко становятся делегатами. Избранные делегаты посещают все утвержденные объекты проекта до окончательного голосования, что позволяет им оценивать социальную потребность в предлагаемых проектах. Затем они собирают рейтинги проектов и направляют их в мэрию, где представлены объединенные рейтинги и объем инвестиций для граждан во втором туре районных и тематических ассамблей. На этих заседаниях выбирается Совет по бюджетированию, члены которого продолжают повышать свою квалификацию в вопросах бюджетирования, а делегаты служат связующим звеном, но уже между Советом и местными жителями. Совет состоит из 44 членов: по два представителя от каждой районной ассамблеи (32 человека) и от каждой тематической ассамблеи (10 человек), по одному от Ассоциации граждан Союза Порту-Алегри и от организации профсоюзов.

Совет формируется каждый год в июле. Его функция заключается в том, чтобы предоставить мэрии подробный бюджетный план приоритетов, утвержденных на районных ассамблеях, и следить за выполнением этой работы. Он выносит бюджет на утверждение городского Совета, который полностью автономен и имеет право его изменять или отклонять. Обычно большинство в мэрии принадлежит представителям партии трудящихся, но они не контролируют городской Совет. Однако одобрения бюджетного плана гражданами на районных ассамблеях, политическая цена внесения поправок в него становится слишком высокой, и городской Совет обычно не отклоняет бюджет. Кроме того, Совет также контролирует процесс бюджетирования на предмет демократичности участия, открытости и эффективности. Окончательный отчет составляется в январе, и процесс начинается с начала [Aragonès, Sánchez-Pagés, 2004, p.472]. Таким образом, процесс партисипаторского бюджетирования основывается на двух моделях демократии: прямой демократии на уровне районных и тематических ассамблей и представительной демократии на уровне делегатов и Совета.

Для применения бюджетирования в сообществе необходимо выполнение ряда условий: 1) наличие сильной поддержки со стороны мэрии; 2) готовность и способность гражданского общества проводить политические дискуссии; 3) обеспечение благоприятной политической среды, которая изолирует партисипаторное бюджетирование от нападок со стороны других ветвей власти; 4) наличие финансовых ресурсов для реализации проектов, отобранных гражданами. Требуется поддержка со стороны местной администрации, поскольку именно мэрия должна принять решение о делегировании полномочий. Администрация, получающая значительную поддержку со стороны социальных движений, ассоциаций, неправительственных организаций, более склонна к осуществлению партисипаторного бюджетирования. Несмотря на то что

оно реализуется по воле мэра, представители городского Совета могут также влиять на реализацию программ. Процесс такого бюджетирования подрывает традиционные патронажные сети, и члены Совета могут противостоять его осуществлению. Если конфликт между законодательной и исполнительной ветвями власти на местном уровне велик, вполне вероятно, что мэр не сможет делегировать полномочия на реализацию проекта, поскольку ему придется сосредоточить усилия на работе с депутатами Совета.

В процессе внедрения партисипаторного бюджетирования могут возникнуть следующие проблемы:

- разделение муниципалитета на районы может повысить эффективность, подотчетность и децентрализацию. Вместе с тем районные ассамблеи способны ограничивать формирование сетей гражданского общества на муниципальном уровне, а небольшие группы не всегда имеют достаточное влияние для защиты своих проектов;
- при создании индекса «качества жизни» распределение ресурсов в пользу самых бедных районов увеличивается, но хорошо организованные группы населения могут извлекать выгоду из-за наличия слабо организованных и малых групп, препятствуя участию граждан, которые вряд ли получают финансирование;
- при избрании Совета небольшая группа граждан муниципалитета может использовать свой прямой доступ к местной администрации в собственных интересах и стать новым политическим актором, неподотчетным местному сообществу;
- процесс бюджетирования во многом зависит от квалификации местной бюрократии. Проекты осуществляются посредством бюрократического процесса, а участники гражданского общества оказывают меньшее влияние. Они могут только следить за тем, чтобы проект осуществлялся в соответствии с ранее установленными критериями.

**Анализ процесса партисипаторного бюджетирования в Бразилии.** Исследователь И. Кабанн предложил ряд критериев для анализа данного процесса: 1) уровень его демократизации, т. е. степень, в которой жители, а не администрация его контролируют; 2) доля распределяемых таким образом государственных средств; 3) правовой статус процесса; 4) социальная справедливость распределения результатов [Cabannes, 2004, p. 16].

*Уровень демократизации процесса.* Нет однозначного ответа, увеличивает ли партисипаторное бюджетирование уровень гражданского участия в политике. С годами количество членов ассамблей растет. Например, в 1990 г. в г. Порту-Алегри в ассамблеях участвовало 976 человек, в 1998 г. — 13 687 человек, а в 2003 г. — 26 807 человек. Тем не менее всего лишь 4 % населения регулярно заняты в данном процессе [Shah, 2007, p. 33]. Согласно опыту городов Белу-Оризонти, Ипатинга, Порту-Алегри, Сан-Паулу, участники процесса —

это политически активное население и, как правило, сторонники левых партий. Половина участников в г. Белу-Оризонте была занята в процессе только один раз. Около 75 % респондентов принимали участие в нем максимум дважды (табл. 16.1).

*Таблица 16.1.* Распределение респондентов — участников процессов партисипаторного бюджетирования в Белу-Оризонти и Бетине (Бразилия)

Количество участий в процессе	г. Белу-Оризонти		г. Бетин	
	Количество респондентов	Доля от всех респондентов, %	Количество респондентов	Доля от всех респондентов, %
1 раз	526	54,5	92	49,5
2 раза	168	17,4	32	17,2
3 раза	78	8,1	19	10,2
4 раза	70	7,2	13	7,0
Больше 4 раз	64	6,6	14	7,5
Нет ответа	60	6,2	16	8,6
Итого	966	100	186	100

Существует сомнение в том, что бюджетирование расширяет права и возможности граждан. Если небольшое количество жителей участвует в данном процессе, то вряд ли будет существенный эффект обучения. В таких городах, как Ипатинга и Порту-Алегри, которые имеют долгую историю процесса партисипаторного бюджетирования, уровень участия граждан высок, но, похоже, есть ядро активистов, которые задействованы в нем каждый год. Несколько муниципалитетов даже выдвинули законодательные ограничения для расширения числа участников: например, один человек может быть избран в Совет только каждый второй или третий год. Тем не менее, вполне вероятно, что в муниципалитете есть просто ротация небольшой группы активистов. Низкий уровень активности граждан связан со стандартными причинами: ограниченным временем и финансовыми возможностями для участников, общей апатией и отсутствием знаний о партисипаторном бюджетировании. Обычно граждане готовы тратить свое время, только если они принимают действительно значимые решения, а непосредственные результаты программ отражают их потребности. Например, в г. Порту-Алегри, несмотря на небольшой ежегодный бюджет в 1996–1998 гг., местные власти выделили средства в размере 201 долл. США на душу населения, тогда как в г. Белу-Оризонти эта сумма составляла 42 долл., а в г. Ресифи — 11 долл. США на душу населения [Baiochi, 2005, p. 15].

*Доля государственных средств, распределяемых в процессе партисипаторного бюджетирования.* Основным источником финансирования являются дискреционные расходы, т. е. средства, потраченные местной администрацией в соответствии с указаниями, утвержденными городским советом, но согласно решению гражданского общества. Если местная администрация имеет гибкую систему дискреционных расходов, то результаты бюджетирования с гражданским участием будут ближе к потребностям местных жителей. Распределение ресурсов между районами муниципалитетов основано на индексе «качества жизни». Каждый район получает определенный процент от бюджета, в зависимости от его общих потребностей. Районы с более развитой инфраструктурой имеют меньший процент, чем бедные районы с менее развитой инфраструктурой.

Цель партисипаторного бюджетирования — использование ограниченных ресурсов на нужды беднейших районов. В 1970-е — 1980-е гг. в г. Порту-Алегри большая часть инвестиций тратилась на нужды среднего класса. Начиная с 1990 г. бюджетные проекты были переориентированы на нужды обездоленных жителей. Более бедные районы стали получать больше расходов на душу населения, чем более богатые районы. Этот факт отражает перераспределительный характер партисипаторного бюджетирования с акцентом на укреплении социальной справедливости. На протяжении многих лет выделяемые ресурсы через такую форму бюджетирования увеличивались. К 2004 г. большинство бразильских муниципалитетов тратили 240–400 долл. США на душу населения.

Проблема партисипаторного бюджетирования как практики перераспределения заключается в том, что участники зависят от правящей коалиции муниципалитета. Администрация мэра остается ключевым участником процесса, который организует встречи, информирует граждан, гарантирует реализацию выбранных проектов. Бывали случаи, когда мэр манипулировал процессом партисипаторного бюджетирования с целью достижения собственных интересов, и только местные жители, более благосклонные к его политике, получали льготы. Участники, недовольные политикой мэра, исключались из процесса или бойкотировались администрацией. Таким образом, процесс партисипаторного бюджетирования способен создать новую форму клиентелизма [Novy, Leubolt, 2005, p.46].

*Правовой статус процесса партисипаторного бюджетирования.* Данный процесс не регулируется национальным законодательством, и в большинстве муниципалитетов он устанавливается на местном уровне. Конституция Бразилии 1988 г. предоставила муниципалитетам большие полномочия. Они контролируют почти 15 % государственных расходов, что объясняет высокий интерес местных НПО, социальных движений и различных ассоциаций и политиков к процессу бюджетирования. Администрация мэра в Бразилии имеет

значительную автономию; она может инициировать новые программы с минимальной поддержкой со стороны городского Совета. Бразилия политически децентрализована, так как муниципальные власти избираются напрямую. Процесс партисипаторного бюджетирования минимально формализован и имеет высокий уровень совещательности, его участники — это прежде всего физические лица, а не представители организаций гражданского общества. В течение года граждане обсуждают и устанавливают инвестиционные приоритеты на общественных собраниях. Бразильские муниципалитеты имеют возможность эффективно распространять информацию среди жителей, поскольку у них есть соответствующие ресурсы и технические возможности: они могут печатать различные руководства и брошюры, а также информировать граждан о времени и месте проведения собраний. Например, в г. Порту-Алегри объявления о встречах размещаются на автобусах, в газетах, на местном телевидении.

Ограничения процесса бюджетирования касаются кратко- и среднесрочных результатов. Долгосрочное планирование муниципального развития часто остается недоступным для обычных граждан, поскольку у них нет необходимых технических и аналитических навыков для оценки различных альтернатив. Кроме того, если гражданский бюджет не согласуется с долгосрочным городским планированием, он может вызвать антагонизм со стороны городского Совета. Отсутствие четких юридических требований к использованию гражданского бюджета во всех муниципалитетах приводит к тому, что последующая администрация может отказаться от его использования. В течение 1997–2000 гг. почти 1/3 муниципалитетов Бразилии отказалась продолжать использовать партисипаторное бюджетирование по инициативе новой администрации.

*Социальная справедливость распределения результатов.* В основном население Бразилии урбанизировано и проживает в мегаполисах. Во многих бразильских городах, как отмечалось, примерно от 1/3 до 1/2 жителей живут в фавелах — незаконных поселениях, которые страдают от проблем с водоснабжением и антисанитарии, не имеют школ, медицинских центров, общественных парков и зон отдыха и т. д. Большинство из них расположены в городских окраинах, создавая физическую изоляцию для жителей и затрудняя доступ к работе. Начиная с 1990 г. практика партисипаторного бюджетирования была внедрена во многих городах, в том числе в г. Порту-Алегри (с населением 1,4 млн человек), Белу-Оризонти (2 млн человек) и Ресифи (1,5 млн человек) [Aragonès, Sánchez-Pagés, 2004, p. 6]. Сперва наибольший эффект от партисипаторного бюджетирования заключался в улучшении санитарных условий: значительные средства были направлены на восстановление работы канализации, водопровода, сбор мусора. Расходы на эти нужды увеличились на 25 % по сравнению со стандартным бюрократическим процессом. Чрезвычайно важно, что детская смертность упала до уровня 1–3 детей на 1 тыс. человек. В г. Порту-Алегри число домохозяйств, имеющих доступ к канализации, возросло с 46 % в 1989 г. до 85 %



в 1996 г., а к водопроводу — с 80 до 98 % за тот же период. Финансирование государственных школ значительно улучшилось. Усилия по удовлетворению основных потребностей населения были отражены в Индексе человеческого развития в г. Порту-Алегри. В 2000 г. он составлял 0,865 и был одним из самых высоких среди бразильских городов.

Кроме того, партисипаторное бюджетирование относится к одному из наиболее инклюзивных политических экспериментов, проведенных в Бразилии. К 2000 г. в г. Порту-Алегри женщины составляли примерно 55 % населения города, и доля женщин среди делегатов по бюджетированию оказалась пропорциональной (около 55 %). Следует отметить, что этот результат намного выше, чем доля женщин в бразильских политических партиях. Черное население и бедные граждане были представлены в институтах партисипаторного бюджетирования даже в больших масштабах, чем в муниципалитете (28 % делегатов были черными, а в муниципалитете их доля составляла фактически 15 %, причем 30 % делегатов были малообеспеченными по сравнению с 11 % всех жителей). Помимо этого, жители с низким уровнем образования (менее 8 классов) составляли 60 % участников, хотя в городе проживало только 16 % такого населения. Исследования уровня клиентелизма между членами Совета по бюджетированию и местными органами власти показали противоречивые результаты. С одной стороны, организации гражданского общества, которые имеют обширные связи с политическим сообществом (партиями, должностными лицами), чаще участвуют в партисипаторном бюджетировании. Они нередко преследуют собственные интересы и представляют интересы определенных политических групп. С другой стороны, в ходе интервью жители муниципалитетов выразили энтузиазм и уверенность в том, что сами могут контролировать местную политическую повестку дня и расходы в государственном секторе.

Современный мир меняется очень быстро, и для выживания государства должны соответствующим образом корректировать свою политику. Для того чтобы справиться с проблемами изменения окружающей среды, государство должно демонстрировать динамизм, открытость, отзывчивость, способность к инновациям. Существует высокий спрос на инновационные институциональные идеи, потому что, по словам Д. Норта, «никто не знает правильного пути для выживания» [Норт, 2010, с. 7]. В этой связи государство в настоящее время стремится не только обеспечить внутреннюю и внешнюю безопасность и легитимность, но и совершенствовать управление и конкурентоспособность.

Уровень гражданской активности в Бразилии очень высок. В начале марта 2016 г. экономические проблемы в стране и коррупционный скандал вокруг лидеров Бразилии, включая президента Д. Руссефф и нефтяную компанию Petrobras, вызвали массовое протестное движение, которое проходило в 200 городах. Общее количество участников достигло около 3 млн [Миклашевская, 2016].



В настоящее время партисипаторное бюджетирование является более эффективным способом прямого включения граждан в институты управления на основе участия в Бразилии, чем политические партии или представительные органы. Необходимыми условиями для осуществления бюджетирования на основе участия являются политическая воля, бюрократическая компетентность, наличие ресурсов, неформальный, делиберативный дизайн, основанный на потребностях граждан и правилах, определенных сообществом. Концепция партисипаторного бюджетирования не является завершенной, это скорее институт, который должен развиваться в результате конфликта, активного участия населения в местной политике, дальнейшей его оценке. Практика такого бюджетирования улучшает поведение политиков, потенциальные кандидаты сталкиваются с более информированным и политизированным населением, что оставляет меньше шансов для клиентелизма и коррупции.

## Глава 17

### ИНТЕГРАЦИЯ МИГРАНТОВ И РЫНОК ТРУДА ШВЕЦИИ: МНЕНИЯ СИРИЙСКИХ БЕЖЕНЦЕВ

Начиная с 2014 г. государства — члены Европейского Союза сталкиваются с растущим наплывом беженцев. Их интеграция становится серьезной проблемой, особенно для основных стран прибытия, встречающих огромное количество мигрантов. В качестве центрального индикатора успешной интеграции беженцев в принимающие общества может выступать обеспечение их занятости и трудоустройства. Тем не менее интеграция беженцев в рынок труда является сложной задачей из-за бесчисленного числа экономических, политических, социальных и культурных барьеров. В среднем уровень занятости и уровень доходов мигрантов ниже, а условия трудовых договоров менее стабильные, чем у коренных жителей [European Commission..., 2016; OECD 2016].

Проблема эффективности и устойчивости интеграции беженцев в рынок труда Швеции рассматривается далее с точки зрения мигрантов. Последние три десятилетия Швеция была одной из центральных стран прибытия для беженцев, приезжающих в Европу. В 2015 г. среди стран Евросоюза Швеция получила самое большое количество заявлений на предоставление убежища (156 тыс.). Наибольшую группу среди подавших такие заявление в 2013–2016 гг. составляют бежавшие из-за войны в Сирии. В целом предыдущие исследования свидетельствуют о том, что Швеция резко выделяется своей политикой интеграции. Проводимые мероприятия характеризуются однозначно сильной поддержкой включения мигрантов в рынок труда, а также их культурной интег-

рацией, для осуществления которой мигрантам предъявляется сравнительно мало требований для того, чтобы стать полноправными членами сообщества [Borevi 2014, Brochmann & Hagelund 2011; Wiesbrock 2011]. Однако с 1990-х гг. стало ясно, что Швеция не справляется с интеграцией новоприбывших на должном уровне. Разница в уровне занятости между мигрантами и коренными жителями оказалась значительнее, чем во многих других странах Европейского Союза, включая Скандинавию [European Commission..., 2016; Aldén, Hammarstedt 2014; Bevalander, Irastorza 2014].

Исследования усилий правительства по интеграции беженцев все чаще сводятся к двум взаимосвязанным концептуальным подходам, касающимся способов управления и моделей интеграции. Позднее управленческое направление стало сосредоточиваться на описании выработки решений акторами местного уровня в ответ на проблемы интеграции в соответствии с типом возникающей сети управления. Особое внимание стало уделяться тому, как в нее включены акторы разных уровней, степени их включенности в обсуждение и переговоры, а также в выработку решений. В многочисленной литературе по данному направлению первоначальный фокус сместился с проблем выявления особенностей национальных моделей интеграции на изучение вариаций моделей на разных уровнях внутри государств, и даже на одном уровне, например среди муниципалитетов.

Хотя имеющиеся работы показали продуктивность управленческого подхода к пониманию перспектив интеграции мигрантов, он в значительной степени основывался не на полной информации, а только на данных, связанных с лицами, принимающими политические решения. Однако в нем отсутствовал взгляд самих мигрантов на эту проблему, а также понимание того, как можно объединить личные впечатления и с институциональным контекстом, и с ежедневной практикой политиков и чиновников. Таким образом, нами исследуется волна миграции сирийских беженцев в Швецию после 2014 г. Анализ основан на мнениях мигрантов в качестве аналитической стратегии, что позволяет лучше понять, как соответствующие программы и меры способствуют либо препятствуют интеграции.

### 17.1. МЕТОДЫ УПРАВЛЕНИЯ И ИНТЕГРАЦИИ МИГРАНТОВ В РЫНОК ТРУДА

В исследованиях ученые пришли к консенсусу, что определенные группы беженцев, особенно женщины, молодежь и те, кто прибывает в конце своего трудоспособного возраста, сталкиваются с наибольшими трудностями в обеспечении занятости [OECD..., 2016]. Они подчеркивали важное значение управления для осмысления политики, программ и административных мер, связанных с трудоустройством. Акцент на определении конкретных

методов управления интеграцией мигрантов отражен в литературе, обращенной к моделям интеграции иммигрантов на национальном и местном уровнях. Исследователи были заинтересованы главным образом в описании того, как «лоскутное одеяло из институтов, законов и практик, которые конституируют основы инкорпорации в странах Запада» [Freeman, 2003] может считаться отражением ассимиляционистской или мультикультурной модели интеграции иммигрантов. Так, в отличие от классификационного подхода, преобладающего на данный момент в работах по способам управления, имеются исследования, посвященные интеграционным моделям, которые обращены к поиску связей между определенными моделями и перспективами успешной интеграции иммигрантов в рынок труда. Объяснение последствий применения определенных методов управления для перспектив интеграции представляет собой существенное преимущество над ранним управленческим подходом к миграции. Сторонники этого направления делают акцент на данных микроуровня, собранных посредством опросов, с переменными, частично влияющими на результаты, такими как уровень безработицы среди мигрантов [Bilgili, Huddleston, Joki, 2015; Koopmans, 2013; 2016].

При этом в центре внимания оказались такие конкретные обстоятельства, которые воспринимаются беженцами в качестве препятствия к доступу на рынок труда, как отсутствие у них важных идентификационных документов и документов об образовании, определенных формальных образовательных компетенций. Например, согласно «дефицитному подходу», когда мигранты улучшают свой набор знаний и профессиональных навыков, они становятся способны действовать на рынке труда на равных. В других подходах уделяется более пристальное внимание организационным барьерам. К примеру, исследователи, использующие «дискриминационный подход», утверждают, что дискриминация в организациях препятствует полноценной деятельности беженцев на рынке труда.

Что касается Швеции, то трудности интеграции особенно остро проявляются при обустройстве новоприбывших иммигрантов на рынке труда и в обществе. Особенно заметно, что разница в уровне занятости иностранцев и коренных жителей в Швеции больше, чем во многих других государствах — членах ЕС, включая Скандинавские страны [Aldén, Hammarstedt, 2014; Bevalander, Irastorza, 2014]. За последние три десятилетия шведское правительство приняло различные политические меры с целью способствовать более быстрой интеграции беженцев в рынок труда [OECD..., 2014]. Возможно, наиболее обстоятельная реформа прошла в 2010 г., когда правоцентристское правительство Швеции начало проведение так называемой реформы по обустройству иммигрантов, которая перенесла ответственность за интеграцию новоприбывших беженцев с муниципалитетов на центральное правительство, точнее, на Государственную службу занятости. Целью реформы стало изменение про-

граммы интеграции недавно приехавших иммигрантов для ускорения процесса включения их в рынок труда и общество [Government Bill..., 2009/10:60]. Государственная служба занятости Швеции отвечает за координацию программы адаптации, составление плана с учетом индивидуальных особенностей мигрантов, гарантирование выплаты пособия по адаптации, получение руководства по адаптации, а также организацию поселения и проживания для тех мигрантов, которые имеют право на адаптацию, но кто не смог найти жилье самостоятельно.

## 17.2. МЕТОД ИССЛЕДОВАНИЯ ИНТЕГРАЦИИ МИГРАНТОВ В РЫНОК ТРУДА ШВЕЦИИ

В течение весны и лета 2017 г. было проведено 60 полуформализованных интервью с сирийскими беженцами в Швеции. Интервьюируемые, описавшие свое вовлечение в различные интеграционные инициативы, были определены с помощью метода снежного кома, который обеспечивает доступ от одного респондента к последующим. В дополнение использовалась стратегия выборки на основе обучения в языковых школах. Эта двойственная стратегия доказала, что она подходит для сбора перекрестных демографических характеристик, в первую очередь таких как возраст и уровень образования. Это особенно важно с учетом прошлых работ, выявивших прямую зависимость результатов интеграции от ряда факторов, среди которых: страна происхождения, возраст, уровень образования, иммиграционный статус и, особенно, пол [de los Reyes, 1998; Knocke, 2011; Neergaard, 2006].

Основная часть интервью была проведена в регионе г. Гётеборга, второго по величине города Швеции, который принимает большинство приезжающих беженцев. В основном интервью проводились лично, а в некоторых случаях по скайпу, когда беженцы были размещены в небольших сельских городах. Интервью, занимавшие по длительности от 20 до 40 мин., записывались на арабском, с согласия интервьюируемых. Затем аудиофайлы транскрибировались на английском. Эти транскрипты были проанализированы с помощью NVivo — популярного программного обеспечения, используемого для анализа баз качественных данных. Данные кодировались в соответствии с тематикой вопросов, поставленных перед интервьюируемыми. Первоначально общие тренды в ответах были выделены с использованием частоты употребления слов и поиска по ключевым словам. Далее комментарии с определенным значением (например, обучение языку или значимость признания образовательных компетенций) были рассмотрены более подробно. Используемый подход отличается эклектичностью, он опирается как на более стандартные стратегии, ориентированные на поиск корреляции между полом или уровнем образования с полученными ответами, так и на помощь в интерпретации мнений беженцев

о процессе интеграции в рынок труда, которая, на наш взгляд, обеспечивает анализ высказываний в рамках широкого контекста и поиск нюансов в ответах в перспективе («снизу вверх»), что достаточно редко встречается в литературе.

### 17.3. МНЕНИЯ МИГРАНТОВ ОБ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССАХ

**Обучение языку.** Когда интервьюируемые рассказывали об их опыте интеграции в шведский рынок труда, наряду с прочим они выделили знание языка. При перечислении трех аспектов, которые, на их взгляд, наиболее важны для достижения интеграции, респонденты раз за разом подчеркивали значимость языковых навыков. Действительно, при ранжировании соответствующих предметов обсуждения язык занял первое место (28 респондентов), за ним следует работа (19 респондентов). Те опрашиваемые, которые поместили знание языка на первую позицию, были убеждены в том, что приобретение достаточных навыков владения шведским языком способствует доступу к шведскому рынку труда. Представителями этой линии аргументации были респонденты, которые указали, что *«язык — это все. Мы не можем работать или общаться с людьми, не разговаривая на их языке»* (респондент 37, женщина, 26–35).

Респондентов, определивших язык в качестве особенно важного элемента интеграции, попросили поразмышлять над их опытом обучения языку в Швеции по программе для иммигрантов. Хотя опрашиваемые редко положительно определяли свой опыт, казалось, что их впечатления значительным образом коррелировали с уровнем их образовательной подготовки. Беженцы, имеющие как минимум бакалаврскую степень, подробно и критически оценивали полезность программы. Вместе с тем беженцы с полным школьным образованием или ниже демонстрировали более разноплановую оценку обучения по программе. Эти респонденты не только критиковали или хвалили определенные составляющие программы, но и, что более важно, подчеркивали то, какую роль сыграл недостаток их образования в процессе обучения языку.

Среди беженцев с бакалаврским образованием и выше критика эффективности программы обучения шведскому сводилась преимущественно к недовольству содержанием курса и его планом. Стоит заметить, что большинство среди этих респондентов отдельно не поднимали вопрос о качестве преподавания; только часть из них отметила, что *«некоторые преподаватели более квалифицированные, чем другие»* (респондент 13, женщина, 26–35), и *«преподавание зависит от учителя и школы»* (респондент 37, женщина 26–35). Скорее респондентов тревожили отдельные аспекты содержания и плана курса. Часто казалось, что они не соответствуют цели, на которую направлено обучение языку, — эффективное общение на устном и письменном шведском. Многие респонденты также указали, что структура курса в большей степени основывается на индивидуальной работе студента с письменными заданиями, например:

«Они все время задавали нам упражнения, но не учили» (респондент 30, мужчина, 26–35). Некоторые объясняли акцент на письменную работу подозрением, что преподаватели не уделяли достаточного внимания прогрессу студента:

*«Хотя мы не имели никаких учебников или плана, которому нужно следовать во время прохождения программы, нам раздавали материалы на каждом занятии. Некоторые преподаватели не знали уровень наших знаний, учимся ли мы вообще или нет. Для них было важным только видеть, что мы сидим в классе, вне зависимости от того, что мы там делали»* (респондент 58, женщина, 36–45).

Выражая разочарование структурой курса, респонденты с бакалаврским образованием и выше не считали, что им следует быть пассивными на занятиях по языку. Кроме того, несколько респондентов сказали, что они рассматривают собственную активность в процессе обучения как решающую в отношении и улучшения их шведского, и взаимодействия с преподавательским составом и руководством школы.

В этом случае опрашиваемые указывали на необходимость «помочь себе» и на «персональные усилия», требуемые для успешной интеграции (респондент 1, женщина, 26–35), и на то, что обучение шведскому языку является «обязанностью» самих студентов (респондент 13, женщина, 26–35; респондент 14, женщина 36–45), и «самообучение существенно важно, учитывая отсутствие достаточно широких предписаний по учебе во время занятий в классе, согласно их восприятию» (респондент 44, мужчина, 26–35; респондент 45, мужчина, 36–45).

Тем не менее личная инициатива в выполнении конкретных заданий не была однозначно оценена в качестве необходимого условия для успешного овладения языком. Понятно, что языковые курсы воспринимаются беженцами не только как возможность приобрести знания, но и более инструментально, как формальные шаги по пути интеграции. В этой связи респонденты отметили необходимость обсуждения с преподавателями своих текущих навыков и стремление улучшить их в языковой школе. Один респондент предложил следующее:

*«...нам следует всегда демонстрировать нашу мотивацию и говорить учителям, что мы хотим сдать экзамен, чтобы двигаться дальше. Если мы не спросим их об экзамене, они надолго оставят нас в том же самом классе. Им все равно, хотим мы учиться или нет, быстро мы закончим обучение или задержимся в одном классе на год»* (респондент 35, женщина, 26–35).

Другой респондент уточнил сложности с переходом с одного уровня обучения на следующий, даже если твое желание известно учителю и ответственному работнику социальной службы:

*«Я провела в одном классе семь месяцев и каждый раз, когда я просила преподавателя сдать экзамен и перейти на второй уровень, она отвечала, что мне нужно немного подождать. Я жаловалась на это в Государственную службу занятости*



*несколько раз, и социальный работник, консультировавшая меня, ответила, что у меня нет права поменять школу. Последний раз, когда я обратилась с жалобой, она сказала, что я могу поменять школу самостоятельно или попросить школу помочь в этом. Она потратила семь месяцев моего времени, не сообщив, что я могу сделать это сама» (респондент 37, женщина 26–35).*

Мнение респондентов с полным школьным образованием или ниже в отношении системы обучения во многом совпадало с точкой зрения респондентов с высшим образованием. Например, один респондент привлек внимание к плану и содержанию курса, логика развития которого не была ясна и главным образом состояла из ежедневной раздачи новых заданий:

*«У нас не было ни отдельного плана обучения, которому нужно было бы следовать, ни учебника, который можно было бы использовать в качестве основного источника. Скорее мы получали много бумаг и каждый день обсуждали новую тему. Иногда мы что-то начинали и не заканчивали это, а на второй день у нас был новый предмет разговора» (респондент 19, мужчина, 26–35).*

В другом случае была выявлена курирующая роль преподавателей, связанная с продвижением учеников на более высокий уровень обучения. Одна интервьюируемая заявила, что она не могла убедить учителя позволить ей сдать экзамен, в то время как другим была предоставлена такая возможность, намекая, что критерии принятия подобных решений не являются прозрачными:

*«Занятия по языку хорошие, но преподаватели странным образом оценивают наши навыки. Я просила своего учителя сдать экзамен по программе шведского для иммигрантов несколько раз, но она всегда отвечала, что мне нужно подождать и немного улучшить навыки, хотя я знаю некоторых, кто вообще ничего не может сказать на шведском, но имели возможность сдать экзамен и двигаться дальше» (респондент 15, женщина, 26–35).*

Респонденты с полным школьным образованием и ниже, в отличие от опрашиваемых с высшим образованием, размышляли над тем, как их собственная образовательная подготовка могла влиять на трудности, с которыми они сталкивались в процессе языкового обучения. Кроме того, один из респондентов указал на то, что преподаватели имеют разный уровень подготовки, но заключил, что шведский *«совершенно отличается от нашего языка, и требуется время, чтобы ему научиться, особенно если мы не владеем другими языками»* (респондент 18, мужчина, 26–35). Эта идея вины, разделяемая практически всеми, была высказана еще одним респондентом, которая критиковала как качество преподавания, так и собственные способности к обучению:

*«Я не эксперт и не могу судить наших преподавателей, но, если честно, они не знают, как учить. Они не учителя, они — люди, владеющие языком. Тем не менее*



*я не могу жаловаться на них, потому что я совсем не учусь, я даже не знаю, как нужно учиться» (респондент 50, женщина, 26–35).*

Дополнительный фактор, воспринятый как негативный некоторыми респондентами без высшего образования, — это период времени, прошедший с того момента, когда они в последний раз учились. В этом типе ответов скрывалось убеждение, что класс — это не место для людей старшего возраста. Один респондент отметил:

*«...мы недостаточно мотивированы к учебе, и мы не вкладываем много усилий в это. Я не могу учиться более трех часов в день. Если бы мы были моложе, было бы намного легче, но не сейчас, после более чем двадцати лет после школы» (респондент 17, мужчина, 46–55).*

**Признание образования и квалификации.** Все категории мигрантов обычно считают признание их образования и квалификации важным шагом, завершение которого способствует плавной интеграции в рынок труда. Для беженцев с высшим образованием это особенно важно. Мигранты часто сталкиваются с такими проблемами, как потеря документов, признание властями их образовательных компетенций как несоответствующих местным стандартам, формальные требования завершить процедуру признания квалификации и образования до начала работы по специальности. В этой связи целесообразно остановиться на проблемах тех сирийских беженцев в Швеции, которые имеют высшее образование. Даже у беженцев без высшего образования есть сложности с признанием, поскольку подтверждающая документация необходима на всех уровнях и во всех областях образования и обучения. Тем не менее ответы респондентов показывают, что только имеющие степень бакалавра (или в некоторых случаях двухгодичную степень специалиста) и выше серьезно обеспокоены по поводу признания своего уровня образования.

В целом беженцы с высшим образованием были достаточно критичны к опыту прохождения через процесс признания, отмечали недостаточную логичность его организации, высказывали беспокойство, связанное с длительностью ожидания разных этапов признания, а также получением неприятной новости о том, что в некоторых случаях признание может означать не более чем требование получить высшее образование заново.

Неопределенность в отношении процесса признания была подробно описана респондентом со степенью бакалавра в области инженерии и более чем 15-летним опытом работы, который подверг сомнению распространенное в шведском обществе мнение о том, что беженцы не хотят интегрироваться:

*«Мой социальный работник сказал, что мне следует изменить карьеру и заниматься низкоквалифицированной работой — быть водителем такси или личным помощником. Я не понимаю людей, которые постоянно жалуются, что мы не работаем, не хотим интегрироваться. Однако если кто-то скажет им, что он или*

*она имеют опыт и мотивацию работать, то почему бы не проверить их квалификацию? Я могу пойти в любую компанию и посмотреть, как они работают, вместо того чтобы сидеть дома. Я не хочу, чтобы мне за это платили, я просто не хочу сидеть дома или заниматься тем, чем я не хочу» (респондент 43, мужчина, 46–55).*

Даже респонденты, добившиеся признания хотя бы части своего предыдущего образования, описали этот опыт как разочаровывающий и препятствующий, а не способствующий интеграции в рынок труда.

Один невролог с более чем 40-летним стажем был благодарен возможности найти работу в больнице на основе своей признанной степени бакалавра, но считает, что пройденный путь создает практически безвыходную ситуацию, которой исключительно трудно управлять:

*«Интересно, но когда мы получаем признание нашего образования, мы попадаем в порочный круг. Я не могу работать врачом, если я не получил признание моего образования, но, чтобы оно было признано, мне необходима практика. Однако, чтобы пройти практику, от меня требуется получить образование здесь. Таким образом, ты пытаешься разрешить ситуацию, если думаешь, что ее можно разрешить» (респондент 16, мужчина, 36–45).*

Основным среди такого типа опасений является понимание того, что процесс признания чрезмерно долгий, и он не позволяет беженцу начать сбор необходимой документации с самого начала проживания в Швеции. Респондент с бакалаврской степенью по информационным технологиям, который собирался начать обучение по магистерской программе прямо перед отъездом из Сирии, описал эту проблему следующим образом:

*«Я думаю, что бюрократия на всех уровнях власти замедляет нашу интеграцию, потому что нам приходится ждать всего слишком долго. Я отправил свой диплом бакалавра для признания в Совет по вопросам высшего образования Швеции более пяти месяцев назад, и я до сих пор вынужден ждать еще пару месяцев. Почему мы должны ждать так долго? Как мы можем искать работу здесь без признания нашего образования! Мне повезло начать работать до того, как мое образование признали, но не всем так везет. Нам приходится ожидать признание образования здесь более трех лет, и иногда нам не удается добиться признания вообще. Мы не можем отправить наши документы для признания до получения вида на жительство, номера социального страхования, идентификационного документа и перевода наших документов. Это лишь потеря времени и опыта» (респондент 26, мужчина, 26–35).*

Для некоторых опрошенных сожаление о потерянном времени из-за процесса признания связано преимущественно с тем, что некоторые образовательные степени в принципе не признаются в Швеции. Юрист из Сирии ожидала, что до начала юридической практики в Швеции будет необходимо дополнительно пройти университетский курс, но ей сообщили, что ни одно из ее образований не может быть предметом признания:

*«Когда я закончила языковые курсы, я была очень замотивирована и думала о поступлении в университет, прохождении ряда курсов и возможности снова работать юристом, однако на практике это оказалось не так. Мне сказали, что я должна заново пройти полную программу юридического образования, и забавно то, что мне нужно было пройти даже некоторые курсы школьного уровня, такие как история... Я была шокирована, когда консультант по вопросам обучения сообщила мне это, но я постаралась сохранить спокойствие и не взорваться перед ней. Это смешно!... Я была хорошим юристом в своей стране и хорошо зарабатывала, сейчас же я вынуждена вернуться в школу, а потом учиться еще пять лет в университете» (респондент 13, женщина, 26–35).*

**Организация и управление интеграцией на рынке труда.** Когда респондентов попросили поразмышлять над процессом интеграции на рынке труда, они последовательно давали точную оценку общих приложенных усилий. С одной стороны, опрашиваемые регулярно указывали на то, что различные органы власти, занимающиеся их интеграцией, пытались им помочь. Кроме того, на вопрос о доверии практически все респонденты дали твердый положительный ответ относительно властей, с которыми они встречались. Однако утверждение, что представители власти искренне старались и что им следует доверять, сопровождалось также отчетливой критикой. Респонденты раз за разом подробно описывали, как они регулярно встречались с бюрократами, организация и методы работы которых не соответствовали ожиданиям общества о быстрой интеграции.

Согласно общему убеждению, власти стараются способствовать успешной интеграции беженцев в рынок труда. Респонденты часто давали похожие оценки, утверждая, что *«они делают свою работу хорошо, если принять в расчет огромное количество людей, приезжающих в Швецию каждый год»* (респондент 14, женщина 36–45). Действительно, из комментариев трети респондентов следует, что общие усилия шведских властей можно оценить на «хорошо» и к беженцам в целом относятся неплохо.

Что касается доверия шведским властям относительно ответственности за обеспечение и администрирование служб интеграции, то около  $\frac{2}{3}$  респондентов выразили частичное доверие как по отношению к верховенству закона в Швеции, так и к отдельным органам власти. Однако треть респондентов сделала интересное разграничение по вопросу доверия. Они выразили доверие к абстрактному шведскому закону, в то время как существенно меньшее доверие — по отношению к чиновникам и другим службам, которые ежедневно занимаются вопросами интеграции в рынок труда. Часто это разделение формулировалось как предположение, что представителям власти не свойственно коррумпированное поведение, но им не всегда можно доверять из-за ошибок и слабого знания соответствующих правил. Например, одна респондентка утверждала: *«...здесь нет коррупции, но многие работающие с интеграцией — неквалифицированные и делают ошибки. Я ни разу не получила решение без*

ошибок в нем» (респондент 37, женщина, 26–35). Другой респондент выразил беспокойство отсутствием четких ответов:

*«Если мы говорим о коррупции, у меня есть доверие к властям. Однако если мы говорим о квалификации работников, я бы сказал, что нет. Те, у кого нет квалификации, не могут помочь нам или ответить на наши вопросы просто потому, что они не знают ответа, и многие работники разных органов власти так и говорят, что “мы не знаем”» (респондент 46, мужчина, 26–35).*

В интервью поднимался вопрос об «уровнях коррупции». Респондент, сведя аргумент к тому, что в Швеции нет культуры взяточничества, отметила, однако, что существуют другие типы поведения, которые могут быть причиной этического беспокойства:

*«Я доверяю властям до определенной степени, но это не означает, что здесь нет коррупции. Коррупция существует везде, только на разных уровнях. Если рассматривать предложение работы как взятку, то это не сильно отличается от того, чтобы нанять на работу кого-то через свои сети знакомств, а в Швеции очень распространено получение работы через людей, которых ты знаешь. Они могут быть квалифицированными специалистами, но это несправедливо по отношению к квалифицированным специалистам, у которых таких сетей нет. Таким образом, я доверяю законам, но не индивидам, которые могут относиться к людям неодинаково по разным причинам» (респондент 8, женщина, 26–35).*

Еще одна ключевая тема, поднятая респондентами, оценивавшими свой опыт интеграции в рынок труда, была связана с тем, что беженцы, принимающие участие в соответствующих программах, сталкиваются с двумя основными препятствиями: чрезмерно сложной бюрократической организацией и приводящим в уныние временем ожидания принятия решений. Когда их просили высказать мнение о процессе интеграции в целом и о том, как конкретные услуги распределены между органами власти или сконцентрированы в определенных органах, то, как правило, они отмечали, что бюрократия препятствует темпам, которыми могла бы развиваться интеграция. Например, респонденты воспринимали шведскую бюрократию как «убивающую человеческую энергию и тратящую наше время в этой стране. Ты обращаешься за чем-то, а потом они ничего с этим не делают несколько месяцев подряд», (респондент 11, женщина, 36–45) и говорили, что она «раздражает» (респондент 20, мужчина, 36–45) и ответственна за «замедление нашей интеграции» (респондент 26, мужчина, 26–35). Один респондент доказывал, что длительность бюрократических процедур превращает процесс ожидания в шведских центрах приема беженцев в ничегонеделание, когда ограничены возможности начать собирать документы и формировать навыки, необходимые для участия в шведском рынке труда:

*«Будет хорошо, если они немного ускорят процесс. Слишком много бюрократии, ожидание в лагере более года без какого-либо прогресса — это трата денег*

*и времени. Я мог бы закончить языковые курсы и получить признание своего образования, пока я жил в лагере, но они так не считают. Им следует уделять больше внимания людям в лагерях, поскольку нахождение там без работы, без денег, без друзей или занятий может привести к очень плохим результатам» (респондент 46, мужчина, 26–35).*

Предшествующий анализ вопроса о том, как европейские общества справляются с приемом беженцев и их интеграцией, как правило, ограничивался исследованием официальных источников данных. Не утверждая, что изучение мнения мигрантов должно вытеснить анализ с использованием официальных источников, все же можно заключить, что оценка динамики интеграции значительно выиграет от подобного рода исследований. В случае сирийских беженцев в Швеции представленные отрывки из интервью особенно показательны. Респонденты дали возможность взглянуть на их восприятие недостатков языкового образования и признания. Даже с учетом систематического развития служб, занимающихся потоками мигрантов, результаты анализа однозначно показывают: беженцы уверены в том, что они сталкиваются с программами, которые им недостаточно помогают; официальные лица не имеют возможности следить за прогрессом в образовании беженцев; и общая организация служб интеграции вызывает беспокойство из-за слабой коммуникации и длительных периодов ожидания. Иными словами, необходим учет мнений мигрантов по вопросам проведения интеграционных мероприятий. Эта задача должна стать императивной.

## Глава 18

### СОТРУДНИЧЕСТВО В ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ

#### 18.1. УПРАВЛЕНИЕ ОБРАЗОВАНИЕМ И СОТРУДНИЧЕСТВО

Образование в мире справедливо рассматривается как ресурс и условие развития успешной экономики, выступает в качестве национального приоритета. Но насколько сегодня государственная политика в России в области образования адекватна запросу общества и конкретного человека? Каковы ключевые факторы оптимизации государственного управления на уровне страны в образовательной сфере? Не являются ли предпринимаемые государством попытки трансформировать данную сферу, в силу непреодолимых обстоятельств, причиной затяжных и трудноразрешимых впоследствии латентных или даже явных социально-образовательных конфликтов? Такие отношения

возникают, например, между властвующими элитами в области государственной образовательной политики при смене государственного курса в вопросах образования или между управленцами от образования любого уровня и простыми гражданами, когда последние испытывают ускользающую потребность в самоуважении, самореализации, свободе выбора, а также в признанном за ними ранее, как им казалось, месте в социальной жизни.

Образование, несомненно, представляет собой сложный социальный процесс, который в современных условиях характеризуется переплетением как глобальных, так и локальных тенденций и изменений, причем неотделимых друг от друга.

Вовлечение национальных образований в иное по качеству, чем ранее, мировое пространство образования приводит к возникновению транснациональных принципов функционирования данного социального института. Университеты сегодня «претерпевают фундаментальную трансформацию, двигаясь к так называемой модели “университета третьего поколения”» [Виссема, 2016]. Одним из многочисленных факторов такого процесса является глобализация, которая, по меткому выражению Й. Виссема, не останавливается у ворот университетов.

Усиление конкуренции среди университетов и в целом в высшем образовании обусловлено в том числе требованием государства по обеспечению высокотехнологической составляющей роста экономики знаний. Это влечет за собой рост количества и качества научных исследований, их открытости и вызывает необходимость резкого скачка в направлении развития векторов сотрудничества не только с компаниями, но и с многочисленными общественными структурами, а главное — с конкретными людьми, для которых образование является приоритетной зоной интересов. Но очевидно, что ориентация на общественные запросы носит в современной практике образовательной политики государства весьма ограниченный характер.

Еще одно важное замечание связано с фактом управления как отдельными университетами, так и образованием в целом через происходящее изменение корпоративной культуры с участием данного социального института, который связан с переходом от интравертной к клиентоориентированной культуре.

В условиях глобальной трансформации экономики образовательная сфера приобретает более высокую степень мобильности и показывает тенденцию к своему развитию. Несомненно, возрастают и так называемые модернизационные риски в сфере образования, которые приводят к очевидному размежеванию внутри институции, выражающемуся в резком отставании одних университетов от других, результатом чего часто является полное исчезновение ряда из них с образовательной карты страны.

По мнению Э. Гидденса, готовность университетов в современном мире идти в преобразованиях на существенные риски ради будущих достижений



и конкурентных преимуществ перед другими университетами как на национальном, так на мировом уровне представляется сегодня важнейшим фактором глобальной трансформации всей сферы образования [Гидденс, 2004]. Трудно не согласиться с М. Кастельсом в том, что наступает период специфической рестратификации [Кастельс, 2000] современного университетского образования, которая существенным образом изменит как структурный, так и содержательный ландшафт всего образования на весьма продолжительное время в жизни общества и государства.

**Тенденции в развитии образования.** Одной из современных тенденций в развитии образования следует считать распространение сетевой организации взаимодействия различных университетов, что, на наш взгляд, представляет новую философию социальной организации труда в образовательной сфере. Это происходит потому, что внутренние связи в конкретной образовательной корпорации становятся сравнимы и не имеют никаких преимуществ перед возникающим обменом информации с другой (или другими) подобными (возможно, и более конкурентными) корпорациями. Как следствие, те акторы, которые умеют продемонстрировать эффективность в сетевом контексте, займут привилегированное место в новой системе разделения труда, остальные останутся за пределами успешных групп образовательного сообщества.

Следует согласиться с тем, что главным условием социализации в современном контексте является не получение конкретной специализации (профессии) по окончании университетов, а приобретение умений и навыков к новым вызовам, возникающим в ходе развития сетевого сотрудничества между университетами и образовательным сообществом [Кастельс, 2000]. Не секрет, что умирание большого числа профессий в ближайшем будущем диктует необходимость поиска новых востребованных направлений, входящих в зону интереса общества, причем эффективность такого управления будет определяться соглашением с определенными общественными институтами и экспертными сообществами.

Таким образом, в основе рестратификации общества в условиях информационных сетей лежит высокий уровень современного образования и специфических личностных качеств, а не отнесение к какому бы то ни было социальному классу.

Попытка выстраивания цивилизационного вектора развития государства в последние годы привела к широкому использованию проектного подхода при решении задач государственного строительства, в том числе и в сфере образования. Следует отнестись более внимательно к определению понятия *«проект» в образовании*. Интересно одно из кратких определений, в котором проект обозначен как единовременный набор мероприятий, ограниченный по времени и создающий конечный уникальный результат. Казалось бы, вот ответ на вопрос, как сделать всех счастливее, удовлетворить потребности всех заинтересованных лиц при определении целей проекта. Но так ли это?



Последние два десятилетия Россия долго и планомерно «осваивала» образовательные продукты иностранного производства, чужие, и даже чуждые, но сейчас разрабатывает, наконец, собственные, работающие не на западного «дядюшку» (только упоминание имени Дж. Сороса говорит о многом) и его интересы в ущерб России, а на собственные государственные и общественные нужды. Но система по реализации масштабных проектов пока только выстраивается. Конечно, целый ряд федеральных проектов, и прежде всего Федеральная программа развития образования, дали безусловный толчок к изменениям в образовательной сфере. Многие такие проекты и программы еще не реализованы, однако сегодня можно говорить о том, что при их реализации далеко не все получается или даже что-то никогда не будет достигнуто.

Сегодня нельзя обойтись в вопросах «встраивания» российского образования в мировую повестку без помощи иностранных институтов образования, различных международных советов, в целом западного экспертного сообщества. Россия является догоняющей на этой «образовательной дистанции», но вот догонит ли? При этом речь идет о всей системе образования России, а не об отдельных избранных или «продвинутых» школах и университетах. Хотя, по мнению ряда авторов, а с ними трудно не согласиться (см., напр.: [Волков, 2009]), лишь незначительное число российских университетов могут составить даже в ближайшем будущем реальную конкуренцию зарубежным университетам по приоритетным направлениям исследований.

Еще одна серьезная проблема — представление искаженной информации при осуществлении обратной связи с общественными институтами, на которые направлены конкретные образовательные проекты. Дополнительные трудности создает также государственная бюрократическая машина, решающая собственные задачи и живущая, образно говоря, своей «жизнью». Очевидно, что принимать решения с эффектом преломления в призме нельзя, как и строить добротное здание на не сформированном по правилам строительства фундаменте. Перечисленные метаморфозы продолжают развивать уже давно обозначенный образовательный конфликт, подбрасывая в его топку многочисленные замыслы и идеи, с которыми приходят новые поколения руководителей российского образования. За ними следуют новые мощные «тектонические» преобразования в российском образовании, прежде всего связанные с высшим образованием, что, на наш взгляд, также является ярким выражением упомянутого выше своеобразного конфликта. Замечательно высказался однажды Р. Дарендорф, назвав конфликт «отцом всех вещей, т. е. движущей силой изменений, но конфликт не должен быть войной» [Дарендорф, 1994, с. 147–142]. Можно добавить, что не только большой, но и локальной войной! Иначе не «сработает» гегелевское определение противоречия, которое «есть корень всякого движения и жизни» [Гегель, 1971, с. 65].

Следует остановиться на одном интересном наблюдении. Речь пойдет о той значительной роли, которую в современном массовом сознании играет такая разновидность политического действия, как перформативный акт. Перформатив как высказывание или заявление влиятельного лица (пример тому: многократные и жесткие выступления Д. В. Ливанова, в недавнем прошлом министра образования и науки Российской Федерации) отражается в сознании причастных граждан, либо работающих в сфере образования, либо родителей и родственников обучающихся, как эквивалентное реальному действию и входящее в контекст жизненных ситуаций, которые влекут определенные последствия. Представляется, что эти последствия воспринимаются обязательно как негативные. Но высказывания в ходе реализации «образовательного проекта» были синхронизированы с уже принятой политикой «наведения порядка» в образовательных организациях, во имя «качества» и реализации «истинной потребности граждан в образовании». Реализация современной политики российского государства в области содержания образования и глубокая структурная перестройка образовательных организаций, прежде всего высшего образования, воспринимаются как суть одного явления.

Как структурная, так и содержательная реорганизация представлялась власти в качестве масштабного проекта переустройства сущности российского образования. Следует признать, что такой проект был частично реализован, но пока не принес ожидаемых, т. е. проектных, уникальных результатов. Причина тому — не жесткое сопротивление со стороны ряда институтов образования или конкретных, в том числе и властвующих, персон, а ошибочная практика реализации через конкретный проект сложнейших государственных задач в таком специфическом социальном институте, каким является институт образования.

**Государство и образование.** Сегодня государственная политика в сфере образования, как и вся политическая система современной России, находится в определенном переходном состоянии, чем и объясняется продолжающийся период нестабильности и противоречий при принятии важных государственных решений в сфере образования — зеркале состояния общества.

Закрепление за государством очевидной функции определения политики в области образования, т. е. «образовательной политики государства», указывает на однозначное императивное отношение к образованию, причем любого уровня, не только высшего. Государственная политика в сфере образования, а тождественно — и государственное регулирование этой сферы, в определенные периоды «взаимоотношений» указанных субъектов «зашкаливало», жесткая стандартизация образовательных программ раскрывалась впоследствии при не менее жестком надзоре и контроле со стороны соответствующей федеральной надзорной службы. Неудивительно, что любой обыватель соглашается с тем, что политика — «грязное дело», а отношение к ней становится

как к бесцельной игре. Иными словами, государственное давление на образование столь велико, сколь и неприемлемо для современного общества! Между тем кажется очевидным, что политический и образовательный процессы могут влиять друг на друга, не препятствуя обоюдному логическому развитию. Но если управление образованием представляется управлением проектом, то такое вмешательство «даровано свыше», оно приветствуется, оно естественно, причем это вопрос не к естественному администрированию всех сторон процесса, которое необходимо, а к тому, что мы понимаем под администрированием!

Однако управление государством или отдельной корпоративной, в частности образовательной, сферой как проект вряд ли может иметь место. Потому что как такового проектного государственного управления всем образованием быть не может, в том числе и отдельно высшим образованием. Это не происходит еще и потому, что управление проектом не допускает вовлечение в ход событий по его реализации иных участников общества, кроме заранее определенных этим проектом.

Данное суждение вызывает необходимость установления когерентности пониманий, или, иначе говоря, поддержки взаимопонимания. Причем когерентность пониманий может быть обеспечена в рамках межкультурного взаимодействия между всеми акторами системы образования. Этого следует достигать с целью установления идентичности понимания текущих реформ, учета интересов сторон и выработки максимально согласованного курса на осуществляемые государством изменения в данной сфере. Однако сегодня комплекс превосходства государства над каждой отдельной личностью или сообществами, в том числе и некоторыми экспертными, не осознается как непонимание других сторон или неучет другого взгляда на устанавливаемый конкретный миропорядок. Более того, государство часто не утруждает себя стремлением разъяснить свое «поведение» и предпринимаемые действия, считая, что объяснение императивно, следовательно — элементарно и не требует усилий на дополнительное определение своей позиции. Выход из определенного тупика, характеризующийся отсутствием полноценного сотрудничества сторон по установлению когерентности понимания, видится в развитии экспертного сообщества, способного в партнерстве с государством устанавливать согласованные правила игры, направленные на достижение соответствующего результата в практике образовательных реформ.

В последние годы трансформация российского образования, прежде всего высшего, вызванная необходимостью реализации майских (2012 г.) указов и других поручений Президента Российской Федерации и представляющая собой, пожалуй, самую масштабную реформу в истории управления образованием, по сути, и была попыткой реализовать заранее заданный проект. Его частичное исполнение проявилось в изменении ландшафта образовательных

организаций высшего образования, трансформации моделей образования, появлении мощных программ поддержки ведущих вузов и т. д., но полная реализация проекта не представляется возможной. Это объясняется тем, что управление является не проектом, а крупным общественным модернизационным процессом влияния на динамику развития объекта управления, приводящим к последовательному формированию его новых состояний с одновременным и постоянным уточнением целей.

Каждое новое состояние требует особой процедуры общественного мониторинга на основе сотрудничества, без которого не удастся провести еще большую эффективную работу по расширению свободы выбора на пути развития данного социального института, каким является образование.

В современных условиях управление образованием находится под мощным прессингом между оказывающими давление на систему образования политическими и экономическими силами и социально-нравственными запросами общества и человека. Выбор оптимального положения на различных уровнях власти определяется с помощью анализа объективного состояния системы образования, разработки направлений ее дальнейшего развития, которая осуществляется через принятие государством, и обязательно при поддержке широкого спектра заинтересованных общественных институтов, пакета комплексных антикризисных мер, и только в стабильных политических и социально-экономических условиях. При этом последняя задача должна остаться приоритетной в деятельности высшей государственной власти.

## 18.2. УНИВЕРСИТЕТ КАК СУБЪЕКТ ИННОВАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА В РЕГИОНЕ: ПОТЕНЦИАЛ СОТРУДНИЧЕСТВА

В условиях чрезвычайно турбулентной глобальной рыночной и социально-политической среды современное государство формирует источники стабильных конкурентных преимуществ в инновационной сфере, и не только в аспекте создания рынков знаний и инноваций с институционализацией интеллектуальной собственности, но и в виде предоставления субъектам инновационной сферы субсидий и обеспечения организационно-правовых условий для осуществления инновационной деятельности в государственном и коммерческом секторах экономики. Традиционная инновационная политика оперирует двумя группами методов: меры прямого регулирования (государственное финансирование науки, легитимация института интеллектуальной собственности), по мнению Д. В. Грибанова, концентрируются на выдвижении приоритетов научно-технического развития и программирования их достижения; косвенное регулирование инновационной сферы через налоговый и кредитный механизмы обеспечивает «создание экономико-правовых условий для ускорения

инновационного развития общества в целом, с акцентированием условий для разных отраслей науки и техники» [Грибанов, 2011, с. 11].

Современная инновационная политика фокусируется на выстраивании принципиально новой идеологии постиндустриального общества, основанного на знаниях, когда представители коммерческого и некоммерческого сектора сами заинтересованы в процессах создания и распространения инноваций для целей развития, приобретения компетенций выживания и роста в меняющейся рыночной среде, инициации различных форм сотрудничества в инновационных процессах для достижения синергетических эффектов, генерации личного коммерческого и публичного некоммерческого интересов. А. И. Татаркин подчеркивает существенный принцип формирования и реализации инновационной политики — «взаимодействие участников инновационного процесса с органами государственной власти, направленное на сохранение и развитие конкурентного потенциала в целях превращения его в один из основных ресурсов социально-экономического роста и стабильности государства, обеспечения его безопасности» [Татаркин, 2002, с. 31].

Изучая причины актуализации взаимодействий, исследователи обратили внимание на миссию человека в инновационном процессе еще на этапе развития индустриального общества. Ф. Хайек соотносил инновации с рассеянным знанием, отрицая статический характер фиксации совершенных знаний. Экономические агенты приобретают характерный для конкретного этапа развития хозяйственной системы набор знаний, которые используются для извлечения выгоды. Он утверждал, что инновационная активность позволяет скорректировать положение экономического агента в конкурентном пространстве, при этом новатор стремится к распространению знаний в обществе, что, с одной стороны, на определенное время обеспечивает ему устойчивость на рынке, а с другой — облагораживает общество и снижает неопределенность [Хайек, 1989, с. 24].

Выявление особой роли кооперации участников инновационного процесса способствовало расширению использования системного подхода и возвращению в постиндустриальных условиях приоритета масштабирования инновационно-технологических систем в рамках государства. Так, в конце 1980-х гг. К. Фримен ввел понятие «национальная инновационная система», означающее «сеть институтов в общественном и частном секторах, в результате деятельности и взаимодействия которых создаются, импортируются, модифицируются и распространяются новые технологии» [Freeman, Clark, Soete, 1982, p. 15]. Исследователь отводил важную роль национальной инновационной системе в производстве и распространении инноваций, при этом подчеркивая доминанту государства в данном процессе. Указывая на необходимость кооперации субъектов частного и государственного сектора экономики, он стоял на позициях необходимости централизованного управления инновационной си-

стеймой, обеспечивающего высокие результаты. Отечественные исследователи, поддерживая и развивая традиционные для России жесткие государственно-центричные принципы реализации приоритетной государственной политики в области инноваций, относят ключевой элемент национальной инновационной системы — инфраструктуру — к объектам национальной критической инфраструктуры [Radvanovsky, 2006, p.303], которая, по их мнению, в большей степени должна находиться под контролем государства.

Таким образом, можно отметить наличие некоего несоответствия в традиционной инновационной политике. С одной стороны, наблюдается стремление вывести субъектов инновационной деятельности в конкурентное пространство, основанное на частной инициативе, сотрудничестве и открытом взаимодействии в рамках созданных институциональных условий. С другой стороны, значимость переориентации отраслевой структуры России, снижение роли сырьевой ренты в обеспечении бюджетной стабильности, а также сохраняющиеся традиционные методы администрирования и управления обуславливают сохранение высокого уровня концентрации власти в реализации инновационной политики на уровне государства.

*Новую государственную инновационную политику* вполне справедливо можно назвать политикой сотрудничества, суть которой наиболее полно отражена в модели «тройной спирали», предложенной и концептуально раскрытой в трудах Г.Итцковица [Etzkowitz, 2008]. Продуктивное сотрудничество ключевых субъектов инновационного процесса — государства, университетов, бизнес-структур, общественных организаций, граждан — в рамках тройной спирали выражается в совместном стратегическом планировании, выстраивании и поддержании системы отношений, предметом которых является производство знаний, инноваций, развитие человеческого капитала, консалтинг, представление мощностей для совместной исследовательской работы, проведение независимой экспертизы прототипов и результатов открытий и т. д.

Существенным аспектом подобного сотрудничества, по мнению Б. Кларка, является проактивная позиция каждого субъекта, способного выступить инициатором и лидером научно-технического взаимодействия. Исследователь выделяет университет, который в новых условиях приобретает черты предпринимательского, в качестве ключевого игрока — инициатора инновационного сотрудничества, чья стратегия определяется тремя основными параметрами, обеспечивающими возможности координации собственных внутренних и внешних организационных и инновационных потребностей. Эти параметры должны определяться государством в рамках инновационной политики: институциональные правила (легализация прав интеллектуальной собственности, управление, технологические стандарты); каналы ресурсного обеспечения (финансовые и страховые регламенты, пул человеческого капитала, включая системы аккредитации и организационного обучения, технологическая и про-



изводственная инфраструктура исследований); инфраструктура инновационного процесса (каналы поддержки жизненного цикла инноваций, сети, коммуникации) [Кларк, 2011, с. 38].

Анализ содержания современной отечественной государственной инновационной стратегии демонстрирует интересные тренды изменения роли университетов в инновационных процессах с последующей констатацией их проактивной позиции в территориальных образовательно-производственных инновационных кластерах. Инициация государством в конце 1990-х гг. трансформационных преобразований отраслевой структуры экономики в направлении поддержки отраслей несырьевой специализации поставила в поле зрения государства те отрасли экономики, в которых весома доля расходов на научно-исследовательские и конструкторские разработки. Это объясняется увеличивающимся спросом на продукцию таких отраслей в постиндустриальной экономике развитых стран [Hatzichronoglou, 1997, p. 5]. Однако оказалось, что существовавшие в период административно-командной экономики отраслевые научно-производственные связи, поддерживающие трансферт инноваций, их коммерциализацию и представление в производственных кластерах, не соответствуют новым экономическим и политическим реалиям. Поэтому новым программным тезисом современной политики становится антикризисная инновационная стратегия, предполагающая существенную трансформацию институционального поля и позиций основных его акторов, в числе которых особую роль играют российские университеты.

*Современные инновационные университеты* должны стать самостоятельными «учреждениями, не находящимися под прямым контролем государства и бизнеса» [Ицковиц, 2010, с. 65], активно нацеленными на кооперацию с государственными институтами и бизнесом в производстве и коммерциализации инноваций.

В своей инновационно-предпринимательской миссии деятельность университетов предопределяется рядом принципов: ответственность (*responsibility*), отчетность (*accountability*), эффективность (*efficiency*), экономия (*economy*), качество (*quality of processes and services*). Капитализация активов, задействованных в инновационной деятельности, становится ключевым предпринимательским мотивом университетов. Говоря о предпринимательском университете, Б. Кларк указывал не столько на изъятие вузов из поля государственной поддержки путем предоставления им экономической автономии и свободы, сколько на социальные характеристики университетской экосистемы, которые предполагают реализацию всеми контрагентами усилий по институциональному строительству, т. е. изменений, нацеленных на приобретение конкурентных преимуществ [Кларк, 2011, с. 48]. Таким образом, расширение пространства самостоятельности университетов в реализации инновационной политики должно происходить постепенно, по мере увеличения вузом собственных



организационных компетенций, знаний и конкурентных преимуществ, а не на основе формальных административных регламентов со стороны органов государственной власти.

По мнению Н. Пахомовой и А. Казьмина [Пахомова, Казьмин, 2013, с. 53–60], в современных условиях стимулами к повышению институциональной эффективности инновационного развития являются: с одной стороны, вхождение организации в реальное пространство жесткой конкуренции, преимущественно в рамках территориальных образовательных и производственных систем, а с другой — повышение эффективности деятельности регулирующих органов и институтов как во внешней среде, так и в организации (стратегия творческого разрушения Й. Шумпетера) [Пахомова и др., 2015, с. 8].

На уровне *региональных инновационных систем* (кластеров) воплощение роли университета как интегратора взаимодействий обеспечивается максимально. Это подчеркивается содержанием инновационной политики государства на региональном уровне. Перенос акцентов реформирования на территориальный уровень обусловлен рядом существенных обстоятельств: во-первых, сохраняющейся социально-экономической дифференциацией, преодоление которой на современном этапе не предполагает выравнивания; во-вторых, осознанием различных стартовых условий регионов и поиском внутренних импульсов развития, а также, как подчеркивает М. Кастельс, «избирательной включенностью» предприятий и организаций различных территорий в инновационный процесс [Кастельс, 2000, с. 194]. Кроме того, сегодня можно наблюдать тенденции децентрализации властных полномочий и инициатив между центром и регионами. В направлении поиска точек роста в территориальных кластерах государство делегирует регионам инициативы формирования инвестиционной и инновационной привлекательности, продвижения и позиционирования территорий для притока проектов, финансов и человеческого капитала.

Региональная инновационная политика обеспечивает конкретизацию приоритетных направлений государственной стратегии инновационного развития России и предполагает создание благоприятных условий для осуществления инновационной деятельности с учетом специфики территории, мер по реструктуризации региональной экономики в направлении увеличения доли высокотехнологичных отраслей, а также инициацию кооперационных процессов и их институционализацию в форме территориальных инновационных кластеров, развитие социокультурной инновационной среды и поддержку высших профессиональных образовательных учреждений как интеграторов цепочек создания регионального инновационного продукта. Целью реализации региональной инновационной политики является формирование и развитие инновационного потенциала территории, под которым Л. Милыева и Д. Белоусов понимают совокупность ресурсов территориальной производственно-образо-

вательной-инновационной системы, обеспечивающих возможности для осуществления продуктивной инновационной деятельности [Миляева, Белоусов, 2008, с. 100]. Реализация инновационного потенциала региона в настоящее время определяется институциональными условиями продуктивного сотрудничества власти, предпринимательства и образовательных учреждений.

Существует два принципиально разных подхода, описывающих перспективы такого сотрудничества в региональных системах.

*Замкнутые модели* предполагают сотрудничество в рамках производственно-отраслевой специализации территории. Такие кластерные структуры ориентированы на профиль университета. А. Горелик называет такую систему организации — системой внутреннего консалтинга [Горелик, 2010, с. 112]. Она представляет собой иерархическую совокупность локальных исследовательских центров, образуемых в подразделениях вуза (НИИ, проектные группы, конструкторские бюро и т.п.). Г. Чесбро называет подобный инновационный процесс «закрытыми инновациями», которые редко выходят за пределы университета [Чесбро, 2007]. Надо отметить, что закрытые модели территориальных кластеров существовали в России в период командно-административной экономики, когда отраслевые вузы обслуживали потребности конкретных промышленных монополий, при этом создаваемые инновационные продукты не выходили за пределы отрасли, на внешние инновационные рынки, поэтому трудно было оценить их качество и конкурентоспособность. Стратегическое управление инновационной деятельностью и инфраструктурой территориальной системы в данном случае реализуется в соответствии с принципом Х-неэффективности, когда университет не использует полноценно научно-исследовательский потенциал и несет издержки, связанные с поддержанием операционной эффективности, заведомо больше, чем минимально возможные. Все это сопровождается тенденциями уклонения от внешних рисков, высокими административными издержками, отсутствием мотивации к стимулированию развития человеческого капитала региона, низкими темпами обновления инновационной инфраструктуры, авторитарными методами управления территориальной инновационной системой,

*Открытые системы* ориентированы на кооперацию и специализацию университета в рамках нескольких отраслей и территориального кластера. Со второй половины XX в. такой подход характерен для американской модели (междисциплинарность исследований и научно-технических разработок, генерирование идей с одновременной их апробацией и трансфертом, ориентированным на интересы малого и среднего бизнеса региона). Поддерживаемые и финансируемые государством федеральные, региональные, корпоративные центры нацелены на выявление и позиционирование идеи, поиск зоны ее прикладной реализации и создание правового коридора для инновационного процесса. Поддержание большого количества партнеров материнской организа-

цией, курирующей инновационный процесс и предоставляющей необходимую инфраструктуру, обеспечивается посредством реализации принципа эффекта масштаба, когда материнская организация (университет) по отношению к рынку оказывается способной предоставлять инфраструктурные услуги при низких издержках большому количеству партнеров. Таким образом, в территориальном инновационном кластере университет не только непосредственно создает инновационные продукты (или компоненты), но и является важным инфраструктурным модулем, востребованным всеми субъектами региона.

Следует подчеркнуть, что инновационная стратегия современного российского государства нацелена на активизацию вовлечения участников инновационной системы в различные формы сотрудничества, что в определенной степени обусловлено необходимостью оптимизации финансовых ресурсов, выделяемых на развитие инновационного потенциала страны. Государство активно выступает за оптимизацию количества вузов и развитие сетевого сотрудничества. Этот процесс связан с необходимостью достижения согласованности деятельности образовательных и исследовательских учреждений с потребностями региона. Президент РФ В. В. Путин отметил, что «университеты должны обслуживать потребности региона в подготовке профессиональных кадров, т. е. их педагогическая и исследовательская специализация должна быть согласована с отраслевой структурой экономики региона» [Министерство образования и науки..., 2012]. По мнению ректора НИУ ПГУТМО «ИТМО» В. Васильева, этот процесс предусматривает задачи формирования исследовательского и инновационного процесса полного цикла [Васильев..., 2012], непосредственно встроенного в производственные системы региона (или страны в целом). Повышение открытости университетов в региональных инновационных системах продиктовано задачами координации инновационной деятельности с потребностями внешней среды и ее синхронизации с другими субъектами инновационной подсистемы территории.

Кроме того, развитие сотрудничества в территориальных инновационных системах и расширение организационных границ вузов обусловлено необходимостью освоения предпринимательской культуры и новых организационных практик.

Таким образом, в России в территориальных инновационных кластерах университеты реализуют миссию оформления инновационного пространства. Однако А. Фролов в своем анализе промежуточных итогов реализации «Национальной стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года» отмечает невысокий уровень достижения вузами этой миссии, а также подчеркивает непоследовательность государственной политики в области реконструкции университетского сегмента, недостаточное вовлечение всего спектра субъектов инновационной деятельности и конечных потребителей («тройная спираль») в условиях предложенных государством

моделей кластерного взаимодействия [Фролов, 2013, с. 133–146]. Р.Романюк указывает на неэффективность централизации инициатив и управленческой власти на федеральном уровне, отсутствие регионального паритета в выборе форм и моделей реконструкции системы высшего профессионального образования, а также отраслевой и технологической карты страны, недостаточную диверсификацию производства [Романюк, 2015, с. 20–23]. В этой связи внешняя среда университетов оказывается довольно агрессивной, непредсказуемой, что заставляет искать способы снижения рисков, выбирать внутренние источники развития инновационной деятельности, избегая или сокращая возможности адекватного партнерства. Недостаточно активная позиция университетов в инновационной среде регионов, безусловно, является демотиватором развития спроса на инновации.

## Глава 19

### ПРЕВЕНТИВНЫЙ ПОВОРОТ В СОВРЕМЕННОЙ УГОЛОВНОЙ ПОЛИТИКЕ: УПРАВЛЕНИЕ БУДУЩИМ ЧЕРЕЗ СОТРУДНИЧЕСТВО

Современная уголовная политика устремлена в будущее — предотвращение катастроф становится ее главной задачей. Безусловно, государство не отказывается от наказания правонарушителей и часто принимает меры по обеспечению безопасности уже постфактум — после того, как вред был причинен. Однако все чаще во главу угла ставится образ будущего — безопасного, предсказуемого, управляемого. Несмотря на то что в естественных и социальных науках вопрос о принципиальной предсказуемости и управляемости будущего является достаточно спорным, политики продолжают разрабатывать меры предупреждения всех возможных угроз, даже тех, которые пока сложно себе представить. Эти меры далеко не всегда связаны с безобидным планированием социальных процессов, часто они носят чрезвычайный, интрузивный, принудительный характер, связаны с вмешательством в права и свободы граждан, применением насилия и отказом от соблюдения правовых процедур. Проактивную направленность уголовной политики последних десятилетий специалисты называют «превентивным поворотом».

В этой связи целесообразно остановиться на подробном рассмотрении одной из тенденций, сопутствовавших превентивному повороту, а именно на расширении сотрудничества государственных и негосударственных акторов в сфере уголовной политики. Государство по-прежнему задает тон и является крупнейшим игроком на рынке внутренней безопасности, но все чаще опира-

ется в своей деятельности на разветвленные и децентрализованные сети негосударственных субъектов. Как представляется, именно эта тенденция наиболее интересна для специалистов в области политической науки, хотя изучение теоретических основ и механизмов этого сотрудничества представляет собой все же междисциплинарную задачу, в решении которой необходимо использовать подходы как политологии, так и криминологии. Следует отметить, что нами используется терминология, устоявшаяся в криминологической науке, которая приспособливает политологические понятия для целей своей дисциплины.

### 19.1. «ПРЕВЕНТИВНЫЙ ПОВОРОТ» И ОСНОВНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ПРЕВЕНТИВНОЙ УГОЛОВНОЙ ПОЛИТИКИ

«Превентивный поворот» — понятие, которое пока еще не получило распространения в русскоязычной научной аудитории. В англоязычной же литературе он периодически упоминается с конца 1990-х гг. для обозначения кардинальных перемен, произошедших в уголовной политике в последние десятилетия. Употребление слова «поворот» предполагает, что уголовная политика резко сменила свой вектор с реактивного на проактивный. Однако не все авторы согласны с тем, что эта тенденция была столь радикальна и нова. Например, А. Кроуфорд отмечает, что в Великобритании в государственных органах проактивный способ мышления не получил распространения, а созданные превентивные партнерства вряд ли представляют собой столь существенный разрыв с предшествующими формами контроля над преступностью [Crawford, 2007]. Э. Карвальо также указывает, что ярко выраженная в настоящее время превентивная направленность уголовного права вряд ли выступает столь радикально новой тенденцией [Carvalho, 2017]. Аналогичным образом Л. Зеднер, анализируя новые тенденции полицейской деятельности, приходит к выводу, что они укоренены в практике еще XVIII в. и вряд ли представляют собой радикальный разрыв с прошлым [Zedner, 2005].

Действительно, исторические практики противодействия преступности свидетельствуют о том, что превенция играет в них немаловажную роль. Так, Винчестерский статут 1285 г. вплоть до 1829 г., т. е. до формирования в Лондоне постоянно действующих подразделений полиции, определял основные направления предупреждения преступности. Горожане были обязаны запирали ворота городов в ночное время, обеспечивать их охрану, превентивно задерживать посторонних, поднимать тревогу в случае их сопротивления, оснащать свои дома оружием для охраны, патрулировать улицы в целях поддержания общественного порядка [Винчестерский статут, 1961]. Выполнение этих требований контролировалось выборными констеблями и разъездными королевскими судьями. Документ обязывал предпринимать и иные меры, направленные на ситуативное предупреждение преступлений: землевладельцам

под угрозой выплаты компенсации жертвам преступлений предписывалось обеспечивать безопасность дорог, проходящих через их владения, — вырубать деревья и кустарники, ликвидировать канавы (подр. см.: [Гуринская, 2015]).

Л.Зеднер проводит множество иных параллелей между теми стратегиями, которые используются полицией в настоящее время, и стратегиями «управления» преступностью в тот исторический период, когда полиция еще не была создана [Zedner, 2005]. Она отмечает, что превентивным мерам на рубеже XVIII–XIX вв. уделялось существенное внимание. Например, П. Колхун, основатель одного из первых регулярных полицейских подразделений в Лондоне (речной полиции на Темзе), активно пропагандировал разнообразные превентивные меры, включающие разделение ответственности за предупреждение преступлений между различными субъектами, создание сетей неформального надзора, исключение возможностей для совершения преступлений [Zedner, 2005, p. 86]. Таким образом, предупреждение преступлений, осуществляемое силами негосударственных акторов (граждан и их объединений, частных компаний), феномен совершенно не новый. Почему же ученые говорят именно о превентивном повороте? Какие трансформации уголовной политики последнего времени свидетельствуют именно о том, что противодействие преступности осуществляется не так, как в послевоенные десятилетия, предшествовавшие расцвету неолиберальной экономической политики и неоконсервативной идеологии? Существует ли вообще этот поворот в реальности или же, как указывает Г.Хьюз, «превенция» — просто понятие, которое активно взяло себе на вооружение правительство для продвижения стратегий, направленных на обеспечение взаимодействия разнообразных акторов в целях построения системы управления на основе сотрудничества [Hughes, 1998].

Определение понятия «превентивный поворот» в криминологической науке отсутствует. Вместе с тем анализ современной литературы, посвященной вопросам предупреждения преступности и обеспечения безопасности, позволяет выделить его основные характеристики. Новые тенденции уголовной политики не только выражаются в стремлении обратить взгляд в будущее, предупредить возможные риски, и преимущественном выборе проактивных способов контроля над преступностью, но представляют собой гораздо более важный сдвиг в осмыслении того, как необходимо осуществлять противодействие преступности. Результатом поворота стало появление радикально новой (или обновленной) стратегии уголовной политики, реализация которой требовала новых институциональных форм, юридических механизмов, а также принципов, которые были положены в ее основу. Основные характеристики и отличительные особенности превентивной уголовной политики в сравнении с традиционной приведены в таблице 19.1.

Таблица 19.1. Сравнительная характеристика двух типов уголовной политики: традиционной и превентивной

Характеристика	Уголовная политика	
	Традиционная	Превентивная
Цель политики	Восстановление нарушенного статус-кво	Предупреждение рисков в будущем
Направленность	Прошлое	Будущее
Основной инструмент	Выявление преступлений, наказание	Принудительные и добровольные превентивные меры
Нормативная база	Уголовное и уголовно-процессуальное законодательство	Законодательство о предупреждении преступлений
Субъекты	Государственные органы	Межгосударственные органы, государство, местное сообщество, бизнес, граждане
Способы	Прямое обеспечение безопасности силами государства	Государственное регулирование, саморегулирование
Источник финансирования	Государственный бюджет	Совместные ресурсы
Примеры	Ресоциализация осужденных, общесоциальные меры предупреждения преступности	Ситуационное предупреждение преступлений, меры превентивной юстиции

Можно выделить пять основных признаков «превентивного поворота». Все эти признаки взаимосвязаны друг с другом, во многом являются взаимообуславливающими. Во-первых, поворот был невозможен без радикального переосмысления криминологической наукой своих исследовательских приоритетов. В теоретической криминологии, по сути, был осуществлен переход от поиска причин преступности к определению детерминирующих ее условий. Причем особое внимание уделялось поиску управляемых факторов, воздействие на которые могло бы с уверенностью привести к снижению числа преступлений (теории рационального выбора, теории развития). Если открыть новейшие сборники трудов ведущих ученых в области предупреждения преступности [LeClerc, Savona, 2016; Tilley, Sidebottom, 2017], то подавляющее большинство статей в них посвящено тем теориям и подходам, которые в общем виде получили наименование «криминология окружающей среды» (environmental criminology) [Wortley & Townsley, 2017] или, как предпочитает их называть Д. Гарланд, — «криминология повседневной жизни» [Garland, 2001]. Ряд пре-



вентивных стратегий также основаны на новейших достижениях теорий социальных движений и социальных сетей.

Во-вторых, существенную трансформацию претерпели основы уголовного права. Ключевой целью криминализации и наказания становится не традиционная кара и даже не задача ресоциализации правонарушителя. Общая и частная превенция выступают фокусом целей установления уголовной ответственности. Приоритет этих целей приводит к появлению феномена массового тюремного заключения.

В-третьих, не наказание правонарушителя, а защита его потенциальной или реальной жертвы выходят на передний план задач уголовной политики. С этим сдвигом связаны многие перемены в стратегиях предупреждения преступности, прежде всего те, которые провозгласили не общесоциальное, а ситуативное предупреждение преступлений главным способом проактивного вмешательства. Кроме того, как указывает Л. Себба [Sebba, 2009], усиление криминализации, расширение границ уголовного права получили распространение именно с того момента, как защита жертвы стала краеугольным камнем усилий по борьбе с преступностью.

В-четвертых, яркой особенностью «поворота» выступило появление множества негосударственных акторов, которые, наряду и совместно с правоохранительными органами, взяли на себя задачи по обеспечению общественного порядка и предупреждению преступлений. Упомянутые ситуативные способы предупреждения преступности были охотно приняты во внимание.

В-пятых, государственное принудительное воздействие в целях противодействия преступности стало применяться на гораздо более ранних стадиях предупредительной деятельности. Его использование на стадии, предшествующей даже появлению мотива на совершение преступления, активно осмысливается в литературе и получило наименование превентивной юстиции [Ashworth, Zedner, 2014].

## 19.2. УГОЛОВНАЯ ПОЛИТИКА КАК ПОЛИТИКА БЕЗОПАСНОСТИ: НОВЫЕ ПОДХОДЫ К ГОСУДАРСТВЕННОМУ УПРАВЛЕНИЮ И СОТРУДНИЧЕСТВО

**Развитие новых тенденций в государственном управлении США и Великобритании.** В последние десятилетия на фоне усиления «войны с преступностью» тенденции, начавшиеся еще в конце 60-х гг. XX в., активно развиваются. Острая критика либеральных подходов к преступности, осознание провала уголовной политики, связанной с реализацией идеалов государства всеобщего благосостояния, вылилась в резкий поворот к ее ужесточению под лозунгами «закона и порядка» и одновременно поиску новых подходов к оптимизации усилий по контролю над преступностью. Постепенно в уголовной политике

это выразилось в переходе от идеи ресоциализации правонарушителя к модели минимизации рисков, связанных с преступностью. М. Фили и Дж. Саймон обращают внимание, что в новой управленческой парадигме преступник рассматривается правоохранительной системой в качестве представителя нового опасного класса, аналогично тому, как это происходило в XIX в., еще до появления криминологии как науки. Такого правонарушителя практически невозможно вернуть в лоно общества, поскольку он обладает своей собственной системой ценностей, не совпадающей с ценностями общества [Feeley, Simon, 1992]. Поэтому основные усилия уголовной политики должны быть сконцентрированы не на реабилитации и ресоциализации индивида (хотя, справедливости ради надо сказать, что от этих принципов пенитенциарная система полностью не отказывается), а на идентификации степени риска правонарушителей и селективной изоляции наиболее опасных из них.

Отражением этого подхода являются реализуемые в США программы, устанавливающие жесткие рамки назначения наказания («стратегия трех ударов» — «three strikes and you're out»), а также существенно ограничивающие возможности досрочного освобождения из мест лишения свободы («точность в назначении наказаний» — «truth in sentencing»). Кроме того, для дифференциации наказания по степеням риска, исходящего от правонарушителей, расширяется диапазон санкций и появляются новые формы наказания, связанные с его исполнением на уровне местного сообщества (community sanctions). Далее будет проанализирован также еще ряд стратегий, не связанных с реакцией на совершенное деяние и применением наказания, а являющихся в чистом виде превентивными, позволяющими предугадать и предупредить правонарушение. Именно эти стратегии в криминологии получили наименование предпреступление (pre-crime) [Zedner, 2007; McCulloch, Wilson, 2015] или «превентивная юстиция» [Ashworth, Zedner, 2014]. Именно им отдается приоритет в системе мер безопасности.

Задачей уголовной политики также становится предупреждение преступного поведения за счет воздействия на факторы среды, создающие возможности для совершения преступлений. Ситуативное предупреждение преступлений, расширение практик надзора, особенно видео- (камеры видеонаблюдения CCTV) и электронного (в том числе электронный мониторинг условно освобожденных преступников), применение различных охранных систем для защиты дома или автомобиля, тестирование на употребление наркотиков, организация полицейского патрулирования с помощью географических информационных систем — те технологии, которые были взяты на вооружение новой уголовной политикой.

В теоретической и практической риторике дискурс преступности постепенно был замещен дискурсом безопасности. Проблемы уголовной политики стали переосмыслять в терминах общественной безопасности и безопасности

личности, управления рисками, снижения издержек, эффективного менеджмента. Преступность рассматривается как одна из угроз безопасности, наряду с терроризмом, экологическими и техногенными угрозами, а сама безопасность — уже не только как общественное благо, но и как товар. Это приводит к двум последствиям.

Во-первых, в подходах государства к реагированию на преступность явно стала прослеживаться бизнес-ментальность. Государство больше не карает преступника, оно занимается менеджментом угроз безопасности (даже применяя институт наказания). Кроме того, с приходом в сферу обеспечения безопасности частных игроков, защищенность от преступных посягательств становится коммерческим благом, купить которое могут лишь немногие избранные, не исключенные из процесса потребления. Безопасность как товар обладает определенными особенностями, влияющими на спрос, ценообразование и маркетинг [Goold, Loader, Thumala, 2010]. При этом вполне вероятно, что поставщики товаров и услуг на рынке безопасности сознательно инициируют страх перед преступностью и другими опасностями, чтобы стимулировать потребление.

Во-вторых, отношение к преступности как к одной из угроз национальной безопасности (наряду с терроризмом, экологическими и техногенными катастрофами) способствует разворачиванию полномасштабной войны против нее, создает культуру страха, оправдывает практически неограниченное вмешательство в частную жизнь индивидов [Simon, 2010]. Кроме того, парадоксальным образом такая уголовная политика становится по сути «социальной» политикой наоборот, приводит к еще большей маргинализации и исключению.

После событий 11 сентября 2001 г. ярко выраженной стала тенденция к секьюритизации дискурса о преступности. Страх перед терроризмом, а также привычная тревога по поводу высокого уровня преступности, подстегиваемые средствами массовой информации, заставляют население все более настойчиво требовать от власти обеспечения безопасности. Вследствие этого секьюритизация как процесс, посредством которого в обществе конструируется отношение к тем или иным феноменам как к представляющим угрозу обществу, проникает во все сферы жизни, что создает возможность легитимизировать чрезвычайные действия властей и ограничение демократических процедур [Казанцев, 2010, с. 11–17].

Современная уголовная политика испытывает на себе те же тенденции, что и иные сферы публичной политики. Несколько последних десятилетий новый государственный менеджмент и теория нового способа управления (governance) стали основными управленческими парадигмами в Великобритании и США. Концепция нового государственного менеджмента, явившаяся ответом на кризис системы централизованного бюрократического иерархического государственного управления [Государственная политика..., 2006, с. 212], была сформулирована в [Osborne, Gaebler, 1992]. Эта модель основана на ряде принципов,

к числу которых относятся: изменение роли государства в публичной политике (контроль, а не прямое предоставление услуг), децентрализация управления, его ориентация на бизнес-модели, предпочтение рыночных механизмов, учет потребностей пользователей государственных услуг, вовлечение местного сообщества в реализацию управленческих решений, введение элементов соревновательности (как замена монополии на рынке государственных услуг), ориентация на достижение реальных результатов, акцент на предупреждении проблем, а не на их решении после возникновения [Osborne, 1993, p. 349–356].

Понятие «governance» было использовано Р.Родсом для обозначения нового способа государственного управления, при котором управленческие решения не только исходят от государственных органов, но и являются продуктом структурного взаимодействия политических институтов в рамках сложившихся политических сетей [Сморгунов, 2013, с. 44]. Его довольно сложно однозначно перевести на русский язык, не облегчает эту задачу и то, что в англоязычном варианте он используется в разных значениях [Rhodes, 1996, p. 653]. С помощью данного понятия Родс обозначает «изменение в значении управления, относящееся к новому процессу управления; или изменившиеся условия упорядоченного управления; или метод, согласно которому управляется общество» [Rhodes, 1997, p. 46]. При этом сетевое управление, по мнению Родса, не является единственно возможной формой управления, оно позволяет, руководствуясь не идеологическими, а практическими соображениями, выбирать наиболее эффективный способ управленческой деятельности и те структуры, которые будут к этому привлечены: традиционные иерархические бюрократические системы, рыночные механизмы или сетевые образования. Сети не следует воспринимать как подчиненные и подотчетные государству структуры — они в значительной степени автономны, сопротивляются его руководящей роли, разрабатывая собственные подходы и выстраивая свою архитектуру пространства.

Политический процесс, осуществляемый в рамках взаимодействия внутри политических сетей, является фрагментированным и предполагает необходимость постоянных переговоров между государственными и негосударственными участниками этого процесса. Безусловно, государство сохраняет лидирующие позиции в публичной политике, поскольку в его руках сосредоточены максимальные финансовые, политические, правовые и административные ресурсы. Оно может определять, являются ли те или иные интересы легитимными, привлекает тех или иных акторов к процессу осуществления политики, направляет существующие сети к реализации тех или иных задач, но не командным путем, а на основе соглашений. Взаимоотношения между государством и другими членами сети можно охарактеризовать как асимметричную взаимозависимость [Jones, 2007, p. 843].

В последние десятилетия в сфере контроля над преступностью (или обеспечения безопасности) все большее участие в реализации деятельности по

противодействию преступности и осуществлении полицейских функций принимают негосударственные акторы или сети таких акторов. Кроме того, в определенной степени можно говорить о существовании фундаментального мифа о том, что именно государство всегда являлось сувереном, обладающим монополией на применение насилия в целях поддержания правопорядка и борьбы с преступностью, и оно в состоянии самостоятельно справиться с этой функцией [Garland, 1996, p. 448–449]. Этот миф постепенно был развенчан в последние десятилетия в связи с тем, что на фоне растущих показателей преступности все более очевидной стала неспособность государства эффективно осуществлять социальный контроль. Постепенно полицейская деятельность (policing) во многих государствах стала немыслимой без участия негосударственных структур [Crawford, 2012, p.5].

Немаловажным фактором, также ставящим под сомнение миф о способности государства самостоятельно сдерживать преступность, стало осознание того, что наибольшие угрозы безопасности личности в современном мире уже не сосредоточены на территории одного государства; преступность все чаще носит транснациональный характер. Террористические организации, наркокартели, организованные группы, занимающиеся нелегальной торговлей оружием и людьми, также представляют собой сетевые сообщества, не имеющие четких институциональных границ и зачастую не ограниченные территорией какого-либо одного государства. В связи с этим государства вынуждены взаимодействовать друг с другом, создавать межгосударственные организации, деятельность которых направлена на выработку решений по противодействию новым угрозам. Это взаимодействие также строится на сетевой основе. Современные государства испытывают серьезное давление со стороны наднациональных институтов — международных организаций, которые задают стандарты, в том числе и в области внутренней политики безопасности, с которыми государство вынуждено считаться. Поэтому государство, хоть и остается сувереном в области уголовной политики, но не является при этом полностью свободным в принятии решений.

В криминологической литературе появился ряд работ, описывающих разнообразные аспекты сетевого взаимодействия государственных, надгосударственных и частных структур в обеспечении полицейской деятельности [Loader, 2000; Bayley, Shearing, 1996; Brodeur, 2007; Hoogenboom, 1991; Jones, Newburn, 2002; Newburn, 2001; Shearing, 1992]. Например, И. Лоадер указывает на две явные тенденции в обеспечении исполнения полицейской функции: фрагментацию и диверсификацию [Loader, 2000, p.323]. С одной стороны, традиционные институты государства (как центральные, так и на местах) по-прежнему занимаются поддержанием правопорядка и противодействием преступности. С другой стороны, создаются разнообразные институты, которые вовлечены в эту же деятельность, но не являются государственными. Они могут действо-

вать по заказу государства или независимо от него, иметь межгосударственный характер или представлять интересы местных сообществ [Loader, 2000, p. 323–325]. Частные акторы не только привлекаются к осуществлению традиционно государственных функций по исполнению наказания («частные» тюрьмы), но и берут на себя отдельные полицейские функции по надзору, обеспечению общественной безопасности, профилактике правонарушений. Они действуют как в коммерческом (розничная торговля, развлечения), так и в публичном (охрана публичных мест, исполнение наказания) секторе. Это частные детективные и охранные агентства, инкассаторские службы, системы видеонаблюдения (CCTV), охранные комплексы для дома и автомобиля и прочие приспособления для обеспечения безопасности. Еще в начале 2000-х гг. исследователи говорили о сформировавшейся индустрии частной безопасности [Button, George, 2000, p. 3]. Ее развитию послужило возникновение таких общественных пространств, которые не являются полностью ни частными, ни публичными, — торгово-развлекательные и огороженные жилые комплексы, университетские кампусы, парки, отели [Johnston, Shearing, 2003, с. 83]. Они управляются при помощи так называемых частных правительств (*private government*), что предопределяет своеобразные подходы к обеспечению их безопасности.

Приватизация тюрем — один из наиболее ярких примеров, демонстрирующих тенденцию вовлечения частного капитала в отрасль обеспечения безопасности. Впервые «частная» тюрьма была открыта в 1850-е гг. в США — Сан-Квентин в Калифорнии. Ее опыт оказался не слишком удачен, что не помешало во второй половине XX в. сначала США, а затем и Великобритании вновь обратиться к стратегии приватизации.

Довольно сложно дать определение «частной» тюрьме, поскольку в литературе, посвященной приватизации пенитенциарных учреждений в США, отмечается существование как минимум десяти ее способов [Cunningham, 2001]. Наиболее распространенными из них являются заключение контрактов между правительством штата или федеральным правительством и частной компанией на предоставление отдельных видов услуг, связанных с обеспечением функционирования исправительного учреждения, а также продажа активов. Частные корпорации могут быть привлечены к проектированию и строительству тюрем, к их управлению, услуг по обеспечению питанием, предоставлению образовательных и медицинских услуг, этапированию осужденных. В ряде случаев частная компания строит тюрьму, которая в дальнейшем переходит под государственное управление, или же, напротив, менеджмент государственного исправительного учреждения поручается частной фирме. В наиболее радикальном варианте вся деятельность по строительству и управлению тюрьмой осуществляется частной корпорацией, а государство берет у нее эту тюрьму на условиях лизинга (на срок 25 лет) [Cavadino, Dignan, 2006, p. 304]. Несмотря на наметившуюся в последние годы тенденцию сокращения числа осужденных



в США, стратегия приватизации лишь набирает обороты. Решение бывшего Президента США Б.Обамы отказаться от применения частных тюрем на федеральном уровне было отменено новым Президентом в первые же месяцы его правления. Заметим, что присутствие частных компаний на рынке пенитенциарных услуг не поспособствовало увеличению числа заключенных и разрастанию тюремно-индустриального комплекса.

При этом ошибочно вести речь о снижении роли государства в осуществлении контроля над преступностью. Меняется его основная задача. Ею становится не непосредственное обеспечение безопасности, а скорее защита публичных интересов в рыночном обществе. Государство призвано не допустить такую ситуацию, в которой частные акторы, обладающие большими ресурсами, навязывают свое видение безопасности и способов ее обеспечения всем остальным [Loader, Walker, 2006]. Несмотря на традиционную критику государства за медлительность, бюрократическую неповоротливость, неоправданное применение принуждения, вмешательство в частные дела и необъективность, исследователи признают, что лишь оно обладает необходимыми институциональными ресурсами и легитимностью, чтобы обеспечить всем в равной степени и без дискриминации по какому-либо признаку доступа к благу безопасности [Loader, Walker, 2007].

Непознаваемое и непредсказуемое будущее представляет собой ряд проблем для государственного управления. Во-первых, поскольку это будущее является лишь воображаемым, то политика вынуждена опираться на этот образ реальности, который конструируется различными способами и так же может быть переконструирован. Во-вторых, принятие решений на основании принципа предосторожности требует немалой доли воображения от современного бюрократа, которому надо создать образ будущего и принять решение, основываясь на воображаемом образе. Чиновник должен предвидеть возможные риски, самые худшие последствия, неочевидные и невероятные сценарии развития ситуации. Совместимо ли такое воображение с традиционной для чиновника ролью строгого блюстителя правил? [O'Malley, 2011, p.7]. Но теперь для реализации этой задачи требуется не неукоснительное и монотонное следование сети правил, а воображение.

**Российская уголовная политика.** Проблемы отечественной уголовной политики и вопрос о том, насколько описанные тенденции воспроизводятся в отечественной уголовной политике, заслуживают отдельного рассмотрения. Однако представляется, что российская уголовная политика также оказалась в превентивном тренде, о чем свидетельствует недавнее принятие ряда законодательных актов, направленных на регламентирование вопросов, связанных с предупреждением преступлений. Так, на основании Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» в Российской Федерации была введена такая мера



профилактического воздействия на лиц, ранее совершивших преступления, как административный надзор. В прошлом году в силу вступил Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации». Как следует из ч. 2 ст. 1, он устанавливает правовую и организационные основы системы профилактики правонарушений, общие правила ее функционирования, основные принципы, направления, виды профилактики правонарушений и формы профилактического воздействия, полномочия, права и обязанности субъектов профилактики правонарушений и лиц, участвующих в ней. Данный закон еще слишком нов, чтобы делать какие-либо выводы о его эффективности, пробелах или проблемах, связанных с его применением на практике. Вместе с тем вводимые им меры профилактики имеют много общего с мерами, направленными на предупреждение преступлений, которые действуют в других странах, в том числе они предусматривают и сотрудничество между различными субъектами профилактики. Не следует забывать и о том, что в советское время уголовная политика в значительной степени была ориентирована на предупреждение преступлений; отечественными криминологами разработаны теоретические основы профилактики правонарушений [Бабаев, 1973; Орехов, 1972; Шляпочников, 1972]. Наследие советских времен, необходимость межгосударственного сотрудничества по вопросам обеспечения безопасности, в том числе борьбы с терроризмом, масштабные реформы государственного управления в России — те обстоятельства, которые позволяют предположить, что превентивные меры, а также уголовная политика, основанная на сотрудничестве, будут лежать в основе и отечественной системы контроля над преступностью. В связи с этим осмысление особенностей превентивной уголовной политики в российских условиях является перспективной исследовательской задачей.

## Литература

- Бабаев М. М. Значение профилактики в борьбе с преступностью // Советская юстиция. 1973. № 19. С. 24–26.
- Безуголова М. Н. Формы общественного контроля над системой государственной гражданской службы // Социально-гуманитарные знания. 2009. № 11. С. 67–81.
- Беляев А. Н. Измерение эффективности и оценивание в государственном управлении: международный опыт / под ред. А. Н. Беляева и др. // Оценивание программ и политик: методология и применение. М.: ГУ ВШЭ, 2005.
- Бойко Ю. А. Гражданский контроль за работой органов власти. Ярославль: ЯРОО «ЦСП», 2003.
- Бюджет для граждан // Сайт Комитета финансов Санкт-Петербурга. URL: <https://new.fincom.gov.spb.ru/budget-for-citizens/your/register/1> (дата обращения: 12.09.2017).
- В ОП РФ прошла конференция «Перспективы развития избирательной системы в России» // Сайт Общественной палаты Российской Федерации. URL: <https://opr.ru/press/news/2016/newsitem/37278>. (дата обращения: 11.12.2016).
- Вагин В. ИБ. Практический опыт в России // Сайт «Инициативное бюджетирование». URL: <http://budget4me.ru/materials/47e14512-ba46-11e6-8a28-0242ac10f406/> (дата обращения: 10.09.2017).

- Вагин В., Тимохина, Е. И. 25 вопросов об ИБ. М.: Т8 Издательские технологии, 2017 // URL: [http://www.berezovo.ru/upload/documents/finance/budget\\_dly\\_gragdan/25\\_Q\\_10\\_edit.pdf](http://www.berezovo.ru/upload/documents/finance/budget_dly_gragdan/25_Q_10_edit.pdf)<http://kgi.zillion.net/courses/show/6542/initsiativnoie-biudzhietirovaniie> (дата обращения: 30.08.2017).
- Васильев В. Объединение вузов в России необходимо и неизбежно. 2012 // РИА «Новости». URL: [http://ria.ru/edu\\_higher/20120427/636663596.html](http://ria.ru/edu_higher/20120427/636663596.html) (дата обращения: 20.08.2017).
- Вести с полей // Социальная сеть «Facebook». URL: <https://www.facebook.com/groups/654018458009840/> (дата обращения: 20.08.2017).
- Винчестерский статут // Хрестоматия памятников феодального государства и права стран Европы. М. Гос. изд. юрид. лит. 1961. URL: <http://www.hrono.ru/dokum/1200dok/1285ed1.php> (дата обращения: 23.08.2017).
- Виссема Й. Университет третьего поколения: управление университетом в переходный период. М.: Олимп-Бизнес, 2016.
- Волков А. Е. Российское образование — 2020: модель образования для инновационной экономики // Российское образование: тенденции и вызовы: сб. ст. и аналитических докл. / под ред. А. Е. Волкова. М.: Дело АНХ, 2009.
- Волкова А. В Публичные ценности и система государственного управления России. СПб.: СПбГУ, 2013.
- Вольман Х. Оценивание в рамках реформы государственного управления: в сторону «третьей волны» оценивания? / Х. Вольман; пер. с англ. М., 2004. URL: [http://politanaliz.ru/articles\\_264.html](http://politanaliz.ru/articles_264.html) (дата обращения: 20.05.2017).
- Гегель. Наука логики. Т. 2. М.: Мысль, 1971.
- Гидденс Э. Ускользающий мир. Как глобализация меняет нашу жизнь. М.: Весь мир, 2004.
- Горелик А. Л. Проблемы интеллектуализации промышленных корпораций. Монография М.: Омега-Л, 2010.
- Грибанов Д. В. Государственная инновационная политика: понятие, уровни, принципы // Вестник Финансового университета. 2011. № 3.
- Гуринская А. Л. Полицейская деятельность в Великобритании до создания полиции: раннее Средневековье — XVIII век // Вестник Орловского гос. ун-та. 2015. № 6(47). С. 14–20.
- Давтян Д. В. Реализация гражданского контроля в практике местного самоуправления: автореф. дис. ... канд. социол. наук. Белгород: Белгородский гос. нац. исслед. ун-т, 2015.
- Дарендорф Р. Элементы теории социального конфликта // Социологические исследования, 1994. № 5. С. 142–147.
- Депутатам придется лично работать с обращениями граждан // Российская газета. М., 2016. URL: [https://rg.ru/2016/11/08/deputatam\\_pridetsia\\_lichno\\_rabotat\\_s\\_obrashcheniiami\\_grazhdan.html](https://rg.ru/2016/11/08/deputatam_pridetsia_lichno_rabotat_s_obrashcheniiami_grazhdan.html) (дата обращения: 15.11.2016).
- Доклад «О развитии института оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации и органах местного самоуправления в 2015 г.» // Официальный информационный портал об Оценке Регулирующего Воздействия (ОРВ) Министерства экономического развития Российской Федерации. URL: <https://orv.gov.ru/Regions/Ratings> (дата обращения: 15.05.2016).
- Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации. Общественная Палата Российской Федерации. 2007. URL: <https://www.oprf.ru/> (дата обращения: 05.02.2017).
- Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации. Общественная Палата Российской Федерации. 2011. URL: <https://www.oprf.ru> (дата обращения: 12.05.2016).
- Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации. Общественная Палата Российской Федерации. 2012. URL: <https://www.oprf.ru/> (дата обращения: 05.02.2017).
- Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации. Общественная Палата Российской Федерации. 2016. URL: <https://www.oprf.ru> (дата обращения: 05.02.2017).
- Европейский университет, Комитет гражданских инициатив, Фонд «RES-PUBLICA», Банк «Открытие» Партиципаторное бюджетирование. Как привлечь граждан к управлению горо-

- дом // Сайт Европейского университета (Санкт-Петербург). URL: [https://eu.spb.ru/images/RESPUBLICA/PB/PB\\_booklet\\_e.pdf](https://eu.spb.ru/images/RESPUBLICA/PB/PB_booklet_e.pdf) (дата обращения: 15.09.2017).
- Ицковиц Г. Тройная спираль. Университеты — предприятия — государство. Инновации в действии / пер. с англ. А. Ф. Уварова. Томск: Изд-во ТУСУР, 2010.
- Казанцев А. А. Расширение проблематики безопасности в политике России: секьюритизация, биополитика, и новые административные практики: монография. М.: Проспект, 2010. С. 11–17.
- Карастелев В. Е. Институционализация общественного контроля в системе правосудия и правоохранительной деятельности в современной России: дис. ... канд. полит. наук. М.: Высшая школа экономики, 2015.
- Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура / под ред. О. И. Шкарта. М.: ГУ ВШЭ, 2000.
- Кларк Б. Создание предпринимательских университетов: организационные направления трансформации / пер. с англ. А. Смирнова. М.: Изд-во ГУ ВШЭ, 2011.
- Клиньшанс Е. И. Институт гражданского контроля над уголовно-исполнительной системой в условиях политической модернизации России: дис. ... канд. полит. наук. Саратов: Саратовский гос. соц.-экон. ун-т, 2011.
- Колегов В. В. Совершенствование системы оценки регулирующего воздействия в государственном управлении на региональном уровне: дис. ... канд. экон. наук. М.: Моск. гор. ун-т управления Правительства Москвы, 2015.
- Комитет гражданских инициатив // Сайт «Инициативный бюджет». URL: <http://budget4me.ru/> (дата обращения: 10.08.2017).
- Кривец А. П. К вопросу о гражданском контроле в современной России как механизме взаимодействия власти и общества // Научные ведомости БелГУ. Серия История. Политология. Экономика. 2010. Т. 19, № 16. С. 216–223.
- Кудрин А. Речь на конференции по ИБ // Сайт Научно-исследовательского финансового института Министерства финансов России. URL: <http://www.mfsk.ru/news/smi/539> (дата обращения: 12.09.2017).
- Кулешиова Н. Н. О современном состоянии общественного контроля в России // Юридическая наука. 2011. № 2. С. 21–24.
- Лукин П. Средневековый Новгород — европейская Россия. 2015 // Сайт «Православие и мир». URL: <http://www.pravmir.ru/srednevekovyiy-novgorod-evropeyskaya-rus-lektsiya-pavla-lukina/> (дата обращения: 18.04.2017).
- Методика построения рейтингов субъектов РФ // Министерство экономического развития РФ. URL: <http://economy.gov.ru/minrec/activity/sections/ria/orvrf/bestpractices/index> (дата обращения: 25.05.2017).
- Миклашевская А. Миллионы бразильцев требуют импичмента. 2016 // Коммерсантъ. URL: <http://www.kommersant.ru/Doc/2937527> (дата обращения: 14.03.2016).
- Миляева Л. Г., Белоусов Д. А. Уточнение понятия инновационный потенциал, базирующееся на методике структурированных процедур // Инновации. 2008. № 12. С. 100–102.
- Министерство образования и науки РФ разработало критерии оценки деятельности вузов. 2012 // РИА «Новости». URL: [http://ria.ru/edu\\_higher/20120730/712748694.html](http://ria.ru/edu_higher/20120730/712748694.html) ixzz24GeiKIGk (дата обращения: 06.05.2017).
- Мудрость тысячелетий. Энциклопедия. М: ОЛМА-ПРЕСС, 2001.
- Мутагиров Д. З. «Свет и тень» политических партий // Политэкс. 2015. Т. 11, № 1. С. 25–37.
- Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов России // Сайт НИФИ. URL: <https://www.nifi.ru/ru/about/nd.html> (дата обращения: 14.06.2017).
- Нисневич Ю. А. Гражданский контроль как механизм противодействия коррупции: проблемы реализации в России // Право и государство: теория и практика. 2010. № 4. С. 42–48.
- Норт Д. Понимание процесса экономических изменений. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2010.

- О проекте «Твой бюджет» // Сайт администрации Санкт-Петербурга. URL: <https://gu.spb.ru/news/ob-oprose-komiteta-fansov/> (дата обращения: 15.05.2017).
- О развитии института оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации и органах Оценка регулирующего воздействия: официальный сайт // Официальный информационный портал об Оценке регулирующего воздействия (ОРВ) Министерства экономического развития Российской Федерации. URL: <http://orv.gov.ru/> (дата обращения: 20.05.2017).
- Орехов В. В. Социальное планирование и вопросы борьбы с преступностью. Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1972.
- Официальный сайт Комитета по развитию предпринимательства и потребительского рынка С.-Петербурга. URL: <http://crppr.gov.spb.ru/reg-vozdeistvie/> (дата обращения: 20.05.2017).
- Пахомова Н. В., Казьмин А. А. Взаимосвязь структуры рынка и инновационной активности фирм: новые результаты с учетом технологических возможностей отраслей // Проблемы современной экономики. 2013. № 4(48). С. 53–60.
- Пахомова Н. В., Рихтер К. К., Малышков Г. Б., Бондаренко Ю. П. Организационно-институциональные условия формирования спроса на инновации // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия: Экономика. 2015. Вып. 2.
- Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 25.04.2005 «Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ». 2005. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_53088/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_53088/) (дата обращения: 06.05.2017 г.).
- Послание Президента Федеральному Собранию. 2016. Сайт Президента России. М., 2016. URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/messages/53379>. (дата обращения: 21.02.2017)
- Романюк Р. Внутренние резервы против внешних вызовов // Эксперт Северо-Запада. 2015. № 5. С. 20–23.
- Сморгунов Л. В. (ред.) Государственная политика и управление: учеб. В 2 ч.: ч. I. Концепции и проблемы государственной политики и управления / под ред. Л. В. Сморгунова. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2006.
- Сморгунов Л. В. Сетевой анализ публичной политики: учеб / под ред. Л. В. Сморгунова. М.: РГ-Пресс, 2013.
- Татаркин А. И. Ключи к мировому рынку: инновационное предпринимательство и его возможности. М.: Экономика, 2002.
- Тишков В. Контроль над интернетом: ситуация в России и мировой опыт. М., 2015. URL: [http://www.valerytishkov.ru/cntnt/publikacii3/publikacii/kontrol\\_na.html](http://www.valerytishkov.ru/cntnt/publikacii3/publikacii/kontrol_na.html) (дата обращения: 2.12.2016).
- Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» // Источник: информационно-правовой портал ГАРАНТ.РУ. URL: <http://base.garant.ru/12184517/> (дата обращения: 15.12.2017).
- Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ (ред. 3.07.2016) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». 2017. URL: <http://legalacts.ru/doc/federalnyi-zakon-ot-21072014-n-212-fz-ob/> (дата обращения: 7.11.2017)
- Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // Источник: информационно-правовой портал ГАРАНТ.РУ. URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/758704/> (дата обращения: 15.12.2017).
- Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: <http://regulation.gov.ru/> (дата обращения: 20.05.2017).
- Фролов А. С. Проблемы координации мер научно-технологической, инновационной и промышленной политики в России // Журнал Новой экономической ассоциации. 2013. № 4(20). С. 133–147.
- Хайек Ф. Конкуренция как процедура открытия // Мировая экономика и международные отношения. 1989. № 12.
- Центр Общероссийского народного фронта по независимому мониторингу исполнения указов Президента РФ «Народная экспертиза». Внедрение ОРВ в регионах // Центр Общероссийского

- ского народного фронта по независимому мониторингу исполнения указов Президента РФ «Народная экспертиза». URL: <http://narexpert.ru/dlya-vnedreniya-ory-na-regionalnom-urovne-trebuetsya-bolshe-usilij-vlasti-i-predprinimatelskogo-soobshhestva/> (дата обращения: 15.05.2016).
- Цыганков Д. Б., Смирнова М. В. Четвертое поколение методов оценивания // Оценивание программ и политик: методология и применение / под ред. Д. Б. Цыганкова, М.: 2007.
- Чесбро Г. Открытые инновации / пер. с англ. В. Егорова. М.: Поколение, 2007.
- Чулков А. Опыт и перспективы применения ИБ в России / Финансы и кредит. 2016. Вып. 8. С. 10–21 // Сайт «Киберленинка». URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/opyt-i-perspektivy-primeneniya-v-rossii-initsiativnogo-byudzhetrovaniya> (дата обращения: 08.4.2017).
- Шляпочников А. С. Общие меры предупреждения преступности. М.: Знание, 1972.
- Шок Н. П. Развитие гражданского общества в России через институты местного самоуправления // Уч. зап. Рос. гос. соц. ун-та. 2008. Вып. № 2.
- Abers R. *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*. Colorado: Boulder, 2000.
- Aldén L., Hammarstedt M. Integration of Immigrants on the Swedish Labour Market — Recent Trends and Explanations // Working Paper Series. Linnaeus University Centre for Labour Market and Discrimination Studies. 2014, no. 9.
- Alves J. Neither Humans nor Rights: Some Notes on the Double Negation of Black Life in Brazil // Journal of Black Studies. 2014. Vol. 45, no. 2. P. 143–162.
- Amar P. Operation Princess in Rio de Janeiro: Policing «Sex Trafficking», Strengthening Worker Citizenship, and the Urban Geopolitics of Security in Brazil // Security Dialogue. 2009. Vol. 40, no. 4–5. P. 513–541.
- Aragonès E., Sánchez-Pagés S. A Model of Participatory Democracy: Understanding the Case of Porto Alegre // Edinburgh School of Economics. Discussion Paper Series, 2004.
- Arnstein Sh. A Ladder of Citizen Participation // T. Le Gates, F. Stout (eds). *The City Reader*. New York and London: Routledge. 2002. P. 240–252.
- Ashworth A., Zedner L. *Preventive Justice*. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- Baiocchi G. *Militants and Citizens: The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*. Stanford, CA: Stanford University Press, 2005.
- Bayley D., Shearing C. The Future of Policing // Law and Society Review. 1996. Vol. 3, no. 3. P. 585–606.
- Better Regulation Framework Manual. Practical Guidance for UK Government Officials. March 2015 // UK Government. Department for Business, Energy and Industrial Energy. Available at: <http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/better-regulation/docs/i/11-1111-impact-assessment-guidance.pdf> (accessed: 25.05.2017).
- Bevelander P., Irastorza N. *Catching Up: The Labour Market Integration of New Immigrants in Sweden*. Washington, DC and Geneva: Migration Policy Institute and International Labour Organisation, 2014.
- Bilgili O., Huddleston, T., Joki A.-L. The Dynamics Between Integration Policies and Outcomes: A Synthesis of the Literature. MPG. Available at: [http://www.migpolgroup.com/wp\\_clean/wp-content/uploads/2015/03/MIPEX\\_Literaturereview\\_The-Dynamics-Between-Integration-Policies-and-Outcomes.pdf](http://www.migpolgroup.com/wp_clean/wp-content/uploads/2015/03/MIPEX_Literaturereview_The-Dynamics-Between-Integration-Policies-and-Outcomes.pdf) (accessed: 12.03.2017).
- Boveri K. Multiculturalism and welfare state integration: Swedish model path dependency. *Identities. Global Studies in Culture and Power*. 2014. Vol. 21, no. 6. P. 708–723.
- Brochmann G., Hagelund A. Migrants in the Scandinavian Welfare State. *Nordic Journal of Migration Research*. 2011. Vol. 1, no. 1. P. 13–24.
- Brodeur J. High and Low Policing in Post-9/11 Times // Policing. 2007. Vol. 1, no. 1. P. 25–37.
- Budeszentrale für Politische Bildung. 8. Statusbericht des Portals Bürgerhaushalt.org. 2015 // [www.buergerhaushalt.org](http://www.buergerhaushalt.org). Available at: [https://www.buergerhaushalt.org/sites/default/files/downloads/8.\\_Statusbericht\\_Buergerhaushalte\\_in\\_Deutschland\\_Juni\\_2015.pdf](https://www.buergerhaushalt.org/sites/default/files/downloads/8._Statusbericht_Buergerhaushalte_in_Deutschland_Juni_2015.pdf) (accessed: 12.03.2017).

- Button M., George B. *Private Security*. Vol. 1. New York: Palgrave MacMillan, 2000.
- Cabannes Y. Participatory Budgeting: A Significant Contribution to Participatory Democracy // *Environment and Urbanization*. 2004. Vol. 16, no. 1. P. 16–24.
- Carvalho H. *The Preventive Turn in Criminal Law*. Oxford: Oxford University Press, 2017.
- Cavadino M., Dignan J. *Penal Systems: A Comparative Approach*. London: Sage Publications, 2006.
- Cirineo A., Studnicka S. Corruption and Human Trafficking in Brazil: Findings from a Multi-Modal Approach // *European Journal of Criminology*. 2010. Vol. 7, no. 1. P. 29–43.
- Crawford A. Introduction: Governance and Security // *Crime and Insecurity. The Governance of Safety in Europe* // A. Crawford (ed.). New York; London: Routledge, 2012.
- Crawford A. Missed Opportunities for Preventing Crime // *Criminal Justice Matters*, 2007. Vol. 69. P. 16–17.
- Cunningham D. Guidelines for Contracting for a Private Prison // J. Austin (ed.). *Emerging Issues on Privatized Prisons*. Washington, DC: US Department of Justice, Office of Justice Programs, 2001.
- De los Reyes P. Det Problematisksa Systerskapet: Om 'svenskhet' Och 'invandrarskap' Inom Svensk Genushistorisk Forskning. *Historisk Tidskrift*. 1998. Nr. 118.
- Declaration of Independence. 4 July 1776, Tansill 22–26. In Congress, July 4, 1776 The Unanimous Declaration of the Thirteen United States of America.
- Etzkowitz H. *Triple Helix: University, Industry, Government. Innovation in Action*. New York; London: Routledge, 2008.
- European Commission 2016. How are Refugees Faring on the Labour Market in Europe? A First Evaluation Based on the 2014 EU Labour Force Survey Ad Hoc Module. Working Paper. 2016, no. 1.
- Feeley M., Simon J. The New Penology: Notes on the Emerging Strategy of Corrections and Its Implications // *Criminology*. 1992. Vol. 30, no. 4. P. 467–470.
- Finley M. *The Ancient Economy*. 1973. University of California Press // Internet Archive. Available at: [https://archive.org/stream/bub\\_gb\\_oMmyO465s9oC/page/n3/mode/2up](https://archive.org/stream/bub_gb_oMmyO465s9oC/page/n3/mode/2up) (accessed: 10.04.2017).
- Freeman Ch., Clark J., Soete L. *Unemployment and the Technical Innovations: a Study of Long Waves and Economic Development*. London: Frances Pinter, 1982.
- Freeman G. Incorporating Immigrants in Liberal Democracies // CMD Working Paper 03-09d. Princeton: Center for Migration and Development, Princeton University. 2003.
- Garland D. *The Culture of Control*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Garland D. The Limits of the Sovereign State. Strategies of Crime Control in Contemporary Society // *The British Journal of Criminology*. 1996. Vol. 36, no. 4. P. 445–471.
- Goold B., Loader I., Thumala A. Consuming Security?: Tools for a Sociology of Security Consumption // *Theoretical Criminology*. 2010. Vol. 14, no. 1. P. 3–30.
- Government Bill 2009/10:60: 'Introduction of newly arrived immigrants into the labour market — individual responsibility with professional support' (Sweden).
- Hatzichronoglou T. Revision of the High-Technology Sector and Product Classification // *OECD Science, Technology and Industry Working Papers*. 1997, no. 2.
- Hobbes Th. *The English Works*. Vol. III. London: Liberty Fund, 2011.
- Hoogenboom B. Grey Policing: A Theoretical Framework. // *Policing and Society: An International Journal*. 1991. Vol. 2, no. 1. P. 17–30.
- Hughes G. *Understanding Crime Prevention: Social Control, Risk and Late Modernity*. Buckingham: Open University Press, 1998.
- Johnston L., Shearing C. *Governing Security: Explorations in Policing and Justice*. New York; London: Routledge, 2003.
- Jones T. The Governance of Security: Pluralization, Privatization, and Polarization in Crime Control // *The Oxford Handbook of Criminology*. Oxford: Oxford University Press, 2007. P. 841–865.



- Jones T., Newburn T. The Transformation of Policing? Understanding Current Trends in Policing Systems // *British Journal of Criminology*. 2002. Vol. 42, no. 1. P. 129–146.
- Kant I. The Philosophy of Law: An Exposition of the Fundamental Principles of Jurisprudence as the Science of Right. Indianapolis: Pluhar, Hachette Publishing Company, 2009.
- Kębłowski W., Van Criekingen M. Participatory Budgeting Polish Style. What Kind of Policy has Traveled to Sopot, Poland. In *Hope for Democracy. 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide* // Сайт [www.buergerhaushalt.org](http://www.buergerhaushalt.org). Available at: [http://www.buergerhaushalt.org/sites/default/files/downloads/Studie\\_Hope\\_for\\_democracy\\_-\\_25\\_years\\_of\\_participatory\\_budgeting\\_worldwide.pdf](http://www.buergerhaushalt.org/sites/default/files/downloads/Studie_Hope_for_democracy_-_25_years_of_participatory_budgeting_worldwide.pdf) (accessed: 12.03.2017).
- Knocke W. Osynliggjorda och 'Fragmenterade' — Invandrade Kvinnor i Arbetslivet // *Arbete i intersektionella perspektiv* / P. Mulinari, och R. Selberg (eds). Malmö: Gleerups, 2011.
- Koopmans R. Does Assimilation Work? Cultural Determinants of Labour Market Participation of European Muslims // *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 2016. Vol. 42, no. 2. P. 197–216.
- Koopmans R. Multiculturalism and Immigration: A Contested Field in Cross-National Comparison // *Annual Review of Sociology*. 2013. Vol. 39. P. 147–169.
- LeClerc B., Savona E. Crime Prevention in the 21<sup>st</sup> Century. Berlin: Springer, 2016.
- Leubolt B., Novy A., Becker J. Changing Patterns of Participation in Porto Alegre. In *International Social Science Journal* // Сайт [www.researchgate.net](http://www.researchgate.net). Available at: [https://www.researchgate.net/publication/227541408\\_Changing\\_patterns\\_of\\_participation\\_in\\_Porto\\_Alegre](https://www.researchgate.net/publication/227541408_Changing_patterns_of_participation_in_Porto_Alegre) (accessed: 15.03.2017).
- Loader I. Plural Policing and Democratic Governance // *Social and Legal Studies*. 2000. Vol. 9, no. 3. P. 323–345.
- Loader I., Walker N. Necessary Virtues: the Legitimate Place of the State in the Production of Security // *Democracy, Society and the Governance of Security* / J. Wood, B. Dupont (eds). Cambridge: Cambridge University Press. 2006. P. 165–195.
- Loader I., Walker N. *Civilizing Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- Locke J. The Two Treatises of Government (1689, 1764). Indianapolis: Liberty Fund, 2004.
- McClellan J. Liberty, Order, and Justice: An Introduction to the Constitutional Principles of American Government. Indianapolis: Liberty Fund, 2009.
- McCulloch J., Wilson D. Pre-crime: Pre-emption, Precaution and the Future. New York and London: Routledge, 2015.
- Neergaard A. På Tröskeln Till Lönearbete. Diskriminering, Exkludering och Underordning av Personer med Utländsk Bakgrund. Rapport av Utredningen om Makt, Integration och Strukturell Diskriminering // *Statens Offentliga Utredningar* / A. Neergard (ed.). 2006. Vol. 60.
- Newburn T. The Commodification of Policing: Security Networks in the Late Modern City // *Urban Studies*. 2001. Vol. 38, no. 5–6. P. 829–848.
- Novy A., Leubolt B. Participatory Budgeting in Porto Alegre: Social Innovation and the Dialectical Relationship of State and Civil Society // *Urban Studies*. 2005. Vol. 42, no. 11. P. 2023–2036.
- OECD. Making Integration Work. Refugees and Others in Need of Protection. Paris: OECD Publishing, 2016. [www.oecd.org](http://www.oecd.org). Available at: <http://www.oecd.org/fr/migrations/making-integration-workhumanitarian-migrants-9789264251236-en.htm>. (accessed: 14.04.2017).
- O'Malley P. Security After Risk: Security Strategies for Governing Extreme Uncertainty // *Current Issues in Criminal Justice*. 2011. Vol. 23. P. 1–15.
- Osborne D. Reinventing Government // *Public Productivity & Management Review*. 1993. Vol. 16, no. 4. P. 349–356.
- Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. New York: A Plume Book, 1992.



- Radvanovsky R.* Critical Infrastructure: Homeland Security and Emergence Preparedness. Boca Raton: Taylor & Francis Group, 2006.
- Republic of Poland. UCLG Country Profiles. 2016. [www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/country\\_profile/Poland.pdf](http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/country_profile/Poland.pdf) (accessed: 20.03. 2017).
- Rhodes R.* The New Governance: Governing without Government // *Political Studies*. 1996. Vol. 44. P.652–667.
- Rhodes R.* Understanding Governance. Buckingham and Philadelphia: Open University Press, 1997.
- Rüsch M. A., Wagner M.* Participatory Budgeting in Germany. Citizens as Consultants // *Dias N. (org). Hope for Democracy. 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide*. SÃO BRÁS DE ALPORTEL, PORTUGAL. 2014. [www.buergerhaushalt.org/sites/default/files/downloads/Studie\\_Hope\\_for\\_democracy\\_-\\_25\\_years\\_of\\_participatory\\_budgeting\\_worldwide.pdf](http://www.buergerhaushalt.org/sites/default/files/downloads/Studie_Hope_for_democracy_-_25_years_of_participatory_budgeting_worldwide.pdf) (accessed: 14.04.2017).
- Sebba L.* Victim-Driven Criminalisation. Some Recent Trends in the Expansion of Criminalisation. // *Regulating deviance: the redirection of criminalisation and the futures of criminal law* // B. McSherry, A. Norrie, S. Bronitt (eds). Oxford: Hart Publishing. 2009.
- Shah A.* Participatory budgeting. Public sector governance and accountability series. The International Bank for Reconstruction and Development. 2017 / The World Bank. Available at: <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/ParticipatoryBudgeting.pdf10.1596/978-0-8213-6923-4> (accessed: 27.05.2017).
- Shearing C.D.* The Relation Between Public and Private Policing // *Modern Policing* / M. Tonry, N. Morris (eds.). Chicago: University of Chicago Press, 1992. P.399–434.
- Simon J.* Governing Through Crime: How the War on Crime Transformed American Democracy and Created a Culture of Fear. New York: Oxford University Press, 2007.
- Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A.* (in collaboration with G. Allegretti). Transnational Models of Citizen Participation // *Dias N. (org). Hope for Democracy. 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide*. P.28–47. [www.buergerhaushalt.org/sites/default/files/downloads/Studie\\_Hope\\_for\\_democracy\\_-\\_25\\_years\\_of\\_participatory\\_budgeting\\_worldwide.pdf](http://www.buergerhaushalt.org/sites/default/files/downloads/Studie_Hope_for_democracy_-_25_years_of_participatory_budgeting_worldwide.pdf) (accessed: 15.05.2017).
- The Political Works of Marcus Tullius Cicero. Comprising his Treatise on the Commonwealth; and his Treatise on the Laws. Translated from the original, with Dissertations and Notes in Two Volumes. By Francis Barham. Vol. 1. Indianapolis: Liberty Fund, 2004.
- The Writings of Benjamin Franklin. Vol. V/ A. H. Smith (ed.). London: MacMillan and Co, Ltd., 1907.
- The Writings of Thomas Jefferson. In 20 vol. Millenniums edition. Vol. 16. New York: G. P. Putnam's Son, 1904–1905.
- Tilley N., Sidebottom A.* Handbook of crime prevention and community safety. New York; London: Routledge, 2017.
- Universal Declaration of Human Rights Adopted and proclaimed by General Assembly resolution 217 A (III) of 10 December 1948 // United Nations. Available at: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/217\(III\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/217(III)) (accessed: 05.07.2017)
- Wiesbrock A.* The Integration of Immigrants in Sweden: a Model for the European Union? // *International Migration*. 2011. Vol. 49, no. 4. P. 48–66.
- Wortley R., Townsley M.* (eds.). Environmental criminology and crime analysis. New York; London: Routledge, 2017.
- Zedner L.* Policing Before and After the Police: The Historical Antecedents of Contemporary Crime Control // *British Journal of Criminology*. 2005. Vol. 46, no. 1. P.78–96.
- Zedner L.* Pre-crime and Post-criminology? // *Theoretical Criminology*. 2007. Vol. 11, no. 2. P.261–281

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Настоящая монография посвящена изучению выявления границ и возможностей государственной политики на основе сотрудничества, позволяющей развернуть потенциал технологической базы цифрового правительства в направлении повышения государственной управляемости за счет расширения структуры политических возможностей для гражданского участия. Заявленная цель реализована в процессе решения комплекса теоретических и эмпирических задач исследования, которые представлены в его соответствующих частях и главах.

Во-первых, взаимодействие акторов публичной политики на основе сотрудничества отличается от партнерства и простых договорных отношений новыми принципами взаимности, сотворчества и сопроизводства решений в публичной сфере. На этой основе возникают уникальные возможности для общественного развития и экономического роста. Инклюзивная публичная политика требует новых форм демократии, обеспечивающих контроль, мониторинг, гражданскую активность, доверие и общественную повестку дня. Конечно, на пути новых форм взаимодействия граждан и государства появляются новые проблемы и вызовы, ответы на которые дает не только теория, но и практика налаживания современных механизмов сотрудничества и формирования соответствующих институтов.

Во-вторых, публичная политика и управление в условиях сотрудничества опирается на возможности современной технологической революции, обеспечивающей сетевой ландшафт и новые коммуникационные каналы взаимодействия. В этом отношении «демократия одного клика» имеет свои преимущества и недостатки, однако возможности и гражданского активизма, и нового популизма, которые возникают на основе транспарентности, больших данных, интерактивности, — все это явления нового порядка, которые требуют своего изучения. Многосторонность и сложность современного сетевого общества все же имеет больше плюсов, чем минусов для новых форм сотрудничества.

В-третьих, наряду с возникновением новых форм взаимодействия государства и общества на основе сотрудничества трансформируются прежние инсти-

туты политического сообщества. Так, политические партии и электоральные институты вынуждены учитывать новые контексты взаимодействия и перестраивать свои механизмы и практики. Институт экспертов приобретает второе дыхание на основе гражданской активности и формирующейся гражданской науки. Бюджетная политика трансформируется в гражданское инициативное бюджетирование, приобретающее интернациональный характер. Политика в сфере образования невозможна без учета синергии всех стейкхолдеров образовательного процесса — университетов (преподавателей и студентов), работодателей, гражданского общества, бизнеса, академических учреждений. Превентивная уголовная политика трактуется сквозь призму управления будущим на основе сотрудничества.

Конечно, не все проблемы публичной политики и управления на основе сотрудничества продемонстрированы в ходе исследования достаточно подробно. В этом отношении монография открыта к научной критике и конструктивным пожеланиям. Однако поставленную задачу — привлечь внимание к потенциалу, принципу и механизмам сотрудничества в публичной сфере — можно считать выполненной.

## ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

**Бакен-Кнапп Грег**, доктор наук, профессор, Университет Гетеборга, Швеция.

**Балабанова Светлана Геннадьевна**, магистр информационных технологий, консультант Комитета развития электронного правительства Администрации Томской области.

**Баранов Николай Алексеевич**, доктор политических наук, профессор, профессор кафедры глобалистики и геополитики Балтийского государственного технического университета «Военмех», профессор кафедры политических институтов и прикладных политических исследований, Санкт-Петербургский государственный университет.

**Блинова Елена Александровна**, кандидат политических наук, доцент кафедры политического управления факультета политологии, Санкт-Петербургский государственный университет.

**Будко Диана Анатольевна**, кандидат политических наук, ассистент кафедры политических институтов и прикладных политических исследований факультета политологии, Санкт-Петербургский государственный университет.

**Волкова Анна Владимировна**, доктор политических наук, доцент кафедры политического управления факультета политологии, Санкт-Петербургский государственный университет.

**Вульфович Ревекка Михайловна**, доктор политических наук, профессор кафедры стратегии, территориального развития и качества жизни, СЗИУ РАНХиГС при Президенте РФ.

**Глухова Александра Викторовна**, доктор политических наук, профессор, заведующий кафедрой политологии, Воронежский государственный университет.

**Голубев Вадим Юрьевич**, кандидат филологических наук, доцент, заведующий кафедрой английского языка Высшей школы журналистики, Санкт-Петербургский государственный университет.

**Гришин Николай Владимирович**, доктор политических наук, профессор кафедры политологии, Астраханский государственный университет.

**Гуринская Анна Леонидовна**, кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного права юридического факультета РГПУ им. А. И. Герцена; доцент кафедры проблем междисциплинарного синтеза в области социальных и гуманитарных наук факультета свободных искусств и наук Санкт-Петербургского государственного университета.

**Дубицкий Валерий Васильевич**, доктор социологических наук, профессор, проректор, Тюменский государственный университет.

**Комаровский Владимир Савельевич**, доктор философских наук, профессор кафедры политологии и политического управления СЗИУ РАНХиГС при Президенте РФ.

**Кочетков Александр Павлович**, доктор политических наук, профессор кафедры российской политики факультета политологии, Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова.

**Кулакова Татьяна Александровна**, доктор политических наук, профессор кафедры политического управления факультета политологии, Санкт-Петербургский государственный университет.

**Льюис Джереми**, профессор, программа «Политические науки», Хантингдон колледж, Монтгомери, Алабама, США.

**Мирошниченко Инна Валерьевна**, доктор политических наук, доцент, заведующая кафедрой государственной политики и государственного управления, Кубанский государственный университет.

**Михеев Владимир Александрович**, доктор философских наук, профессор кафедры политологии и политического управления, РАНХиГС при Президенте РФ.

**Морозова Елена Васильевна**, доктор философских наук, профессор, профессор кафедры государственной политики и государственного управления, Кубанский государственный университет.

**Мутагиров Джамал Зейнутдинович**, доктор философских наук, профессор кафедры международных политических процессов факультета политологии, Санкт-Петербургский государственный университет.

**Неверов Кирилл Алексеевич**, кандидат политических наук, ассистент кафедры политического управления факультета политологии, Санкт-Петербургский государственный университет.

**Никовская Лариса Игоревна**, доктор социологических наук, профессор, главный научный сотрудник, Институт социологии РАН.

**Радиков Иван Владимирович**, доктор политических наук, профессор, и.о. заведующего кафедрой российской политики факультета политологии, Санкт-Петербургский государственный университет.

**Сморгунов Леонид Владимирович**, доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой политического управления факультета политологии, Санкт-Петербургский государственный университет.

**Соколов Александр Владимирович**, кандидат политических наук, доцент кафедры социально-политических теорий, Ярославский государственный университет им. П. Г. Демидова.

**Соловьев Александр Иванович**, доктор политических наук, профессор, заведующий кафедрой политического анализа факультета государственного управления, Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова.

**Спехар Андреа**, доктор наук, доцент Университета Гетеборга, Швеция.

**Сунгуров Александр Юрьевич**, доктор политических наук, профессор, руководитель департамента прикладной политологии НИУ ВШЭ, Санкт-Петербург.

**Тимофеева Лидия Николаевна**, доктор политических наук, профессор кафедры политологии и политического управления СЗИУ РАНХиГС при Президенте РФ.

**Тропинова Елена Александровна**, кандидат экономических наук, доцент кафедры политического управления факультета политологии, Санкт-Петербургский государственный университет.

**Факих Зейнаб**, Университет Гетеборга, Швеция.

**Филатова Ольга Георгиевна**, кандидат философских наук, доцент кафедры связей с общественностью в политике и государственном управлении Высшей школы журналистики, Санкт-Петербургский государственный университет.

**Шашкова Ярослава Юрьевна**, доктор политических наук, профессор, заведующий кафедрой политологии, Алтайский государственный университет.

**Якимец Владимир Николаевич**, доктор социологических наук, гл. научный сотрудник, Институт проблем передачи информации им. А. А. Харкевича РАН.

Научное издание

СОТРУДНИЧЕСТВО В ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКЕ  
И УПРАВЛЕНИИ

Под ред. *Л. В. СМОРГУНОВА*

Редактор *М. В. Земскова*

Корректор *Е. В. Величина*

Компьютерная верстка *Е. М. Воронковой*

Обложка *Е. Р. Куныгина*

Подписано в печать 26.11.18. Формат 70×100 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>.

Усл. печ. л. 22,26. Плановый тираж 500 экз. (1-й завод — 50 экз.). Заказ № .

Издательство Санкт-Петербургского университета.

199004, С.-Петербург, В.О., 6-я линия, 11. Тел./факс +7(812)328-44-22  
[publishing@spbu.ru](mailto:publishing@spbu.ru)



[publishing.spbu.ru](http://publishing.spbu.ru)

Типография Издательства СПбГУ. 199034, С.-Петербург, Менделеевская линия, д. 5.