DOI: 10.17976/jpps/2015.05.05

ФОРМИРОВАНИЕ И ОТСТАИВАНИЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ ИНТЕРЕСОВ В РОССИИ: ОТ "АДМИНИСТРАТИВНОЙ" К ПАРТНЕРСКОЙ МОДЕЛИ

Л.И. Никовская, В.Н. Якимец

НИКОВСКАЯ Лариса Игоревна, доктор социологических наук, главный научный сотрудник Института социологии РАН. Для связи с автором: nikovsky@inbox.ru**; ЯКИМЕЦ Владимир Николаевич, доктор социологических наук, главный научный сотрудник Института проблем передачи информации РАН.** Для связи с автором: iakimets@mail.ru

Статья поступила в редакцию: 23.06.2015. Принята к печати: 08.07.2015

Аннотация. В статье показывается, что в условиях увеличивающейся сложности и многомерности трансформирующегося российского социума и формирующегося плюрализма социально-политических интересов растет запрос гражданского общества на состоятельность института отстаивания и продвижения общественных интересов в публичной сфере. Модальность этого запроса усиливается кризисным состоянием общественного развития. При доминировании административно-бюрократических подходов к выстраиванию публичной политики создается видимость обратных связей, усиливается влияние корпоративно-бюрократических интересов в противовес общественным. Все это неминуемо приводит к росту социальной напряженности и протестных настроений, снижению уровня доверия к деятельности государства и легитимности политической власти. Развитие институтов общественного участия и механизмов межсекторного социального партнерства содействует рационализации взаимодействия власти и общества, способствует повышению эффективности социального представительства общественных интересов в условиях незавершенности процессов социально-политической трансформации. Это стимулирует реформу государственного управления с целью усиления открытости и публичности, что позволяет более адекватно учитывать возрастающий плюрализм и подвижность социальных групп и их предпочтений. Улучшение функционирования института формирования и отстаивания общественных интересов повышает значимость категории гражданства, которая выступает важным ресурсом и основой повышения качества современного государственного управления и его демократичности. В статье обобщаются результаты исследований конкретных случаев выявления и отстаивания общественных интересов в трех регионах России (Костромской и Ярославской областях, Республике Татарстан).

Ключевые слова: публичная политика; состоятельность институтов; общественные интересы; власть; гражданское общество; общественное участие.

Проблематика выявления, формирования, оценки и отстаивания общественных интересов является одним из наиболее слабо изученных вопросов общественного развития России и одновременно вызовом, стоящим перед государственными структурами и гражданским обществом. Это относится практически ко всем фазам планирования и управления государственными программами и реформами, начиная от определения целевых ориентиров и заканчивая оценкой достигнутых результатов. Практически не развиты процедуры согласования позиций различных групп интересов и населения,

доминирует административно-бюрократический подход, зачастую оставляющий в стороне экспертные суждения и рекомендации. Вполне очевидно, что с усилением дифференциации структуры общества, с возрастанием экологических, геополитических, демографических и иных рисков усложняются и функции современного государства, которое стоит перед вызовом более тонкого и адекватного отражения интересов и потребностей общества. Каким бы масштабным и разветвленным ни был государственный аппарат, он не в состоянии справиться с этой задачей. Все острее ощущается необходимость активного включения самого общества в процессы формирования публичной политики (далее – ПП). Расширяется предметное поле ПП, в котором формируется "повестка дня" и осуществляется мониторинг выполнения принятых программ (проектов). Структура ПП усложняется, расчленяясь на макроэкономическую, социальную, коммуникативно-информационную, культурно-символическую, этнонациональную, экологическую политику, политику безопасности и др. Центром сопряжения дифференцирующейся инфраструктуры публичной сферы становятся реализация общественных интересов и производство общественных благ. Таким образом, трансформационные процессы в публичной сфере приводят одновременно к повышению роли в выработке и осуществлении ПП как государственных структур, так и гражданских ассоциаций, что должно изменять систему их взаимоотношений в направлении большего сотрудничества.

Напомним, что в обществе сложились две качественно отличные системы представительства социальных интересов – *электорально-партийная* и *функциональная*. Их роль в политической системе неодинакова: электоральное представительство занимает доминирующее положение, а функциональное представительство – вспомогательное, второстепенное. За последние десятилетия многообразие социальных интересов существенно расширилось, но не все из них смогли найти свое место в системе электорально-партийного представительства. Прежние социальные размежевания (в первую очередь классовые) в значительной степени сошли на нет, это привело к кризису системы институтов представительной демократии. Заметно усложнилось политико-административное управление, в результате чего потребовалось более интенсивное взаимодействие с обществом. Иными словами, все вышеперечисленные изменения потребовали перехода к прямому (не опосредованному партиями и выборами) формату взаимодействия государства и общественных ассоциаций, что предопределило увеличение *значимости системы функционального представительства интересов* в современных обществах. Это актуализировало вопрос о моделях взаимодействия государства и так наз. *групп интересов*.

В *плюралистической модели* политика представляет собой властное распределение правительством дефицитных ресурсов под давлением заинтересованных групп. Правительство выполняет в основном пассивную функцию реагирования на деятельность активных групп интересов. Плюралистическая модель не позволяет исследовать политику как систему взаимосвязанных отношений государства и общества, в которой государство выступает активным участником кооперации [Levenstein 1965: 346]. *Аналитическая модель корпоративизма* рассматривает государство в качестве важнейшего конституирующего элемента отношений между группами интересов и политикой. В соответствии с этой концепцией в политике действует ограниченное число принудительных, не-

конкурирующих, иерархически упорядоченных и функционально различных образований, которые получают одобрение или лицензируются государством и стремятся к монополии на представительство интересов в соответствующей области. Как правило, корпоративистская литература включает в рассмотрение наиболее влиятельные группы – бизнес и труд – и оставляет в тени множество других участников политического процесса, которые противостоят корпоративизму и строят отношения с государством, не руководствуясь иерархическими принципами [Schmitter 1974: 85-86]. *Сетевой подход к политике* и управлению формирует свою исследовательскую стратегию, исходя из нового характера отношений между государством и обществом, между публичной и частной сферами общественной жизни и пытаясь *"схватить" сложность и текучесть современного процесса принятия политических решений и формирования политики*. Теория сетей модифицирует понимание властно центрированной политики в направлении *взаимной ответственности и обязательств* [Blatter 2003: 503]. Таким образом, сетевой подход, подчеркивая возрастание значимости "горизонталей" в общественном развитии, обозначает ограничения иерархически организованного политико-административного управления, противопоставляя ему концепцию управления "*governance*", в которой интенсивность отношений государства и общества рассматриваются в качестве основы повышения эффективности публичного управления, с одной стороны, и его демократичности, с другой. На философию этого направления повлияла коммунитаристская критика либерализма и либерального государства [Сморгунов 2014: 225]. В западной мысли этот структурный сдвиг в системе критериев степени публичности и качества государственного управления привел к переходу от парадигмы "нового государственного менеджмента" (*New Public Management – NPM*) к "менеджменту публичных ценностей" (*Public Value Management – PVM*), когда автономия государства относительна и ограничена структурами *социальной власти*. Концепция менеджмента публичных ценностей выходит за пределы экономического подхода к публичному управлению и вводит ряд императивов, которые по-другому ставят вопросы отношений государства и общества [O'Flynn 2007: 361]. На наш взгляд, здесь возрос статус идеи *гражданства* в процессе определения, производства и предоставления общественных услуг, что делает важным участие граждан в государственной политике и политике обслуживания.

Российская практика и идеология функционирования государственного управления, формат публичности его взаимодействия с гражданским обществом пока далеки от этого. Со стороны гражданского общества все больше зреет запрос на хорошо работающие институты публичного взаимодействия. Для сопоставления действенности институтов публичной политики нами был предложен новый критерий – *состоятельность институтов*[1] публичной политики [Якимец 2014; Никовская, Якимец 2015а: 6-22]. Выявлены три группы институтов ПП в зависимости от того, сколько респондентов поставили от 6 до 10 баллов:

[1] Суть показателя *состоятельности института ПП*: отношение доли респондентов, поставивших тому или иному институту ПП оценки от 6 до 10 баллов включительно, к общему числу респондентов, оценивавших данный институт. Напомним, что при исследовании состояния ПП в регионах мы опрашивали представителей трех групп респондентов (на основе целевой выборки) – государственных и муниципальных служащих, представителей малого и среднего бизнеса и НКО. Каждому из них предлагалось оценить по десятибалльной шкале действенность того или иного (из дюжины) института или механизма ПП, а также эффективность деятельности ключевых субъектов и акторов ПП.

– *несостоятельные* – менее 33%;
– *слабо состоятельные* – от 33 до 50%;
– *состоятельные* – более 50%.

Расчеты состоятельности институтов ПП для ряда областей были выполнены нами в 2012 и 2013 гг. Для многих регионов несостоятельными оказались: *механизмы противодействия коррупции, региональная система здравоохранения, механизмы публичного контроля за деятельностью органов власти и механизмы формирования и отстаивания общественных интересов*. Ясно, что далеко не все несостоятельные институты ПП могут быть "исправлены" с федерального уровня. Именно представителям регионов предстоит решать, что требует улучшения в первую очередь. Для обеспечения устойчивости общественного развития очень важен принцип *"горизонтальной интеграции"* при институциональном реформировании. Это предполагает, что преобразование институтов публичной сферы происходит не изолированно от социально-политических акторов, а, напротив, в тесном взаимодействии с продвижением интересов и ожиданий ключевых агентов публичного поля в регионе, заинтересованных в эффективном функционировании институтов.

Как показывают последние исследования ИС РАН, большинство российских граждан считает, что основное бремя по преодолению кризисных явлений ложится на их плечи [Российское... 2015: 318]. В условиях растущего напряжения, вызванного социально-экономическим кризисом, появилась необходимость исследовать проблематику, связанную с формированием и отстаиванием общественных интересов. Важно понять, как распределяются и сопрягаются управленческие усилия государства как ведущего субъекта публичной сферы с ожиданиями и действиями иных акторов публичного поля. Потребность в таком исследовании в российских условиях определяется полярностью осуществляемых властью действий. С одной стороны, принимается пакет законов *позитивного характера:* программа поддержки социально ориентированных НКО, введение института бизнес-омбудсмана и распространение института омбудсмана на все субъекты РФ, упрощение правил регистрации политических партий и общественных движений, частичное изменение выборного законодательства, введение института выборов губернаторов, перераспределение финансовых полномочий между государством и муниципалитетами, создание системы независимой оценки качества социальных услуг. С другой стороны, наблюдаются и *настораживающие* действия: введение понятия "иностранный агент" для НКО, частично финансируемых из-за рубежа (которое ставится в зависимость от участия НКО в политической деятельности, что, будучи неоднозначно прописано, приводит к абсурдным результатам – например, Фонд "Династия", поддерживавший фундаментальные исследования и молодых ученых, был объявлен иностранным агентом, или пермский Центр "Грани", успешно и плодотворно участвовавший в целом ряде проектов, значимых для региона[2]), ужесточение законодательства о митингах, возвращение статьи "наказание за клевету" в УК РФ, усиление контроля за Интернетом, повышение тарифов ЖКХ при сохранении непрозрачности деятельности этой сферы, удвоение страховых взносов для индивидуальных предпринимателей и малого бизнеса.

[2] В июне 2015 г. Минюст РФ вывел Центр "Грани" из списка иностранных агентов.

Проблема выявления и продвижения общественных интересов, в отношении которых наши исследования показали значительный дисбаланс [Никовская, Якимец 2014: 5-10], тесно связана с важнейшей функцией публичной сферы – формированием общественного интереса. В этом процессе важны все три составляющие: *качество развития гражданского общества, качество государственного управления* (нацеленного на диалог с обществом и рассматривающего его как важный фактор принятия социально-значимых решений) и *состояние публичной сферы* (ее прозрачность, доступность для всего многообразия частных, партикулярных интересов). Обобщая материалы качественных исследований, проведенных с участием экспертов из трех регионов (Ярославской, Костромской областей и Республики Татарстан) по поводу взаимодействия гражданского общества (в лице социально-ориентированных НКО) и региональной власти при решении проблемных ситуаций, связанных с отстаиванием и защитой общественных интересов[3], можно выделить некоторые особенности этого процесса.

Общественный интерес не представляет собой механическую сумму частных интересов, он рождается на пересечении совместных запросов и ожиданий, идущих "снизу", от самого общества, и решений, посылов, поступающих "сверху", со стороны политико-государственных структур. Эти сигналы встречаются в публичной сфере, а благодаря диалогу, взаимной рефлексии, активному обсуждению ищутся точки согласия, сопряжения и солидарности для формулирования общих целей и приоритетов. Способность представителей гражданского общества к этому взаимодействию с государством, в результате которого формируется понимание общественного блага и интереса, многие исследователи называют гражданственностью, гражданской культурой. Основное отличие многих гражданских объединений состоит в том, что они служат публичной цели, работают на достижение общественного блага. Они в большей степени соответствуют статусу "гражданских", поскольку действуют в интересах всех граждан, ибо результатом их деятельности является изменение социальных практик, отвечающих общественным (публичным) интересам. Роль и качество развития публичной сферы в формировании и продвижении общественных интересов очень значима. Публичная сфера предстает, с одной стороны, как форум коллективного поиска гражданами общих целей и средств их достижения, с другой стороны, как область практических воплощений этих целей в систему отношений и институтов, образующих общественный сектор жизнедеятельности. В этом пространстве

[3] В *Костроме* исследовался кейс, связанный с общедомовым имуществом (ОДИ): на уровне городских и поселковых МО с середины 1990-х годов возникла практика, когда ОДИ собственников многоквартирных домов (подвалы, лифтовые, иные помещения и пр.) отчуждалось третьим лицам. Особый урон дому и его жителям наносила продажа МО технических подвалов и чердаков. Предоставленная гражданам Жилищным кодексом возможность самостоятельного управления своим жилищем не может быть реализована при отсутствии во владении самого предмета управления – общего имущества дома. В *Республике Татарстан* в качестве кейса выступал конфликт, связанный с затяжным противостоянием жителей домов у озера Харовое в Казани и экологов против Министерства земельного имущества РТ, которое попыталось уничтожить уникальный водоем, используя эту землю под очередную городскую застройку. В *Ярославле* исследовался кейс, связанный с включением представителей НКО-сообщества в работу по независимой оценке качества социальных услуг госучреждениями региона. Правительством РФ было инициировано создание системы независимой оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги (учреждения образования, культуры, спорта, здравоохранения, социального обслуживания), которая предполагает активное включение представителей общественности в работу по оценке деятельности таких организаций.

осуществляются важнейшие функции взаимодействия власти и общества по формированию ПП, выражающей общественный интерес. Артикуляция ключевых кластеров интересов общества в публичном пространстве служит средством и необходимой предпосылкой самоидентификации этого общества, определяющей суть и главные линии государственной публичной политики. Они должны прозвучать в самом обществе, отчетливо заявить о себе, чтобы и власть, и общественность смогли их заметить и оценить. Тогда в повестке дня публичной политики выявятся вопросы, действительно волнующие общественность, прояснятся приоритетность и очередность их решения.

Представители всех трех регионов указали на то, что институциональная основа взаимодействия в публичном пространстве в общих чертах сложилась, созданы интегративные институты публичного взаимодействия: есть соответствующие департаменты по связям с общественностью при администрациях регионов, заработали общественные палаты. Дает свой эффект и деятельность региональных гражданских форумов, но "*...чтобы каналы обратной связи между обществом и властью работали эффективно, нужны шаги с обеих сторон. Профильные органы власти должны реально общаться со своей целевой аудиторией. Власть должна быть готова к диалогу не только на бумаге, но и на деле. А также реальными примерами добиваться доверия к себе. Это может замотивировать общественность предлагать свои услуги. Общественная палата и гражданские форумы помогают власти и обществу лучше слышать друг друга, но там обсуждаются общие проблемы. Для диалога по частным вопросам нужны более узкие диалоговые площадки"* (глубинное интервью, Ярославль). Костромские эксперты показали, что наибольший эффект при продвижении общественных интересов в защите ОДИ дает предметная Комиссия по выявлению помещений общего имущества МКД при администрации города: "*Комиссия – при всех ее недостатках – остается единственной и по-своему уникальной площадкой для диалога и внесудебного решения спорных вопросов"* (глубинное интервью, Кострома).

Практически все участники экспертного сообщества оценили институт Суда общей юрисдикции как наиболее *громоздкий и неэффективный инструмент* для защиты общественного интереса: *"Именно в суд чиновники отсылают в ряде случаев собственников ОДИ. Но это крайне непродуктивный, затратный по времени и по денежным средствам метод решения проблем с непредсказуемым результатом. Суды чаще всего занимают провластную позицию"* (фокус-группа, Кострома).

Слабой оказалась роль региональных СМИ в формировании публичного общественного мнения и формулировании общественных интересов: "*Региональные СМИ дают возможность общественности выступить или представить свою точку зрения только по указанию власти*" (интервью, Кострома). А ярославские общественники указали, что СМИ не являются инструментом формирования и проводником реального общественного мнения в регионе: "*С одной стороны, СМИ зависимы, так как принадлежат органам власти, и поэтому дают одностороннюю интерпретацию ситуации. С другой – эту ситуацию поправляет Интернет. Если к информации, полученной по TV, радио или из газет, добавить отфильтрованные новости и обсуждения в социальных сетях, электронных изданиях, то можно сложить достоверную картинку. Но сложно говорить о дискуссии, так как традиционные СМИ – односторонний инструмент, а в Интернете – достаточно узкая аудитория*". В проблемной ситуации

роль СМИ дополняется интернет-ресурсами, созданными при органах власти или специально для решения проблемы: в Ярославле активно работает портал "Народного правительства", в Костроме – интернет-сайты (*tsgdom.ru* и др.), интернет-приемные, интернет-форумы. Оказалось, что общественники более расположены к личным каналам общения с властью, включая неформальный, что демонстрирует высокую значимость прямого доступа к тем должностным лицам, которые непосредственно принимают исполнительно-распорядительные решения. Как правило, сетевое сообщество через Интернет информирует власть о значимой проблеме и мобилизации своих сторонников. Так, в Казани с целью популяризации информации о значимости водоема, вокруг которого разгорелся конфликт, Фондом поддержки экопарка был создан сайт, на котором размещалась информация об обитателях озера Харовое, внесенных в "Красную книгу", о проводимых мероприятиях, планах по созданию экопарка, вариантах его благоустройства.

Качественные опросы в регионах показали, что сегодня особенно востребована роль гражданского просвещения: "*в последнее время Администрация города (с марта 2014 г.) под нажимом со стороны общественности стала проводить обучающие семинары (Костромской городской Совет Управдомов и др.)"* (фокус-группа, Кострома). Это свидетельствует об осознании значимости обладания представителями гражданского общества определенной компетентностью. Оказалось, что необходимы не только навыки сложной аналитической деятельности, которые позволяют делать грамотную экспертизу и давать взвешенные оценки, но требуются и узкие компетенции, нацеленные на решение предметных областей общественной жизнедеятельности. Не все организации готовы к такому систематическому и полноценному взаимодействию. По-прежнему встречаются иждивенческая позиция общественных объединений и неумение вести конструктивное взаимодействие с представителями госслужбы. Так, представители костромских общественных организаций указали на отсутствие навыков ведения деловых переговоров у собственников ОДИ и представляющих их интересы общественных организаций, а также на отсутствие толерантности и профессиональных познаний в сфере законодательства и права. Представители экспертной мысли всех трех регионов отметили, что при решении проблем по защите и продвижению общественных интересов решающая роль все-таки остается за государством, его органами. Линия на доминирование государственной бюрократии в публичной сфере распространяется на все структуры социума. Властные органы во взаимоотношениях с организациями гражданского общества и бизнес-сообщества ставят во главу угла усиление государственного начала. Эти организации и объединения рассматриваются ими как "приводные ремни", образующие контролируемую из центра "по вертикали" тотальную систему управления обществом. При этом ярославские эксперты отметили, что нынешнее состояние системы госуправления не дает эффективной основы для формирования полноценной и долгосрочной стратегии конструктивного взаимодействия: "*Чиновники работают по контракту, и у них нет стимула думать на перспективу. НКО же ограничены в ресурсах, чтобы строить долгосрочные планы" (глубинное интервью, Ярославль)*. Костромские общественники отмечают элементы недоверия и бюрократической зарегламентированности в деятельности административных структур, в превалировании корпоративных и коммерческих интересов над общественными: "*У админи-*

страции всегда есть потенциальная возможность что-то скрыть и продать то или иное помещение с торгов" (фокус-группа, Кострома). Казанский же случай с защитой озера Харовое полностью зависел от решения высшего должностного лица – президента РТ Р.Н. Минниханова, до которого было очень важно публично "достучаться": *"Анализ практики защиты общественных интересов позволяет говорить о сложившемся механизме решения социальных (в том числе экологических) проблем при взаимодействии общественности с политическим лидером региона. Все иные формы коммуникации людей и властей различного уровня не являются достаточно эффективными в условиях национальной республики"* (глубинное интервью, Казань). Налицо патронажная модель формирования и продвижения публичного интереса.

Провалы и институциональные разрывы во взаимодействии власти и гражданского общества блокируют процесс формирования, защиты и продвижения общественных интересов, поскольку это обоюдный процесс. Несущей конструкцией, своеобразным субстратом установления конструктивных отношений является способность и готовность выстраивать на *балансе интересов симметричные*, двусторонние связи представителей государственной власти и гражданского общества. Основой этого процесса выступает *искусство диалога*, *налаживания эффективных коммуникаций*, которые позволяют выявить *зоны совмещения интересов* и создать условия для их согласования. Эти технологии представляют такой способ достижения целей, при котором субъект и объект управления существуют не как разнополюсные, подчас антагонистические субстанции, но как взаимосвязанные субъекты общественных отношений, равно заинтересованные друг в друге и находящие *"точки согласования интересов"* как внутренний императив своего существования и успеха [Связи... 2011: 112]. "*Власти необходимо не лениться и прислушиваться к общественным инициативам и избегать формального подхода к обращениям граждан и общественных организаций. В свою очередь, общественные организации должны понять, что они призваны помогать исполнительным органам, и избавиться от принципа, согласно которому 'им все должны'"* (фокус-группа, Ярославль). Возможность влияния общественности на исполнительную власть расширяется по мере того, как активисты увеличивают объем своих ресурсов (социального доверия, политического звучания, мобилизации широкого круга сторонников, включая реальных политиков). Происходят изменения не только в гражданском сообществе, но и в структурах власти, которая вынужденно втягивается в публичные взаимоотношения с гражданами. Вместе с тем, анализ публичных практик сотрудничества представителей НКО и властей по поводу продвижения общественных интересов наталкивается на административное сопротивление. Нам представляется, что причинами выступает ряд факторов. Во-первых, *несовпадение стандартов деятельности* высокоформализованной административной управленческой структуры, с одной стороны, и гораздо более "свободных" форматов, в которых проявляется общественная активность граждан. "Неудобство" взаимодействия с общественниками часто формирует в управленческих структурах представление, что деятельность активистов гражданского общества – это всегда риск для административной системы и, соответственно, ее дестабилизация. Властям часто бывает удобнее отказываться от диалога или "топить" общественные инициативы в бюрократических проволочках, чем менять привычные административные процедуры.

Показательно, что там, где власти стремятся жестко контролировать сферу гражданских инициатив, мы имеем *негативные последствия* – отказ жителей от разных форм гражданского участия, признание его неэффективным, низкий уровень доверия и поддержки власти, случаи открытого противостояния и протеста. Успешным сотрудничество бывает там, где развитые институты гражданского общества оказываются в состоянии убедить власти в обоснованности и реалистичности своей повестки дня, или там, где губернатор или мэр ориентированы на сотрудничество с институтами гражданского общества.

В целом наши исследования ПП в 2010-2014 гг. подтвердили, что *административные полномочия власти пока еще доминируют в публичной сфере*. Сложное сплетение противоречивых тенденций возникает в точке сопряжения претензий на усиление регулирующей роли государства и возросших запросов "повзрослевшего" общества на гражданское участие на равных. В условиях сложившегося за "нулевые" годы феномена размытости демократических институтов, реформы или нововведения проводятся государственной бюрократией. И там, где вместо партнерского сотрудничества в поиске взаимоприемлемых решений сложных социально-экономических задач проявляется административно-бюрократический диктат, подавляющий механизм формирования и отстаивания общественных интересов, наступает деградация. Ярким примером служит бюрократическая "перестройка" РАН, ведущая к демонтажу позиций фундаментальной науки в целом и слому эффективной, сложившейся за триста лет системы самоуправления Академии. Преобразования Минобрнауки, затрагивающие сотни тысяч людей, предусматривают лишение Академии институтов, передачу их в ведение созданного ведомства (ФАНО), а также оттеснение академического сообщества от участия в подготовке и принятии решений как в сфере науки, так и в различных областях общественной жизни. За многими реформами (и системы управления РАН в том числе) почти не просматриваются интересы развития страны, т.е. общественные интересы. "Путеводной" звездой стали макроэкономические показатели. При удержании значений этих показателей наблюдаются рост бедности, социального неравенства, разрушение целых отраслей промышленности, массовый отток молодых ученых и специалистов за рубеж и т.д. Складывается впечатление, что чиновники считают основной производительной силой страны самих себя. Именно за счет увеличения их благосостояния и численности мы получили значительный прирост среднего класса в стране [Средний... 2014]. Как отмечает зам. президента РАН В.В. Иванов: "Введение в цепочку управления еще одного звена, независимого от РАН, работающего по принципиально другим регламентам, снижает оперативность и качество принимаемых решений, увеличивает бюрократическую нагрузку, приводит к увеличению административного аппарата... Бюрократическая нагрузка на институты возросла, по экспертным оценкам, примерно в *четыре раза*. Это, в свою очередь, вынуждает ученых заниматься административным бумаготворчеством, что очевидно является для них действительно не свойственной функцией и не способствует повышению уровня исследований"[4].

Социокультурные сдвиги общества постмодерна отличаются "утончением" социальной ткани, нарастанием хрупкости социальных связей, их "виртуа-

[4] Иванов В. Блицкригом по науке. – *Независимая газета*. Доступ: http://www.ng.ru/ng_politics/2015-06-16/9_science.html (проверено 15.07.2015).

лизацией". *Социальный механизм* [Атаманчук 2000] *осуществления госуправления*[5] *стал сложнее и противоречивее*, так как именно к *горизонтальному* уровню "стянулась" живая энергия социума и именно он острее и оперативнее "схватывает" назревающие в 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 "сваливания" в деструктивное русло. Известно, что развитие механизмов общественного участия, институтов ПП, механизмов межсекторного социального партнерства содействует рационализации и эффективности взаимодействия власти и общества и позитивно сказывается на совершенствовании государственного управления, в том числе посредством:

– развития диалога властных структур и гражданских организаций;

– создания современных подходов к просвещению граждан в отношении их участия в ПП;

– развития и использования инструментов гражданского контроля и экспертизы общественно значимых программ и решений;

– создания "переговорных площадок" и инструментов для совместного обсуждения проблем ПП;

– расширения сотрудничества власти с представителями экспертного сообщества по оценке и мониторингу состояния институтов и акторов ПП и формированию повестки дня.

Социально ориентированный механизм государственного управления призван аккумулировать интересы и потребности общества, его основных социальных групп с целью выработки оптимальных средств и методов их удовлетворения. В последнее время наметилась тенденция перераспределения центра гражданской активности от политических партий в сторону неполитических общественных объединений, решающих насущные и социально значимые проблемы, которые не может или не хочет пока решать государство и не заинтересован решать бизнес. Это понуждает государство осуществлять реформы, расширяющие его открытость обществу, общественным запросам.

Роль "драйвера" трансформации государственного управления взяло на себя *межсекторное партнерство* как особая 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 представи-

[5] *Социальный механизм осуществления госуправления* представляет собой взаимосвязь социальных явлений, технологий и институтов, посредством которого происходит организующе-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.

тельства интересов "демократией со-участия", по сути, пытается встроить социальные интересы в процессы выработки и реализации государственной политики и формирования модели "со-управления" в условиях современного общества. Эта технология приучает двигаться от эгопартикуляризма в направлении общественного блага и общих интересов.

Здесь важно наличие механизмов, позволяющих контролировать результаты рассмотрения и использования органами государственного управления инициатив, предлагаемых гражданским обществом. Во-первых, это позволит избежать потери потенциально эффективных общественных предложений, а также повысит результативность нового социального контракта за счет использования потенциала структур гражданского общества. Во-вторых, это убедит многих представителей гражданского сообщества в том, что они востребованы в деле реформирования системы взаимодействия власти и общества. Помимо всего прочего, расширение потенциала гражданского участия – самостоятельный результат государственной поддержки. Показательно движение властей в сторону сформировавшегося общественного запроса: в январе 2014 г. утверждена Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ). Концепция, ее методические рекомендации, составляют так наз. *Стандарт открытости ФОИВ*. Он направлен на повышение эффективности и результативности мер по совершенствованию системы государственного управления, определенных указами Президента России от 7 мая 2012 г. и Основными направлениями деятельности Правительства России на период до 2018 г.

Эти директивы предполагают: продолжение внедрения механизмов электронного правительства; организацию широкого, многоканального доступа к общедоступным ресурсам; выстраивание системы обратной связи с гражданским обществом; внедрение системы внутренней и внешней оценки ФОИВ, влияющей на последующие кадровые, финансовые и иные решения; упрощение процесса государственного нормотворчества; отражение общественно значимых результатов, на достижение которых направлена работа министерств и ведомств; доведение информации о работе ФОИВ до граждан в понятных форматах. По сути, указом № 601 "Об основных направлениях совершенствования государственного управления" от 7 мая 2012 В.В. Путин наметил *"дорожную карту"* развития общественно-государственного управления [Якимец 2015а: 214-219], определив содержание нововведений и сроки их реализации. В нем, в частности, выписано Задание на разработку концепции *"российской общественной инициативы"*, предусматривающей создание условий для публичного представления предложений граждан в сети Интернет с последующей проработкой тех из них, которые получат поддержку не менее 100 тыс. граждан в течение года. Это привело к запуску (2 апреля 2013 г.) сайта Российской общественной инициативы (https://www.roi.ru). За первый год на нем было опубликовано более 3,5 тыс. инициатив. На 25 мая 2014 г. десять инициатив набрали более 100 тыс. голосов поддержки и по ним были приняты решения.

Например, по инициативе "Отмена права приоритетного проезда всех автомобилей, кроме автомобилей оперативных служб" (100 108 голосов) подготовлено решение Экспертного совета Открытого правительства и направлено в Общественную палату РФ. В отношении инициативы "Сохранять номер мобильного телефона при переходе от одного оператора связи к другому" принято Постановление Правительства РФ от 28 ноября 2013 г. № 1094. В от-

ношении инициативы "Постановка транспортного средства на учет в ГИБДД, снятие с учета, выдача госномеров и другие регистрационные действия должны производиться в течение 1 часа" (100 807 голосов) выпущен приказ МВД РФ и разработан Административный регламент. На начало марта 2015 г. было зарегистрировано почти 5 тыс. общественных инициатив. 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 статьи 20 Конвенции ООН против коррупции. Этой инициативой предусматривалось введение уголовной ответственности для тех чиновников, которые не смогли бы объяснить свои расходы. Тем самым по решению Рабочей группы было отклонено введение в Уголовный кодекс РФ статьи "Незаконное обогащение".

Социальное представительство интересов полноценно может развиваться и функционировать только в публичной сфере. Как только атрибут публичности начинает исчезать или ощутимо "уменьшаться", на смену ему идут закрытость, коррумпированность, мафиозность и пр. Каналы влияния на органы государственной власти начинают монополизироваться сильнейшими группами давления, а общественные институты оказываются не в состоянии донести свои интересы до власть имущих. Именно поэтому возрастающее влияние системы функционального представительства интересов выдвигает на первый план, в контексте задач по политико-административному реформированию, проблему преодоления дисфункций репрезентации общественных интересов и построения эффективной модели взаимодействия государства и гражданского общества.

Вызов "публичности" в условиях сетевого общества востребовал новый тип гражданской компетентности – профессионализма, умения договариваться "по существу дела", без вмешательства внешних посредников. Процесс подготовки и принятия решений стал особенно чувствителен к требованиям процедуры. Произошло заметное расширение круга участников. В процессе принятия решений стала просматриваться попытка установить связь с реальными интересами и настроениями различных групп, но эта тенденция пока достаточно противоречива. Открывая новые возможности для представителей гражданского общества, она создает и новые проблемы. Во-первых, к участникам предъявляются иные, чем раньше, требования. Чтобы успешно работать в режиме консультаций, гражданскому обществу необходимо наращивать компетенцию в вопросах государственной политики и защищать свою общественно-политическую автономию и право на участие в принятии социально значимых решений. В области компетенции административная власть обладает естественной монополией. Она доминирует не только как центр исполнительно-распорядительной власти и политического влияния, но и как монополист на профессиональную компетентность. Опыт непростого и противоречивого процесса формирования независимой системы оценки качества услуг в социальной сфере в Ярославской области это подтверждает. Всем ясно, что запрос на качественные социальные услуги населению, защищенные от коррупции, – это выражение общественного интереса, но он нуждается в системной реализации: правовой, методической, экспертной, организационной и пр. И представители гражданских организаций поставлены в непростую ситуацию. Во-вторых, режим консультаций порождает опасность усиления

бюрократического корпоративизма. Чиновничество не готово к равноправному диалогу с партнерами, которые пытаются войти в круг общественных консультаций. Формирование государственной региональной политики оно по-прежнему рассматривает как составную часть своих прерогатив. Участие общественных сил воспринимается как покушение на суверенную территорию исполнительной власти. Существующая система принятия решений демонстрирует устойчивую склонность превращать "режим консультаций" в декорацию традиционно бюрократической политики. Поэтому "режим консультаций" работает в той мере, в какой высшая политико-государственная власть заинтересована оказывать политическое давление на участников, принуждая их к лояльности и сотрудничеству. Многие общественные организации и структуры, не обладая надежными каналами представительства интересов и политическими связями, оказываются вне сферы "парадигмы согласования", которая пока функционирует в духе бюрократически-элитистского корпоративизма. Новые вызовы общественного развития, порожденные усложнением контекста политической трансформации, создают повышенный спрос на услуги, связанные с независимой экспертизой и консалтингом.

Мы наблюдаем противоречивую ситуацию по развитию институтов ПП, и, в частности, института формирования и продвижения общественных интересов. Наше исследование проблематизировало общий контекст этой ситуации – *как сделать эффективной систему социального представительства общественных интересов в условиях незавершенности процесса трансформации, как приспособить управленческий механизм государства к заметным сдвигам в гражданском обществе, чтобы суметь более адекватно учесть возрастающий плюрализм и подвижность социальных групп и их социокультурных, национальных предпочтений*. А с другой стороны, гражданское общество задается вопросом – насколько оно эффективно, организованно, консолидированно и компетентно для артикулирования, продвижения и защиты общественных запросов, готово к системной и кропотливой работе по взаимодействию со специалистами госуправления, обладает ли необходимым уровнем профессионализма, чтобы представить независимую экспертную оценку и общественный контроль деятельности органов власти, что и делает гражданское общество самостоятельным и сильным игроком, способным ограничивать экспансию государственной бюрократии в сферу общественной жизнедеятельности, что обеспечивает подлинное развитие и стабильность общества. Ответом на поставленные вопросы в какой-то мере послужили проведенные нами исследования.

Атаманчук Г.В. 2000. *Государственное управление (организационно-функциональные вопросы)*. М.: Экономика. 302 с.

Возможности и барьеры улучшения региональных механизмов формирования и отстаивания общественных интересов (Под ред. В.Н. Якимца, Л.И. Никовской, А.В. Соколова). 2014. Ярославль: ИП Дурынин В.В. 150 с.

Никовская Л.И., Якимец В.Н. 2014. Повышение культуры публичной политики – вызов для демократического развития России. – *Власть*. № 9. С. 5-10.

Никовская Л.И., Якимец В.Н. 2015. О состоятельности институтов публичной политики. – *Власть*. № 6. С. 6-22.

Практики формирования и отстаивания общественных интересов: опыт регионов (Под ред. В.Н. Якимца, Л.И. Никовской, А.В. Соколова). 2014. Ярославль: ИП Дурынин В.В. 128 с.

Российское общество и вызовы времени. Книга первая. (Под ред. Горшкова М.К., Петухова В.В.). 2015. М.: Весь Мир. 336 с.

Связи с общественность в политике и государственном управлении. 2011. М.: Издательство РАГС. 112 с.

Сморгунов Л.В. 2014. *Государственная управляемость и спорная политика. – Взаимодействие власти и гражданского общества в контексте трансформации российского общества: от конфронтации к партнерству*. Курск: Юго-Зап. гос. ун-т. С. 225-226.

Средний класс в России: 10 лет спустя. 2014. Аналитический доклад ИС РАН. М.: ИС РАН.

Якимец В.Н. 2015а. Об оценке состоятельности институтов публичной политики в регионах России. – *Материалы II Всероссийского научно-образовательного форума с международным участием "Политология – XXI век: политические ценности и политические стратегии"*. Доступ: http://polit.msu.ru/pub/XXI-2/3/38.pdf (проверено 16.07.2015).

Якимец В.Н. 2015б. Общественно-государственное управление. – Государственное управление: Российская Федерация в современном мире. – *XII Международная конференция факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова, 29-31 мая 2014 г.* М.: Инфра-М. С. 214-219.

Blatter J. 2003.Beyond Hierarchies and Networks: Institutional Logics and Change in Transboundary Spaces. – *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*. Vol. 16. No. 4 P. 503.

Levenstein K. 1965. *Political Power and Governmental Process*. London. P. 346.

O'Flynn J. 2007. From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications. – *The Australian Journal of Public Administration*. Vol. 66. No. 3. P. 361.

Schmitter Ph. 1974. Still the Century of Corporatism? – *The Review of Politics*. Vol. 36. No. 1. P. 85-86.

DOI: 10.17976/jpps/2015.05.05

FORMATION AND ADVOCACY OF THE PUBLIC INTERESTS IN RUSSIA: FROM "ADMINISTRATIVE" TO PARTNER MODEL

L.I. Nikovskaya[1], V.N. Yakimets[2]

[1]*Institute of Sociology, Russian Academy of Sciences. Moscow, Russia*
[2]*Institute for Information Transmission Problems, Russian Academy of Sciences. Moscow, Russia*

NIKOVSKAYA Larissa Igorevna, Dr. Sci. (Soc.), Chief Researcher of the Institute of Sociology of the Russian Academy of Sciences. Email: nikovsky@inbox.ru**; YAKIMETS Vladimir Nikolaevich, Dr. Sci. (Soc.), Chief Researcher of the Institute for Information Transmission Problems of the Russian Academy of Sciences.** Email: iakimets@mail.ru

Received: 23.06.2015. Accepted: 08.07.2015

Abstract. The paper discusses the formation and advocacy of public interests. It is shown that under conditions of increasing complexity and multidimensionality of the transforming Russian socium, as well as emerging pluralism of socio-political interests, the request of civil society for consistency of the institute of advocacy and promotion of public interests in the public sphere is growing. Modality of this request is increased by the crisis of social development. With the dominance of administrative-bureaucratic approaches to building public policy a falsification of feedbacks is occurred along with dysfunction of the public sphere in the direction of strengthening the influence of corporate and bureaucratic interests against the public interests. That inevitably leads to increased social tensions and protests as well to

a loss of confidence in state activities and decline of legitimacy of political power. The development of institutions of public participation, mechanisms of intersectoral social partnerships contribute to improvement of interaction between government and society, as well as to effectiveness of social representation of public interests in the conditions of incompleteness of the processes of socio-political transformation; it also stimulates the public administration reform in the direction of greater openness and publicity. That allows to more adequately take into account the increasing pluralism and mobility of social groups and their socio-cultural preferences. Improvement in the functioning of the institute of formation and advocacy of public interests raises importance of the category of citizenship, which is considered to be an important resource and the basis of raising the quality and democratic character of modern public administration. The article also summarizes the findings of case studies dealing with identification and advocacy of public interests in three Russian regions (Kostroma, Tatarstan Republic and Yaroslavl).

Keywords: public policy; consistency of institutions; public interests; government; civil society; public participation.

References

Atamanchuk G.V. Gosudarstvennoe upravlenie (organizationno-funktional'nye voprosy: uchebnoe posobie [Public Administration (organizational & functional issues: Textbook. Moscow: OAO "NPO "Economy". 2000. 302 p.

Vozmozhnosti I Bar'ery uluchsheniya regional'nyh mechanismov formirovaniya I otstativaniya obscthestvennyh interesov [Abilities and Obstacles for Improving Regional Mechanisms for Formation and Advocacy of Public Interests] Edited by V.N.Yakimets, L.I.Nikovsky, A.V. Sokolov. Yaroslavl: IP Durynin V.V., 2014. 150 p.

On Improving Public Policy Culture as Challenge for Democratic Development of Russia. Vlast. No. 9. 2014. P. 5-10.

Nikovsky L.I., Yakimets V.N. On Consistency of Public Policy Institutions.Vlast. No. 6. 2015. P. 6-22.

Praktiki formirovaniya I otstativaniya obscthestvennyh interesov: opyt regionov [Practices of Formation and Advocacy of Public Interests: Regional Experience]. Edited by V.N.Yakimets, L.I.Nikovsky, A.V. Sokolov. Yaroslavl: IP Durynin V.V. 2014. 128 p.

Rossiiskoe obstchestvo i vyzovy vremeni. Kniga Pervaya [Russian Society and temporal Challenges] Book One. M.K.Gorshkov [etc.]. Edited by Gorshkov M.K., Petukhov V.V. Institute of Sociology of the RAS. Moscow: Publishing House "All the World". 2015. P. 318-319

Svyazi s Obstchestvennost'u v politike i gosudarstvennom upravlenii. [Relations with Public in Policy and State Management]. Moscow, Publishing House RAGS. 2011. P. 112

Smorgunov L.V. State Governance and controversial Policy// Interaction of Administration and Civil Society within Framework of Russian Society Transformation: From Confrontation to Partnership. Edited by Nikovskaya L.I., Molokova M.A.,Yakimets V.N., South – Western State Univ., Kursk, 2014, p. 225-226

Srednii Klass v Rossii: 10 let spustya [Middle Class in Russia: ten years later] Analytical Report of the Institute of Sociology RAS. Moscow: Institute of Sociology RAS. 2014.

Standard of Openess for Federal Ministries. http://open.gov.ru/events/5508409/

Yakimets V.N. Evaluating consistency of Public Policy Institutions in Russian Regions. Proceedings of the 2nd All-Russian scientific and educational Forum with International participation "Politology – XXI century: political values and political strategies". URL: http://polit.msu.ru/pub/XXI-2/3/38.pdf

Yakimets V.N. Public Policy and Public Administration. In: Public Administration: Russian Federation in Contemporary World. XII International Conference of Public Administration Department of the Moscow State Univ. 29–31 May 201. Moscow. Publish.House "Infra-M", 2015. 725 p. URL: http://znanium.com/catalog.php?bookinfo=514674. P. 214-219.

Blatter J. Beyond Hierarchies and Networks: Institutional Logics and Change in Transboundary Spaces. Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions. 2003. Vol. 16. No. 4. P. 503.

Levenstein K. Political Power and Governmental Process. London. 1965. P. 346.

O'Flynn, J. From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications. The Australian Journal of Public Administration. 2007. Vol. 66. No. 3, p. 361.

Schmitter Ph. Still the Century of Corporatism? The Review of Politics. 1974. Vol. 36. No. 1. p. 85-86.