

Баранникова А.Б.

Дефицит публичности: некоторые тенденции свертывания поля публичной политики

Проблематика публичной сферы и публичной политики в последние годы находится в центре социологического и политологического анализа, сложились школы изучения публичной политики (Институт социологии РАН под руководством Ю.А. Красина, центр «Стратегия» под руководством А.Ю. Сунгурова, ГУ-ВШЭ под руководством Н.Ю. Беляевой¹), появилось немало центров по изучению публичной политики («Стратегия» в Санкт-Петербурге, Центр по изучению публичной политики в Петрозаводске). Практически все исследователи сходятся во мнении, что в последнее время в России наблюдается

Цель данной работы – выявить тенденции развития публичной политики в России и подтвердить или опровергнуть заявленную автором гипотезу о свертывании поля публичной политики в РФ. Для реализации цели исследования были поставлены следующие задачи: определить основные подходы к понятию публичной политики, существующие в различных научных школах российской политической науки; проанализировать социальные факты, свидетельствующие о состоянии публичной политики в нашей стране; показать оценку данных фактов и тенденций со стороны экспертов, занимающихся изучением данного направления политической науки.

В соответствии с концепцией Макса Вебера об идеальных социальных типах разделяют публичное и частное начало в политике. Реальная политика, проводимая политическими субъектами, всегда отклоняется в сторону одного или другого полюса. Принято считать, что государственная политика является более публичной, а политика крупных корпораций – частной, проводимой исключительно в собственных интересах. Публичная политика представляет собой некое пространство, поле, где артикулируются, кристаллизуются частные интересы политических игроков, где должен идти постоянный политический дискурс по общезначимым для всего общества вопросам, где в процессе постоянной дискуссии, обмена аргументами, борьбы различных интересов формируются интересы публичные.

Для начала необходимо рассмотреть основные методологические подходы к рассмотрению понятия «публичная политика», сложившиеся в рамках российской социологии и политологии.

¹ Беляева Н.Ю. Публичная политика в России: теория и практика. Формирование научных школ// Публичная политика в современной России: субъекты и институты: сб. ст. – М. : ТЕИС, 2006. – с. 7-26.

Одним из самых ранних, наиболее методологически и философски обоснованным подходом является академическая концепция публичной сферы и публичной политики, предложенная Ю.А. Красиным. Он считает, что «...публичная сфера – постоянно действующий форум общенациональный дискуссий и обсуждений, арена совместной деятельности граждан, направленной на достижение общих целей. В публичной сфере артикулируется многообразие частных интересов и мнений, из сопоставления, согласования и сопряжения которых вырастают общие интересы и цели, определяющие содержание публичной политики».²

А.Ю. Сунгуров, руководитель Санкт-Петербургского центра «Стратегия» предлагает деятельностный подход и считает, что «...под публичной политикой можно понимать программы и приоритеты органов власти, механизмы и технологии их реализации, выработанные на основе и с учетом ожиданий социальных групп (страт) общества через их представителей».³ По его мнению, публичная политика тесно связана с понятием общественного участия в принятии властных решений. Поэтому можно также сказать, что публичная политика представляет собой способ и результат общественного участия в процессе принятия жизненно важных для общества решений.

И третий, субъектно-институциональный подход к пониманию понятия публичной политики озвучивает руководитель кафедры публичной политики ГУ ВШЭ Н.Ю. Беляева. Она считает, что публичная политика – это поле, пространство с постоянно изменяющимися границами, зависящими в первую очередь от правовых ограничений публичности. Поле публичной политики обладает способностью изменяться, по крайней мере, по трем различным векторам:

- информационной открытости, прозрачности;
- обратной связи или возможности участия в публичной политике различных политических субъектов и степени их влияния на выработку политических решений;
- степени учета в публичных политических решениях интересов различных социальных групп, нуждающихся в общественной защите и поддержке.⁴

В данной статье автор будет опираться на последний из рассмотренных подходов и попытается рассмотреть поле публичной политики с точки зрения его институтов на уровне федерации и регионов.

² Красин Ю.А. Судьба демократии в России// Демократия, управление, культура: проблемные измерения современной политики. Политическая наука: Ежегодник 2006/ Российская ассоциация политической науки; Гл. ред. А.И. Соловьев. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2007. – с. 48.

³ Сунгуров А.Ю. Публичная политика и родственные ей понятия в контексте современной России//www.rapn.ru (2007, 28 ноября)

⁴ Беляева Н.Ю. Публичная политика в России: теория и практика. Формирование научных школ// Публичная политика в современной России: субъекты и институты: сб. ст. – М. : ТЕИС, 2006. – с. 7-26.

На федеративном уровне наиболее важным институтом публичности, безусловно, является институт выборов власти. Перед последними, ещё предстоящими нам выборами 2 декабря избирательное законодательство было подкорректировано не без участия доминирующей в парламенте партии «Единая Россия». По оценке ведущих исследователей закон изменен в интересах правящей партии, которая, накануне выборов, пытается обеспечить себе дополнительную фору. Одно из изменений коснулось графы «Против всех». Один из исследователей публичной политики, В.С. Мартьянов пишет, что «...посредством голосования «против всех» избиратели оценивают легитимность правящих элит и политического режима в целом. Это своего рода барометр политического давления, которое с 2000 г. в России стабильно растет на фоне закручивания гаек и свертывания публичной политики».⁵ Безусловно, отмена этой графы выгодна «Единой России», т.к. если большинство людей, собиравшихся проголосовать против всех кандидатов, не придут на выборы или испортят бюллетени, то относительная доля голосов, отданная партии власти, автоматически увеличится. Нельзя не отметить, что подобная ситуация выгодна и коммунистам, шансы которых на прохождение в парламент также возрастают. Среди политологов есть самые различные точки зрения на отмену графы «против всех»: одни считают, что это необходимая мера, в мировой практике далеко не во всех демократических странах есть подобная графа, а другие, наоборот, говорят о том, что, следуя подобной логике, можно было вообще оставить в избирательном бюллетене одну графу, чтобы избиратель точно не ошибся, за кого ему проголосовать.

На региональном уровне на местные выборы приходит не более четверти от общего количества избирателей. И именно в регионах наблюдался самый высокий процент протестного голосования. На выборах 1995 – 2000гг. в большинстве регионов Севера и Дальнего Востока, в ряде регионов Сибири, в Москве, Московской и Свердловской областях, и в других регионах. Ульяновская область вообще отличилась тем, что два раза на выборах в Государственную Думу проголосовала «против всех»: в декабре 2004 года и в марте 2005г. Выборы 5 декабря 2005 года завершились победой лидера регионального отделения ЛДПР Когана Ю., умело сыгравшего на протестных настроениях электората, но он сумел опередить кандидата «против всех» лишь примерно на 6%. Тем не менее, феномен протестного голосования затронул уже федеральный уровень власти, дважды не был избран депутат Государственной Думы, интересы региона не защищались никем. Не были избраны пять депутатов Законодательного Собрания, не были представлены интересы г. Ульяновска на уровне местной законодательной власти. Законодательное Собрание пополнилось четырьмя

⁵Мартьянов В.С. Между хреном и редькой // www.politjournal.ru/index.php?action=Articles&dirid=35&tek=5879&issue=166 (2007, 29 ноября)

новыми депутатами лишь под угрозой непринятия бюджета Ульяновской области. Можно сделать вывод, что протестные настроения в регионе очень сильны и в условиях отмены возможности проголосовать против всех трудно предсказать, как поведет себя электорат: будет портить бюллетени или просто проигнорирует выборы.

В условиях отмены графы «против всех» действительными выборы могут считаться лишь с отменой минимального порога явки, иначе многие избиратели просто проголосовали бы «ногами», не явившись на выборы. Избирательный закон был изменен, минимальный порог явки отменен, - в подобных условиях шансы «Единой России» на полное доминирование в парламенте ещё более возрастают. После отмены нижнего порога явки поведение избирателей, не явившихся в день голосования на избирательные участки, теряет смысл – если раньше с помощью неявки на участки можно было сорвать выборы и продемонстрировать равнодушие или протест, то сейчас при любой явке выборы будут признаны состоявшимися.

Повышение порога прохождения в Государственную думу стало дополнительным заградительным барьером на пути публичной политики. При барьере в 7% практически невозможно попадание в парламент участников, не подчиненных уже сложившейся системе политических отношений, так называемых «лишних игроков». Высокий избирательный барьер сводит до минимума возможности появления незапланированных бунтарей, не прогнозируемых реформаторов или непослушных государственных деятелей. То есть, конечно, бунтари и реформаторы будут, но только как часть заранее продуманного меню, предложенного избирателям. В совокупности это делает избирательный процесс прогнозируемым и контролируемым.

Наиболее важным изменением избирательного законодательства стало изменение самой системы выборов – отмена голосования по одномандатным округам, распределение всех мест в парламенте в результате выборов по партийным спискам. Пропорциональная система выборов в парламент и местные советы, основывающаяся на модели «закрытых списков» является фундаментом архитектуры корпоративной, а не публичной политики. Несмотря на неоднократно указываемые исследователями недостатки смешанной системы выборов: депутаты-одномандатники, попадая в парламент, вступают в различные политические партии и уже не являются независимыми, становясь частью какой-либо парламентской партии, и др., сохранялась возможность прохождения кандидатов от каждого субъекта федерации. В условиях системы выборов по партийным спискам вполне возможно, что депутаты от некоторых регионов вообще не смогут попасть в Государственную Думу. В таком случае теряется сам смысл представительной демократии – одни регионы будут

представлены мощнее, другие не представлены вообще. Некоторые из регионов потеряют саму возможность лоббировать свои интересы в нижней палате Федерального собрания.

Есть и ещё один существенный недостаток формирования парламента по «закрытым спискам» - избиратели никак не могут повлиять на составление данных списков партийными лидерами. Нет механизма отбора в эти партийные списки, учитывающего интересы самих избирателей, а не партийные интересы. Рядовой избиратель лишен возможности повлиять как на персональный состав этих списков, так и на порядок расположения кандидатур в так называемой проходной его части. Избирателю предлагается только одна функция — из общего числа списков партий и блоков выбрать какой-то один, причем в условиях, когда он не имеет достоверных знаний о его персональном составе. Все, чем обладают граждане для принятия решения на избирательном участке, — это представления об имиджевой пятерке кандидатов и мифология партии или партийного блока. Вся остальная информация о партиях и блоках доступна только узкому кругу специалистов. Да и эта информация, как правило, неполная, поскольку партии стараются надежно скрыть от посторонних глаз подробности внутрипартийной жизни. Особенно это касается источников финансирования и мотивов кадровых назначений.

А.Ю. Согомонов высказал сомнение в самой легитимности предстоящих выборов: каким образом избиратель может с помощью одного голоса одновременно и выбрать партию и поддержать действующего Президента? Безусловно, поддержка национального лидера и предпочтение той или иной политической партии — две совершенно разные вещи. Высказывать сомнение в легитимности предстоящих выборов можно и с позиций не только социологических, но и политологических: при победе «Единой России» В.В. Путин как номер один в партийном списке станет действующим депутатом Государственной Думы, одновременно являясь президентом РФ, и совместит полномочия представительной власти с полномочиями главы исполнительной власти и гаранта Конституции РФ.

Сомнение в демократичности парламентских выборов в России высказывают и зарубежные исследователи публичной политики. Одним из наиболее ярко демонстрирующих состояние публичной политики показателем в американской политической науке считается участие кандидатов в теледебатах, соревновательность выборов. Е.Волк, представитель Института международных исследований им. Кэтрин и Шелби Каллома Дэвисов (Kathryn and Shelby Cullom Davis Institute for International Studies) при фонде «Heritage Foundation» отмечает, что в большинстве демократий электоральный процесс открыт, но результат выборов обычно трудно предсказуем до самого дня голосования. В России, наоборот, результат выборов заранее хорошо известен, сам же избирательный процесс остается тайной год за годом. Постоянные манипуляции Кремля с избирательным процессом, отказ основных

медиа-кампаний в предоставлении эфирного времени оппозиции, не участие «Единой России» в публичных дебатах с другими партиями, - демонстрируют, по его мнению, возрастающую деградацию демократического процесса в России.⁶ Ярким примером неодобрения избирательного процесса в России со стороны мировой общественности является отказ наблюдателей ОБСЕ от мониторинга парламентских выборов в России из-за чинимых, по ее мнению, российскими властями препятствий. Как заявило Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ, организация неоднократно запрашивала въездные визы для своих экспертов, однако Россия постоянно отказывала в их предоставлении.

Нельзя не согласиться и с данным тезисом: пока слабая оппозиция борется с заградительным барьером в 7%, «Единая Россия» стремится взять 50% голосов избирателей, чтобы ее доминирование в региональных и местных парламентах стало абсолютным. По результатам одного из последних опросов (16 ноября) «Левада-Центра» социологи огласили результаты опроса общественного мнения о партийных предпочтениях избирателей. Согласно этим данным, на сегодняшний день гарантированно попадают в Госдуму только две партии – «Единая Россия» и КПРФ. Ситуация не изменилась, по сравнению с концом октября: 7-процентный барьер уверенно преодолевают только две партии. За «Единую Россию» готовы проголосовать 66% избирателей от тех, кто уже определился, а за коммунистов - 14%. Было также отмечено, что решение Президента РФ Владимира Путина возглавить избирательный список «Единой России» резко, на 12-13% повысило рейтинг этой партии, и несколько снизило рейтинги остальных. ЛДПР, по оценкам социологов, «на грани прохождения», с результатом 6%. Шансы «Справедливой России» социологи «Левада-Центра» оценивают как «очень незначительные»: в середине лета ее рейтинг достигал максимума - 11%, а сейчас составляет всего - 4%. За «Аграрную партию России», готовы проголосовать около 3%, за "Яблоко" - 2,5%, за СПС - 1,5%, остальные партии имеют показатель ниже одного процента.⁷ По данным ВЦИОМа, только одна политическая партия — «Единая Россия» — попадает в Госдуму пятого созыва, согласно данным опроса россиян 17-18 ноября. За единороссов, по данным исследования, готовы проголосовать 55,6% респондентов. Близки к преодолению минимального семипроцентного барьера КПРФ — 5,8%, «Справедливая Россия» — 4,9%, ЛДПР — 4,8%.⁸ Серьезных изменений, вероятно, уже не произойдет – социологи не отмечают, что есть хоть какие-то тенденции к консолидации протестного электората, хотя отмечают открывшуюся для СПС возможность сыграть на негативной волне обвинений в провале экономической политики в 90-е. Таким

⁶ Volk Y. Who's Who in Russia's Parliamentary Elections/www.heritage.org (2007, 28 ноября)

⁷ www.levada.ru (2007, 29 ноября)

⁸ www.wciom.ru (2007, 29 ноября)

образом, институт выборов нельзя будет назвать ни представительным, ни соревновательным.

Одним из основных субъектов, институтов публичности является парламент. Тем не менее, институт парламента утрачивает свою эффективность, поскольку в условиях доминирования одной партии парламентские дискуссии утрачивают свой смысл. Согласно работам Карла Шмидта, основным принципом парламентаризма является открытая публичная дискуссия или публичное рассмотрение всех «за» и «против». Шмидт в данном случае говорил не просто о ведении переговоров и заключении сделок, а об особой модели обсуждения, выступающей в виде «обмена мнениями с целью убедить оппонента в своей правоте или справедливости чего-то или позволить убедить себя в правоте или справедливости чего-либо. К сфере дискуссии относятся общие убеждения в качестве предпосылок, готовность оказаться переубежденным, независимость от партийных уз, свобода от эгоистических интересов... поэтому сущность парламента состоит в публичном обдумывании аргументов и контраргументов, в публичных дебатах и публичных дискуссиях».⁹

Таким образом, единая политическая воля рождается в процессе подлинной открытой конфронтации различных мнений. Но при отсутствии оппозиции в парламенте говорить о каком-либо противостоянии невозможно. Ни одна из существующих на данный момент партий не может эффективно осуществлять функции оппозиции. Поэтому и конфронтация и само наличие противоположных точек зрения становится невозможным. Практически все политические решения принимаются кулуарно, закрыто, в результате переговоров между различными лоббистскими группами или же, вообще без обсуждения просто проводятся через процедуру голосования и принимаются практически без обсуждения. Принятие законодательных актов, важнейших политических решений является результатом неформальных политических практик, межличностных и межгрупповых договоренностей.

Важнейшим институтом публичной политики являются политические партии. К сожалению, они так и не смогли стать инструментом выражения политической воли и интересов больших социальных групп. Б.Ю. Кагарлицкий в своей лекции отметил, что партийное строительство в России лишь в самом начале 90-х шло снизу, постепенно было заменено искусственным формированием партийных проектов сверху. Он отмечает, что это были именно политические проекты, а не политические партии. Некоторые из партий изначально создавались для «технологического слива» электората, например, либерально-демократическая партия России. Другие проекты имели целью разбить электорат КПРФ –

⁹ Коэн Л.Д., Арато Э. гражданское общество и политическая теория. Пер. с англ. / Общ. ред. И.И. Мюрберг. – М.: Издательство «Весь Мир», 2003. с.288

такие партии как «Родина». Последняя попытка Кремля создать искусственную оппозицию также закончилась провалом – «Справедливая Россия» не имеет четкой идеологической позиции и большой поддержки среди населения. Удачным проектом Кагарлицкий называет лишь «Единую Россию», отмечая, что она полностью отвечала состоянию общества, ожиданиям населения на момент своего создания. Только она обладает гегемонией в том смысле, в котором её понимал Антонио Грамши: гегемония как положение, при котором достигнут достаточный уровень согласия, не застывшее, однажды достигнутое состояние, а тонкий и динамичный, непрерывный процесс, предполагает не просто согласие, но благожелательное, активное согласие, при котором граждане желают того, что требуется господствующему классу.¹⁰ Тем не менее, практически все политические партии, включая доминирующую партию власти, являются искусственно созданными институтами. Политические игроки создают институты для достижения своих корпоративных, частных интересов и о публичности создаваемых партий нельзя говорить: они не представляют интересы реальных людей, не борются за выполнение декларируемых публично предвыборных программ. А.Ю. Зудин пишет, что сложившаяся партийная система практически разрушена.¹¹ В.Л. Римский отмечает, что «...то, что у нас называется партией, партией не является, это просто некое отделение исполнительной власти».¹²

На региональном уровне отменены местные политические партии и объединения. В результате этого решения региональные элиты лишились части своего политического суверенитета. Таким образом, региональная элита может проводить собственную политику, только будучи вольно или невольно встроена в ту или иную федеральную партию. Вступление в федеральные структуры типа «Единой России» также накладывает ограничения на свободу действий регионалов, которым отводится роль территориальных кураторов, а не самостоятельных лидеров. «Электоральный капитал» регионов фактически уже не принадлежат региональным лидерам. Очевидно, что это изменение снижает самостоятельность региональных элит и возможности политического маневра.¹³

На региональном уровне важнейшим индикатором свертывания, «схлопывания» поля публичной политики выступает отмена губернаторских выборов. Словосочетание «новый порядок наделения полномочиями» является попыткой завуалировать реальную ситуацию, когда кандидатуры губернаторов, предложенные Президентом РФ, практически не могут

¹⁰ Кара-Мурза С.Г. Манипуляция сознанием. / www.kara-murza.ru/books/manipul

¹¹ Зудин А.Ю. Политический режим в России в преддверии новой трансформации// Публичная политика в современной России: субъекты и институты: сб. ст. – М. : ТЕИС, 2006. – с. 41-60.

¹² www.rapn.ru/?grup=336&doc=1233 (2007, 29 ноября)

¹³ Мартыанов В.С. Централизованный федерализм и «деполитизация» региональных политик// www.espi.ru/Content/Conferences/Papers2006/2006razd1/Martyanov.htm?PHPSESSID=dad8e75405c84462f28928f133cef1b9 (2007, 29 ноября)

быть отвергнуты. На смену избираемому главе региона пришел назначаемый напрямую Президентом политический менеджер, в задачи которого не входит представлять интересы населения, проживающего в данном субъекте федерации. Фактически на уровне региональных элит происходит замена политики администрированием. Как результат данного нововведения исследователи называют трансформацию политического режима в российских регионах: существенно снижается роль Законодательных собраний в регионах, изменяется положение политических партий в региональной политике, появился ещё один канал влияния на региональную политику – через представительство доминирующей партии. Политическая система на региональном уровне потеряла последний шанс постепенно приобрести цивилизованные очертания, демократическая политика заменена бюрократическим администрированием.¹⁴ Разрыв местной, региональной власти с интересами избирателей, граждан усиливается в несколько раз.

В настоящее время российская политическая элита последовательно создает модель закрытой политики, в которой нет механизмов эффективной обратной связи с обществом. Это означает, что элита лишается механизмов тонкого и своевременного реагирования на изменения в обществе. Политическая система замыкается на саму себя. Таким образом, элита оказывается не в состоянии удовлетворять меняющиеся внешние и внутренние запросы, отвечать на возникающие угрозы. Когда элиты теряют чувствительность к росту социальной напряженности, ее накопление можно разрешить только через социальный взрыв и иные конфликтные сценарии. Отсюда неэффективность прямолинейной централизация властных полномочий и «закрытия» для общества реальной политики.¹⁵

Можно сделать вывод, что поле публичной политики действительно свертывается, уменьшается. Налицо основные тенденции перехода от публичной политики к политике закрытой, корпоративной: изменено избирательное законодательство, парламент не выполняет своих функций, разрушена партийная система, регионы стали ещё более зависимы от центра. Продолжается укрепление вертикали власти, но, чем мощнее вертикаль власти, тем меньше поле публичной политики. Публичная политика попала в полосу сильнейшего воздействия общественно-социальной закономерности: трансформационный маятник после революционного «рывка» качнулся в сторону стабилизации и порядка. Данный феномен был описан в работах П.Сорокина. Историческая фаза спада революции, по мысли П. Сорокина, толкает к восстановлению порядка и равновесия. Нынешнее

¹⁴ Ковалев В.А. Федерализм и российская политика в рамках «управляемой демократии»: последствия отмены губернаторских выборов в РФ// Демократия, управление, культура: проблемные измерения современной политики. Политическая наука: Ежегодник 2006/ Российская ассоциация политической науки; Гл. ред. А.И. Соловьев. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2007. – с. 136-157.

¹⁵ Мартыянов В.С. Симуляция и легитимность: управление политикой// www.politjournal.ru/index.php?action=Articles&dirid=67&tek=5940&issue=167 (2007, 29 ноября)

взаимодействие государства и общества в России определяется состоянием «послереволюционного спада».¹⁶

Свертывание поля публичной политики, неэффективное функционирование основных институтов ведет к тому, что креативная и протестная социальная активность общества может быть реализована только в разрушительных для актуального политического режима формах. В итоге реальная политика все чаще начинает осуществляться «вне политики». То есть она покидает формальные институты и практики, с которыми ее принято отождествлять (выборы, партии, legislatures различных уровней).

Необходимо отметить, что усиление вертикали власти, свертывание поля публичной политики отчасти были спровоцированы и самим российским обществом. Неоднократно в ходе выборов, демократическое большинство демонстрировало, что ему нужно сильное государство, а не борьба с бюрократами, высокие налоги на крупный бизнес, а не анархия «саморегулирующегося рынка», социальные гарантии, а не рыночные риски, социальная справедливость вместо жестокой эффективности и равенство, а не свобода, которой могут воспользоваться немногие.

Все вышесказанное позволяет заключить, что на нынешнем этапе развития публичной политики в России ключевое значение имеют не институты, а скорее акторы, или субъекты политики, которые способны создать и использовать эти институты в своих интересах.

¹⁶ Никовская Л.И. Публичная политика в современной России: между корпоративно-бюрократическим и гражданско-модернизаторским выбором// Публичное пространство, гражданское общество и власть: Опыт развития и взаимодействия. – М.: Российская ассоциация политической науки (РАПН); Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2008. - с.122-132