

I.I. Bryantsev

**The Specificity
of the Saratov Region Public Policy
Regional Space Development**

The processes contributing to the character of the public policy regional space formation are analyzed. The role of the Commissioner for Human Rights and its influence on the processes taking place in the space of public policy is considered. It is grounded that the regional practice of public policy space development is characterized by the formation of a system of mutual communication open to all civil society actors.

Key words and word-combinations: the space of public policy, the Commissioner for Human Rights, NGOs.

Анализируются процессы, обуславливающие характер формирования регионального пространства публичной политики. Рассматривается роль института уполномоченного по правам человека и его влияние на процессы, происходящие в пространстве публичной политики. Обосновывается, что региональная практика развития пространства публичной политики характеризуется формированием открытой для всех субъектов гражданского общества системы взаимных коммуникаций.

Ключевые слова и словосочетания: пространство публичной политики, уполномоченный по правам человека, общественные организации.

УДК 323(470+571)
ББК 66.3(2Рос)

И.И. Брянцев

**СПЕЦИФИКА РАЗВИТИЯ
РЕГИОНАЛЬНОГО ПРО-
СТРАНСТВА ПУБЛИЧНОЙ
ПОЛИТИКИ САРАТОВСКОЙ
ОБЛАСТИ***

Пространство публичной политики — социально-политический феномен — понимается как пространство социальных и политических акторов, вступающих между собой во взаимодействие для влияния на процесс общественного развития, в том числе и через воздействие на государственно-властные институты. Такая обобщенная формулировка не противоречит и соответствует по смыслу основным трактовкам, которые используют современные российские исследователи феномена публичной политики [1; 2], развивающие подходы и концепции, сформированные западными социологами, политологами и философами [3—5]. Пространство публичной политики складывается как способ регуляции и формирования социально значимых приоритетов и механизмов их реализации в виде управленческих решений, обязательных для исполнения действий в государстве.

Рассмотрение социально-политических явлений в терминах пространства публичной политики как совокупного множества отдельных полей [6] позволяет систематизировать и выявлять различные взаимосвязи, возникающие внутри него. Одним из важных аспектов и характеристик любого

*Исследование проводилось в рамках гранта, выделенного в соответствии с распоряжением Президента РФ № 79-рп от 1 апреля 2015 г. и на основании конкурса, проведенного движением «Гражданское достоинство».

пространства является понимание его границ и непроницаемости его внешней оболочки, а также движущих сил, обуславливающих процессы его расширения или сжатия под действием внутренних и внешних сил.

Значимым фактором, который влияет на понимание и изучение процессов, происходящих в пространстве публичной политики, является однородность или неоднородность этого пространства, а также определение причин этой неоднородности. Говоря о пространстве публичной политики в качестве такой неоднородности, можно рассматривать различие возможностей влияния тех или иных субъектов на принятие управленческих решений. Понимание неоднородности в данной трактовке, на наш взгляд, ближе всего к ее описанию через понятие неоднородности «распределения различных видов капитала» и борьбы за него [7].

В узкопрагматическом смысле пространство публичной политики востребовано и властью, и обществом как средство легитимации и перераспределения ответственности. Для общества и его основных акторов: общественных организаций, СМИ, экспертного сообщества — это возможность получить дополнительный ресурс от власти. Для власти и ее конкретных носителей повысить свою устойчивость через повышение легитимности и перераспределение ответственности за реализуемые решения путем частичного ее перекладывания на общество в целом и конкретных акторов, формирующих коммуникативные поля (Общественная палата, экспертные советы и т.д.).

Вовлечение в сферу публичной политики создаваемых при непосредственном участии власти и политически инициированных ею институций, позиционируемых как гражданские, можно рассматривать как технологию, позволяющую государству в современных условиях перераспределить ответственность за невозможность в необходимых объемах достигать результатов и показателей в решении социальных задач, формируемых обществом в качестве основной повестки дня. Эти процессы трактуются как кризис «государства всеобщего благоденствия» [8]. Одной из ключевых проблем, обуславливающих кризисные явления в современном государстве, является усложнение общества и, соответственно, как следствие, усложнение системы государственной бюрократии, в результате чего все более сложным и запутанным становится процесс принятия решений, который в большинстве случаев приводит к «кризису легитимности» [9].

В этом смысле российскую практику изучения феномена «общественных палат» и «общественных советов», и особенно выводы об их назначении и деятельности как «общественных симулякрах» [10], стоит рассматривать как одну из составляющих проявления этих общемировых кризисных явлений и отсутствия единых рецептов по их преодолению [11]. В связи с этим особо актуальным становится изучение существующих практик наполнения пространства публичной политики и выявления позитивных технологий, решающих задачи общественного развития и совершенствования диалога власти и общества.

Региональная практика развития пространства публичной политики как пространства, в котором формируется открытая для всех субъектов гражданского общества система взаимной коммуникации и коммуникации с институтами власти, показывает, что это пространство обладает значительной неоднородностью с точки зрения реализации этих возможностей для его различных субъектов, а также и то, что оно имеет признаки подверженности определенному конструированию, в том числе и со стороны органов власти. Выявление мотивов, направления и целей этого конструирования будет способствовать пониманию более глобальных процессов, происходящих в общественно-политической системе в целом. В рамках данной статьи рассмотрим роль института уполномоченного по правам человека и его влияния на процессы, происходящие в пространстве публичной политики.

Созданный в 1999 г. как государственный правозащитный институт он стал развиваться как центр, вокруг которого формировалось коммуникационное пространство между общественными правозащитными организациями и государственными структурами, осуществляющими свою деятельность в правовой и юридической сфере на территории Саратовской области. Следовательно, можно рассматривать его как активный субъект, способный оказывать влияние на общую конфигурацию пространства публичной политики региона и влиять на состояние ее развития.

Исследуя эту среду как специфическое пространство для правозащитных коммуникационных взаимодействий, отметим, что данный термин может приобрести широкую смысловую трактовку, если в качестве партнеров регионального УПЧ выступает широкий спектр общественных организаций, так как их уставная деятельность так или иначе связана с продвижением и защитой интересов тех или иных групп граждан. Это, в свою очередь, можно рассматривать как один из главных ресурсов влияния института УПЧ на региональное пространство публичной политики и развитие региональных политических процессов. Анализируя потенциальные масштабы этого явления, следует подчеркнуть, что на 1 января 2016 г. в реестре зарегистрированных некоммерческих организаций в Управлении Министерства юстиции РФ по Саратовской области содержатся сведения о 2576 НКО, из них 1331 общественное объединение, 750 некоммерческих организаций, 438 религиозных организаций, 57 региональных отделений политических партий.

Несмотря на многочисленность зарегистрированных некоммерческих организаций, в процесс активного коммуникативного взаимодействия с органами власти различных уровней интегрировано всего лишь порядка десяти процентов из них. В качестве основных факторов, влияющих на этот процесс, можно выделить, во-первых, сформированный и закрепленный нормативно-правовыми актами различного уровня механизм участия органов власти в процессе формирования общественной палаты региона и общественных палат и советов на уровне МСУ. Существующая регламентация их создания и обеспечения деятельности фактически формирует их статус не как общественных

органов и институций гражданского общества, а как в некотором роде общественно-государственных структур, способных при необходимости усиливать управленческое регулирующее воздействие власти на систему общественных отношений.

Другим фактором, который может влиять на характер взаимоотношений органов власти и общественных организаций, является созданный в настоящее время механизм финансовой поддержки общественных организаций. Проведение конкурсов для социально-ориентированных организаций с привлечением большей части средств за счет федерального бюджета сформировало действенный механизм консолидации общественных организаций вокруг органов власти в целях проведения согласованной и совместной социально-экономической политики в регионе.

За период с 2012 по 2015 г. получателями поддержки, оказанной комитетом общественных связей и национальной политики Саратовской области и управлением делами Правительства Саратовской области стали всего 108 из почти 2500 некоммерческих организаций региона, которые получили поддержку по 210 проектам [12]. Финансирование проектов за этот период по годам составило: в 2012 г. — 15 млн руб., в 2013 г. — 17 405 млн руб., в 2014 г. — 10 333 млн руб. и 2015 г. — 10 333 млн руб. Ежегодно субсидии получали проекты 16 организаций, 14 организаций были победителями конкурсов 3 раза, 24 организации по 2 раза и 54 организации получали поддержку своих проектов один раз. Качественный анализ организаций, выигрывавших конкурс ежегодно, показал, что их руководители имеют большой опыт работы в «третьем секторе»: многие годы активно участвуют в различных формах взаимодействия власти и общества, большинство из которых формировались при их непосредственном участии и во многом благодаря их инициативе. Из этих 16 организаций, ежегодных победителей конкурсов, больше половины их руководителей входят и активно работают в Общественной палате Саратовской области, Общественной палате города Саратова и различных общественных советах, таких как, например, при Уполномоченном по правам человека в Саратовской области, при УВД Саратовской области и другие.

Совместная деятельность общественных организаций и власти проявляется также в процессе проведения различных рейдов представителей Общественной палаты региона, в ходе которых осуществляется мониторинг качества работы различных учреждений — как государственных и муниципальных, так и коммерческих [13]. Эту тенденцию можно обозначить как формирование механизма наделения общественных организаций контрольно-властными функциями, поскольку инициированные общественными организациями эти формально общественные проверки за счет участия в них представителей органов власти приобретают фактически властно-надзорный характер по выявлению имеющихся нарушений.

Прогнозируя основное направление развития пространства публичной политики региона, можно с большой долей вероятности отметить, что будет

продолжено дальнейшее усиление подпространства, формируемого общественными силами, которые участвуют в коммуникационном взаимодействии по усилению регулирующего воздействия органов власти. Это усиление, по всей видимости, найдет отражение в принятии различного рода нормативно-правовых актов как на федеральном, так и на региональном и местном уровне, которые будут укреплять финансовые возможности палат и советов различного уровня и создавать им организационные преференции при проведении и реализации процедуры общественного контроля. При этом органы власти будут оставлять через различные процедуры, связанные с процессом их формирования, возможность влиять на их качественный состав и тем самым при необходимости осуществлять опосредованное управление их активностью и ее направленностью. Под действием этих факторов будет происходить процесс сокращения количества зарегистрированных некоммерческих организаций региона и усиление влияния тех организаций, которые интегрированы в систему конструктивного взаимодействия с властью.

В качестве основного позитивного аспекта этих процессов можно обозначить их консолидирующее значение для общества, а для власти — повышение управляемости этими процессами, особенно важное в условиях усиления конфронтационных тенденций во внешней среде. В качестве же негативного момента этих процессов важно обозначить то обстоятельство, что власть в силу сформированной на этих принципах широкой коалиции ее общественной поддержки перестает быть заинтересованной в поиске диалога и формировании механизмов коммуникации с теми общественными, пусть и малочисленными, силами, не разделяющими и не поддерживающими обозначенные ею приоритеты. При этом, что также можно обозначить как негативную тенденцию, в противостояние с этой группой общественных сил оказываются втянутыми и представители общественных организаций, консолидированных с властью, и сама власть [14]. В связи с этим вспомним практику, которая, напротив, снимала подобные противоречия. Эта практика реализовывалась в регионе с середины 1990-х по середину 2000-х годов. Пусть во многом формальная, но она была политически детерминирована и направлена на консолидацию всех политических и общественных сил в рамках подписания договора об общественном согласии и социальном партнерстве, а также подкреплена на практике управленческим институтом в виде постоянно действующей переговорной площадки между главой исполнительной власти региона и представителями всех зарегистрированных в регионе политических партий [15].

В силу обозначенных тенденций развития пространства публичной политики региона роль института уполномоченного по правам человека приобретает крайне важное значение для формирования коммуникационного пространства диалога со всеми акторами пространства публичной политики. Преимущества этого института обусловлены тем, что, с одной стороны, он является государственным органом, а с другой — максимально независим в проведении политики своих действий от соотношения сил региональных

политических элит и формируемых ими органов власти. Институтом Уполномоченного по правам человека накоплен большой опыт в решении вопросов в сфере межнациональных отношений, объединенных с реализацией миграционной политики, и защите прав граждан [16]. В настоящее время политическим руководством страны перед институтом уполномоченного актуализируется его участие в политических процессах, связанных с предстоящими избирательными кампаниями [17].

Таким образом, актуализация повестки дня через институт Уполномоченного по правам человека позволяет формировать политически не ангажированный взгляд на происходящие общественно-политические и социальные процессы и снижает накал общественного противостояния, а также способствует выработке профилактических мер по противодействию их замалчивания и протеканию скрытых негативных общественных процессов.

Библиографический список

1. Красин Ю.А. Публичная сфера и публичная политика в российском измерении // Публичная политика в России: по итогам российско-канадского проекта «Университет Калгари – Горбачев Фонд». М., 2005.
2. Шматко Н. Феномен публичной политики // Социс. 2001. № 7. С. 106–112.
3. Хабермас Ю. Проблема легитимации позднего капитализма. М., 2010.
4. Бурдые П. Социология политики. М., 1993.
5. Дьюи Дж. Общество и его проблемы / пер. с англ. И.И. Мюрберг, А.Б. Толстова, Е.Н. Косиловой. М., 2002.
6. Ильин В.М. Феномен поля от метафоры к научной категории // Рубеж. 2003. № 18. С. 29–49.
7. Бурдые П. Социология политики / пер. с фр.; сост., общ. ред. и предисл. Н.А. Шматко. М., 1993.
8. Дойчман К. Будущее государства благосостояния // Государство благосостояния и его социально-экономические основы: сборник статей. СПб., 1998.
9. Розанваллон П. Новый социальный вопрос. Переосмысливая государство всеобщего благосостояния / пер. с фр. М., 1997.
10. Чернышов Ю.Г. Общественная палата: «симулякр» или институт гражданского общества в России? URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Chernyshov_ob_palata.pdf
11. Сунгуров А.Ю. Общественные палаты и советы: опыт стран СНГ // URL: <http://civilforum.wiki-help.ru>file/224/download>
12. Конкурсы социальных проектов. URL: <http://saratov.gov.ru/region/society>
13. От «Магнита» до «Палитры вкусов». Опасения подтвердились. URL: <http://оп64.рф>
14. Александра Ландо просят покинуть палату. Общественные организации недовольны его работой на посту руководителя. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2868016>
15. Договор об общественном согласии и социальном партнерстве в Саратовской области (Саратов, 6 ноября 2004 г.). URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/saratov/110906/>
16. Социальное партнерство Уполномоченного по правам человека в Саратовской области. URL: <http://saratoff.ru/doc/sprav-prava2008.pdf>
17. Омбудсмены займутся избирательными правами. На выборах в Госдуму. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2872388>