

Глава 6

**ФОРМИРОВАНИЕ
НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОВЕСТКИ ДНЯ
КАК ПОЛИТИЧЕСКИЙ ПРОЕКТ ГОСУДАРСТВА
И ОБЩЕСТВА¹**

Любая осознанная деятельность индивида или сообщества предваряется *целеполаганием*, т.е. созданием виртуального образа планируемого будущего. Философский словарь определяет *цель* как «заранее предполагаемый (мыслимый, желаемый, проектируемый) результат действия или деятельности людей, на осуществление которого они направлены»². В таком значении *проектирование* предстает как синоним целеполагания и, соответственно, *политическое проектирование* — как процесс формирования целей политики.

Содержание понятия «*политика*» не столь однозначное. В своем аутентичном значении (греч. *politika* — государственные или общественные дела, от *polis* — государство) оно охватывает сферу деятельности, связанную с отношениями между, социальными группами, сутью которой является определение форм, задач, содержания деятельности государства³. В марксистской идеологической трактовке основу политики составляет проблема завоевания, удержания и использования государственной власти⁴. В такой интерпретации она предстает как игра с нулевой суммой, где выигрыш победителя (победителей) равнозначен проигрышу побежденного (побежденных). Политическое проектирование, в основу которого закладывается подобное понимание политики, направлено на

¹ Глава подготовлена в рамках исследования, поддержанного грантом РГНФ № 13-0300553а.

² Философский словарь // ВСловаре.Ру: Словари русского языка онлайн. — URL: <http://vslovar.ru/slovo/filosofskij-slovar/tzel/47198>.

³ См.: Большой Энциклопедический Словарь // ВСловаре.Ру: Словари русского языка онлайн. — URL: <http://vslovar.ru/slovo/bolshoj-jentziklopedicheskij-slovar/politika/156407>.

⁴ См.: Бовин А.Е. Политика // Философский энциклопедический словарь. — М., 1983. С. 507.

подавление субъектом своих оппонентов; в известной степени это не утратило актуальности и по отношению к политическим практикам правящей элиты постсоветской России. Если же исходить из аутентичного значения политики (предметом нашего внимания является, прежде всего, внутренняя), то в современном демократическом дискурсе она рассматривается как сфера взаимодействия государства и граждан, направленного на всеобщую организацию жизнедеятельности общества, т.е. как игра с положительной суммой, в которой «проигравших нет» (*win-win*).

Естественно, что политическое проектирование на национальном уровне как установление соответствующих целей деятельности государства неразрывно связано со стратегическим государственным управлением.

Из этих предварительных общих установок мы будем исходить в своих дальнейших рассуждениях.

* * *

Повестка дня (agenda) обычно определяется как перечень проблем, подлежащих обсуждению членами некоего сообщества, которым может быть и местная община на одном полюсе континуума, и сообщество государств-членов ООН — на другом. Национальная повестка дня для России, вынесенная в название данной главы, предполагает, соответственно, в качестве такового сообщество граждан Российской Федерации.

Повестка дня часто включает в себя не только перечень подлежащих обсуждению проблем, но и программу действий по их решению, принятую совместно заинтересованным сообществом¹. Она привязана к некоторому моменту или отрезку времени, который определяет ее актуальность.

Проблема возникает в сообществе тогда, когда им осознается расхождение между сущим состоянием и/или трендом развития и должным и/или желаемым.

¹ В качестве примера можно привести «Повестку дня на XXI век» — программу действий по обеспечению устойчивого развития, принятую на основе согласия, достигнутого представителями 179 государств-членов ООН. См.: Повестка дня на XXI век: Принята Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 г. — URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/agenda21.shtml.

Констатация расхождения инициирует постановку цели и выработку программы действий по приведению существа в соответствие с желаемым или реально достижимым приближением к таковому в условиях естественной ограниченности ресурсов. И то, и другое требует от членов сообщества активного участия.

Если говорить о национальной повестке дня, то в демократическом обществе ее формирование предполагает *политическое участие* граждан страны, т.е. их «участие в делах государства», поскольку только государство как институт, организующий жизнедеятельность общества, имеет легитимные властные полномочия принимать решения на национальном уровне и распоряжаться общественными ресурсами, необходимыми для выполнения законодательно оформленных решений¹. Через политическое участие граждан реализуется основной конституционный принцип демократии как *власти демоса* в государстве. Участие граждан должно быть информированным и организованным, что обеспечивается существованием *институционализированного* гражданского общества.

Право граждан России участвовать в управлении делами государства, а следовательно, и в формировании национальной повестки дня, закреплено в статье 32 Конституции Российской Федерации и, далее, согласно статье 80, должно быть обеспечено Президентом Российской Федерации как гарантом Конституции². В.В. Путин в своей программной предвыборной статье, опубликованной в феврале 2012 г., подтвердил

¹ В соответствии с определением, представленным в Стэнфордской философской энциклопедии, под *социальным институтом* мы будем понимать исторически сложившуюся или созданную целенаправленными усилиями форму организации совместной жизнедеятельности людей, существование которой диктуется необходимостью удовлетворения социальных, экономических, политических, культурных или иных потребностей общества в целом или его части. Институты характеризуются своими возможностями влиять на поведение людей посредством установленных правил. См.: *Miller S. Social Institutions // Stanford Encyclopedia of Philosophy*. — URL: <http://plato.stanford.edu/entries/social-institutions/>

² См.: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2014. — № 31. — Ст. 4398.

приверженность этому конституционному принципу: «Демократия, на мой взгляд, заключается как в фундаментальном праве народа выбирать власть, так и в возможности непрерывно влиять на власть и процесс принятия ею решений»¹.

Степень соответствия практик правящего режима декларируемым правам и свободам граждан определяет реальный потенциал их *политического участия*, т.е. *действий и взаимодействий, имеющих целью оказать влияние на процесс формирования и осуществления политики органами государственной власти и их должностными лицами на разных уровнях*.

В основе управления делами государства лежит процесс принятия решений. На национальном уровне он инвариантно включает четыре основные стадии: установление национальной повестки дня; выработку политики как своего рода «дорожной карты» по решению вошедших в повестку дня проблем; реализацию принятых решений; анализ и оценку эффективности этой деятельности, на основании которой могут быть откорректированы программа действий по достижению целей, поставленных в повестке дня, или же сами цели.

Установление повестки дня (agenda setting) — стадия, на которой *политические* проблемы идентифицируются как таковые, т.е. как проблемы общества, требующие для своего решения действий со стороны государства с привлечением необходимых ресурсов. Она является ключевой, поскольку задает цели и, соответственно, предопределяет направление всей последующей политики государства по их достижению с соответствующим перераспределением ресурсов общества, оказывая тем самым решающее воздействие на социально-экономическое и институционально-политическое развитие страны.

Кто и каким образом контролирует этот процесс целеполагания, характеризует сущность режима правления. Выдающийся американский политолог Р. Даль, один из основоположников концепции плюралистической демократии, считал контроль демоса над повесткой дня одним из четырех основных критериев демократии².

¹ Путин В. Демократия и качество государства // Коммерсантъ. — 2012. — 6 февраля. — URL: <http://www.kommersant.ru/doc/1866753>.

² См.: Даль Р. Демократия и ее критики. — М., 2003. С. 171.

Радикальные критики политической системы США утверждали, что Соединенные Штаты — это вовсе не либеральная демократия, где граждане осуществляют, прежде всего, посредством «свободных и честных» выборов, контроль над государственным аппаратом и его деятельностью, а олигархия — режим, в котором реальная власть находится в руках правящих элит, определяющих содержание и ограничивающих результаты принимаемых государством решений в пользу собственных интересов. Значительная доля их власти заключается в способности контролировать установление повестки дня, не допуская постановки проблем, затрагивающих основы существующего режима¹. Данное суждение не нашло убедительного эмпирического подтверждения в многочисленных исследованиях американских политологов, но сама постановка вопроса о субъектах и методах формирования национальной повестки дня и участия в этом процессе гражданского общества пользуется в силу своей общественной значимости пристальным вниманием исследователей.

Принято различать *публичную* (или системную) повестку дня как совокупность проблем, необходимость решения которых государством или с его помощью разделяется обществом, и *политическую* (или институциональную), представляющую собой набор проблем, принятых властью к рассмотрению в качестве приоритетных. Эти две повестки формируются разными субъектами и часто могут не совпадать по содержанию².

В открытых (демократических) социальных системах субъектами формирования публичной повестки дня являются политические партии, организованные группы интересов, общественные активисты, независимые эксперты, а также аналитические центры, «фабрики мысли», некоммерческие и неправительственные организации (НКО и НПО), профессиональные и научные ассоциации, правозащитные организации и другие акторы

¹ См.: Janda K., Berry J., Goldman J. The Challenge of Democracy: American Government in Global Politics. — 11th ed. — Boston, MA, 2012. P. 49–50.

² Подробнее см.: Казаков А.А. Теоретико-методологический потенциал категории «медийная повестка дня»: возможности и ограничения // Вестник Волгоградского государственного университета. — Серия 4: История. Регионоведение. Международные отношения. — 2012. — № 1 (21). — С. 138–143.

гражданского общества. Они вносят в публичную сферу, где формируется общественное мнение, новые проблемы, стремятся довести до широких масс населения знания и выводы исследователей и специалистов по данным вопросам, обосновать в открытых дискуссиях их актуальность для общества и необходимость решения. Их цель – через различные каналы массовой коммуникации, включая социальные медиа, а также через организацию форумов с привлечением представителей власти мобилизовать общество в поддержку решения выдвинутых ими проблем, т.е. сделать эти проблемы частью публичной повестки дня, и, таким образом, побудить власть к их рассмотрению.

В то же время само государство часто выступает инициатором определения круга проблем, требующих решения, т.е. субъектом формирования политической повестки дня. Основная интегративная функция государства как института управления большой социальной системой, каковой является общество, заключается в обеспечении ее функционирования и развития¹. Тем не менее, в реальном политическом процессе и целеполагании на эту функцию накладываются корпоративные интересы отождествляющих себя с государством правящих элит, которые формируются на основе соответствующих

¹ На понятийном уровне тождественность интересов общества и государства отражается термином «национально-государственные интересы». Однако их идентичность далеко не всегда признается действующими политиками. Так, например, Д. Медведев, выступая в Санкт-Петербурге в мае 2012 г., прямо развел интересы общества и государства по разным категориям, заявив, по свидетельству известного политолога и публициста Н. Злобина, что «хороший закон – это разумный баланс между общественными и государственными интересами». (Злобин Н. Общество переросло политическую систему // Ведомости. – 2012. – 21 мая. – URL: http://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2012/05/21/obschestvo_pereroslo_politicheskuyu_sistemu). Справедливости ради следует отметить, что в официальной версии этот пассаж выступления Д. Медведева представлен в несколько другом виде: «Механизм, который обеспечивает реальную защиту важнейших конституционных прав и свобод: равенство перед законом, соблюдение баланса государственных, общественных и частных интересов, мы только создаем» (Дмитрий Медведев принял участие в Петербургском международном юридическом форуме на тему «Правовая политика в XXI веке: новые вызовы права в глобальном мире» // Правительство России: Новости. – 2012. – 17 мая. – URL: <http://government.ru/news/4689/>). Тем более, что когда представители правящей верхушки начинают говорить о государстве, они отождествляют с государством самих себя.

групповых ценностей, а также их стремление сохранить действующий режим правления как гарантию своего привилегированного положения в существующей политической системе, обеспечивающего получение статусной ренты. Цели развития создают виртуальный образ желаемого будущего, и когда процесс формирования повестки дня контролируется правящей элитой, он во многом ориентирован на то будущее, которое желает для себя элита.

Но свобода выбора правящей элиты при формировании политической повестки дня не безгранична. Успех реализации целей, заявляемых властью, зависит в значительной мере от того, насколько их разделяет общество. Данное ограничение заставляет власть в своем политическом проекте стремиться социализировать свои цели, воздействуя всеми имеющимися в ее распоряжении способами и средствами на общественное сознание, и таким образом сделать их частью общественной повестки дня. Без этого она рискует столкнуться с активным или пассивным сопротивлением общества своему правлению и падением собственной легитимности.

Без зрелого гражданского общества публичность формирования национальной повестки дня становится весьма проблематичной. С другой стороны, политический режим может как способствовать, так и активно препятствовать его становлению, используя для этого запретительное законодательство и всю мощь репрессивного и пропагандистского аппарата государства.

Один из выдающихся исследователей феномена власти С. Льюкс утверждает, что «наиболее эффективным и коварным» его проявлением является «воспрепятствование людям в какой бы то ни было степени испытывать недовольство посредством формирования у них такого восприятия и понимания, таких предпочтений, которые обеспечивают принятие ими своей роли в существующем порядке вещей – или потому, что они не видят и не могут представить какой-либо альтернативы, или потому, что они воспринимают эту роль как естественную и неизменную, или потому, что они оценивают ее как богоустановленную или благотворную»¹.

¹ Льюкс С. Власть: Радикальный взгляд. – М., 2010. С. 45–46.

От зрелости и степени участия гражданского общества в формировании национальной повестки дня, делающего данный процесс публичным, во многом зависит то, чьи именно интересы — правящей элиты или общества — в ней в конечном счете возобладают. Вместе с тем эффективность диалога властных структур и гражданского общества в целом и, в частности, при формировании национальной повестки дня в значительной мере определяет успешность деятельности государства — *governance*¹, от которой, прежде всего, зависит как решение текущих социально-экономических проблем, так и долгосрочное устойчивое развитие страны в глобальном международном контексте.

Сегодня существует несколько альтернативных систем оценки качества правления. Но наибольшее доверие в мире заслужила методика, разработанная в 1996 г. Институтом Всемирного банка в рамках проекта «*Worldwide Governance Indicators*» (*WGI*) и используемая с тех пор в мониторинге, охватывающем на настоящий момент 215 развитых и развивающихся стран и территорий мира. Согласно этой методике, формальные институты и неформальные политические практики оцениваются по шести агрегированным индикаторам, определяющим в совокупности качество правления в восприятии заинтересованных респондентов — жителей данной страны, предпринимателей, зарубежных инвесторов, гражданского общества в широком понимании². Комплексная оценка *governance* включает не только качество работы правительства, предоставляемых им услуг населению, принимаемых нормативных актов и уровень коррупции, но и состояние отношений между государством и

¹ Понятие «*governance*» характеризует качество государственной власти, оцениваемое по конечным результатам правления для общества. Его подробный анализ см.: Джанда К. «Governance», верховенство закона и партийные системы // Политическая наука. — 2010. — № 4. — С. 113–142.

² Значения индикаторов рассчитываются ежегодно на основе нескольких сотен переменных из порядка 40 источников данных, которые ведут 32 различные организации по всему миру, включая социологические и экспертные центры, национальные институты, международные и неправительственные организации и частные фирмы. Подробнее см.: Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. Policy Research Working Paper; № WPS 5430. — Washington, DC, 2010. — URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2010/09/12802137/worldwide-governance-indicators-methodology-analytical-issues>.

обществом, возможность граждан участвовать в политике, выбирать, контролировать и сменять власть, а также уровень их доверия к государственным органам, уважение властью и гражданами институтов, определяющих экономические и социальные взаимоотношения между ними, т.е. публичность политического процесса.

Исследования Всемирного банка фиксируют существование положительной корреляции между значением качества *governance*, оцениваемым по этим шести индикаторам, и социально-экономическим развитием страны¹. Содержание большинства реформ государственного управления в целом ряде стран с 80-х гг. XX в. определил переход от концепции *government* к концепции *governance*, предполагающей гражданское участие в принятии решений и последующий контроль общества за их исполнением.

Проблема необходимости расширения публичной составляющей процесса принятия государственных решений и включения в него гражданского общества актуализировалась в состоявшихся демократиях Запада в последней четверти минувшего столетия. Она появилась в связи с серьезным кризисом традиционной представительной модели правления, возникшим под воздействием многих факторов, из которых наиболее существенными стали падение эффективности государственного управления, теряющего способность интегрировать общество, и разочарование граждан в институтах существующей политической системы, обеспечивавших ее легитимность на протяжении всего XX в., — выборах, политических партиях, парламентах, государстве в целом. Недовольство гражданского общества породило запрос на политические реформы, призванные адаптировать институты представительной демократии, сложившие-

¹ См.: Kaufmann D., Kraay A., Zoido-Lobaton P. Governance Matters. Policy Research Working Paper; № WPS 2196. Washington, DC: World Bank, 1999. — URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/1999/10/439992/governance-matters>. В обзоре специальной литературы, подготовленном Департаментом ООН по экономическим и социальным вопросам, понятие «*governance*» относится к тому, каким образом общество устанавливает и применяет правила принятия и осуществления политики. В данном обзоре также констатируется наличие сильной положительной корреляции между качеством «*governance*» и величиной дохода на душу населения для различных стран. См.: Public Governance Indicators: A Literature Review / The United Nations Department of Economic and Social Affairs. — New York: United Nations, 2007. — URL: <http://unpan1.un.org/intracod/groups/public/documents/UN/UNPAN027075.pdf>.

ся еще в XIX в., с безусловным сохранением их непреходящих достоинств, к меняющемуся социокультурному, технологическому, экономическому и политическому контексту XXI в., расширить доступ граждан и общественных объединений к процессу принятия решений, увеличить прозрачность власти и усилить ее ответственность за свою деятельность перед обществом¹.

Важная роль в инициации этого политического проекта принадлежала интеллектуалам. Р. Даль, ссылаясь на «существенные свидетельства», придавал первостепенное значение влиянию выдвигаемых ими идей на политическую жизнь в современных демократических государствах, оказываемому, прежде всего, через формирование новых установок, убеждений и ценностей путем воздействия на образовательные институты и СМИ, на содержание общественного мнения и его приоритеты, на позиции элит, а также на оформление политических стратегий и программ правительства и оппозиции. Если, как отмечал американский политолог, на протяжении почти всей истории и практически в любом обществе интеллектуалы обычно обслуживали власти — гражданские и религиозные, то в последнее время значительная часть данной социальной группы переживает отчуждение от этих властей и играет роль их критиков и оппонентов. Они оказывают большее влияние на политические события, включая те из них, от которых зависит консервация или трансформация действующих режимов. Совокупность интеллектуалов, являющихся специалистами в различных областях и активно вовлеченных в этот процесс, Р. Даль называет *элитами публичной политики (public policy elites)*².

Падение легитимности государства в общественном сознании, бросившее серьезный вызов самому его существованию в качестве института власти, стимулировало создание новой концепции управления. Данная концепция предусматривала создание новых каналов коммуникации, позволяющих гражданам участвовать в выработке самих правил игры, определяющих их отношения с государством,

¹ См.: Dalton R.J., Scarrow S.E., Cain B.E. Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies. — Irvine, CA: The Center for the Study of Democracy at the University of California, 2003. — URL: <http://escholarship.org/uc/item/9tg922hv>.

² См.: Даль Р. Указ. соч. С. 509.

и осуществлять постоянный контроль над тем, как эти правила соблюдаются. Одним из ключевых требований к «хорошему правлению» становится подотчетность институтов или организаций тем, чьи интересы затрагивают принимаемые ими решения или их действия. Демократический контроль призван предотвратить вырождение института делегирования властных полномочий в институт их отчуждения в представительной системе правления.

Третья индустриальная революция — цифровая, начало которой датируется 80-ми годами XX столетия, создала технологические предпосылки реализации этой концепции. Интенсивное развитие интерактивных информационно-коммуникационных технологий и Всемирной паутины Веб 2.0, стремительное расширение доступа больших масс населения к широкополосному и мобильному Интернету, экспансия таких социальных медиа, как форумы, блоги, социальные сети, фото- и видеохостинги, приложения на платформе *Wiki* для совместного творчества и другие сервисы, предоставляют в распоряжение общества инструменты и формы политического участия, позволяющие значительно усилить его потенциал. Меняется вся парадигма отношений между государством и гражданами, что способствует трансформации самой модели демократической организации власти, воспринимаемой сегодня уже в качестве *электронной демократии*, которая представляет собой «основанный на применении сетевых компьютерных технологий механизм обеспечения политической коммуникации, способствующий реализации принципов народовластия и позволяющий привести политическое устройство в соответствие с реальными потребностями становящегося информационного общества»¹. По сути, данная модель полагает, что все взрослые граждане имеют равное право участвовать в выдвижении, разработке и создании законодательных актов посредством использования информационно-коммуникационных технологий. В результате происходит смещение властного потенциала от государства к обществу.

Еще в 2006 г. Еврокомиссия приняла «План действий в области электронного правительства» — стратегическую

¹ Грачев М.Н. Политика: коммуникационное измерение. — Тула, 2011. С. 128–129.

повестку дня, согласно которой государствам-членам ЕС было рекомендовано «продемонстрировать к 2010 г. использование инструментов, повышающих эффективность общественного диалога и участия граждан в принятии решений», поскольку «этот процесс на всех его этапах является критически важным для обеспечения сплоченности Европейского общества»¹.

Лиссабонский договор, вступивший в силу в конце 2009 г., предусматривает создание горизонтального и вертикального диалога европейских институтов с гражданами². Он обязал Еврокомиссию консультироваться со всеми заинтересованными сторонами при принятии законов и ввел в действие «Европейскую гражданскую инициативу» в качестве нового инструмента публичной политики³. Высшие должностные лица государств, входящих в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), ответственные за развитие систем электронного правительства в своих странах, на состоявшейся в октябре 2010 г. конференции констатировали фундаментальный сдвиг в балансе власти от государства к гражданскому обществу⁴.

Следует особо подчеркнуть, что новая концепция *governance* предполагает не только расширение участия населения в принятии властно-управленческих решений, но и повышение эффективности общественного диалога, взаимодействия граждан между собой, отсутствие которого ставит под сомнение наличие возможно-

¹ i2010 eGovernment Action Plan: Accelerating eGovernment in Europe for the Benefit of All / Commission of the European Communities. Brussels, 25.04.2006. COM(2006) 173 final // EUR-Lex. — URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52006DC0173>.

² Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007 // Official Journal of the European Union: C 306. — 2007. — Volume 50. — URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=OJ:C:2007:306:TOC>.

³ «Европейская гражданская инициатива» позволяет одному миллиону граждан, представляющих не менее, чем четверть стран ЕС, обращаться непосредственно в Европейскую комиссию с предложениями по вопросам, находящимся в союзном ведении. Инициатива, набравшая в свою поддержку 1 млн подписей, должна быть рассмотрена Еврокомиссией и на слушаниях в Европарламенте. Это означает, что артикулированная таким образом проблема граждан становится проблемой власти ЕС, т.е. частью его повестки дня.

⁴ См.: Ляйтнер К., Мюллер-Торк Р. Отделяя зерна от плевел: как найти реальную ценность электронного участия // Политическая наука. — 2013. — № 1. — С. 44.

сти продуктивного взаимодействия общества с государством в политическом процессе.

Акцент на общественный диалог — прямая отсылка к конституирующим принципам теории делиберативной демократии. Основанные на ней паттерны правления включают элементы как представительной, так и прямой демократии, но эта теория отличается от традиционных представлений тем обстоятельством, что главным источником легитимности власти в современном гетерогенном обществе, состоящем из множества различающихся между собой сообществ, в ней считается не победа одной из сторон (большинства) в результате голосования, пусть даже «свободного и честного», а постоянное мотивированное и информированное обсуждение актуальных проблем в публичной сфере, включая различного рода Интернет-форумы заинтересованных групп. В развернутом диалоге через сопоставление позиций, аргументов и контраргументов, рефлексию и саморефлексию формируется консенсус общественного мнения относительно ценностей и целей, в наибольшей мере отвечающих интересам данного общества, и стратегических решений по их достижению (т.е. *повестки дня*) с учетом исторического, культурного и социального контекста. Через диалог осуществляется социальная интеграция общества¹. «Хорошее правление» в контексте делиберативной демократии требует выработки широкого и долгосрочного представления о том, что необходимо для устойчивого развития человека, и каким образом оно достижимо².

¹ См.: Зайцев А.В. Делиберативная демократия как институциональный диалог власти и гражданского общества // NB: Проблемы политики и общества. — 2013. — № 5. — С. 29–44. — URL: http://enotabene.ru/pr/article_689.html.

² В ежегодном Докладе о развитии человека Программы развития ООН, представленном в 2010 г., отмечается, что в теоретической и практической литературе основным показателем развития до недавнего времени считался экономический рост. По этой причине внимание исследователей и экспертов было сфокусировано прежде всего на воздействии политических стратегий и институтов на экономику. Современные вызовы требуют нового взгляда на политику. Главная задача государства и мера оценки его эффективности — развитие человеческого потенциала. См.: Human Development Report 2010: 20th Anniversary Edition. The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development // United Nations Development Programme: Human Development Reports. — URL: http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/270/hdr_2010_en_complete_reprint.pdf.

Всеобщие демократические выборы представительной власти в этой теории – завершение системы горизонтальных и вертикальных дискурсов.

Дальнейшая эволюция парадигмы управления привела к появлению на данной основе в начале первого десятилетия XXI в. концепции «*Collaborative Governance*» – «правления в сотрудничестве», предполагающей широкое вовлечение в процесс управления гражданского общества¹. Она получила практическое воплощение в Меморандуме о прозрачном и открытом правительстве, с которым Б. Обама выступил в свой первый рабочий день на посту президента США в январе 2009 г., обозначив тем самым один из главных приоритетов своей политики², и в провозглашенной его администрацией четыре месяца спустя «Инициативе открытого правительства» (*Open Government Initiative, OGI*)³.

Очевидно, что любые политические решения принимаются в условиях неустранимой неопределенности относительно их непосредственных и «отложенных» последствий как для общества, так и для самой политической системы, порождаемых сложным мультипликативным взаимодействием множества экзогенных и эндогенных факторов объективной и субъективной природы.

¹ Исследователи К. Ансел и А. Гэш на основе анализа профильной литературы определяют *Collaborative Governance*: как правление, предполагающее вовлечение государственными органами непосредственно заинтересованных негосударственных акторов в коллективный процесс принятия решений, который институционализирован, ориентирован на консенсус, делиберативен и имеет целью выработку или реализацию государственной политики или администрирование государственных программ или собственности. При этом акцент делается на то, что негосударственные акторы привлекаются не для консультирования государственных структур, а для прямого участия в совместном принятии решений (см.: *Ansell C., Gash A. Collaborative Governance in Theory and Practice // Journal of Public Administration Research and Theory. – 2008. – Vol. 18 (4). – P. 543–571. – Mode of access: <http://jpart.oxfordjournals.org/content/18/4/543.full>).*

² См.: *Obama B. Memorandum on Transparency and Open Government. January 21, 2009 // National Archives. – URL: <http://www.archives.gov/cui/documents/2009-WH-memo-on-transparency-and-open-government.pdf>.*

³ См.: *White House Announces Open Government Website, Initiative. May 21, 2009 / The White House, Office of the Press Secretary // The White House: Briefing Room: Statements & Releases. – URL: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/white-house-announces-open-government-website-initiative>.*

Прагматичный посыл OGI заключается в стремлении минимизировать в возможных пределах риск появления неблагоприятных социально-политических последствий принятия недостаточно обоснованных решений через вовлечение в этот процесс активной части населения.

Заявленная цель OGI – создать систему прозрачности, участия и сотрудничества правительственных агентств с гражданами и группами интересов из публичного, частного и некоммерческого секторов в формировании и реализации политических решений. Результатом должно стать повышение эффективности правления, укрепление общественного доверия к государству и демократии¹.

Одним из основных элементов «Открытого правительства» стал портал, названный словами, с которых начинается текст американской конституции, – «*We the People*» («Мы – народ»). На этом портале любой гражданин США, достигший 13-летнего возраста, может составить обращение к Белому дому, призывающее принять меры по определенной общественной проблеме, т.е. включить ее в национальную повестку дня. Если петиция наберет в свою поддержку 100 000 подписей в течение 30 дней, Белый дом обязан на нее публично отреагировать². В Великобритании электронная петиция, набравшая 100 000 подписей, должна быть рассмотрена Палатой общин³. Аналогичные системы созданы и в других странах, а также на наднациональном уровне Евросоюза (уже упоминавшаяся нами «Европейская гражданская инициатива»). В русле этой глобальной тенденции В.В. Путин в своей предвыборной программе 2012 г. предложил, ссылаясь на существующую практику, «ввести правило обязательного рассмотрения в парламенте тех общественных инициатив, которые соберут сто тысяч и более подписей в интернете»⁴.

¹ Подробнее см.: *Храмцовская Н.А. Открытое правительство США: основные идеи и практика реализации // Информационные системы для научных исследований (IMS-2012). Труды XV Всероссийской объединенной конференции «Интернет и современное общество» (IMS-2012). Санкт-Петербург, 10–12 октября 2012 г. – СПб., 2012. С. 316–322.*

² Портал для подачи петиций Белому Дому см.: *We the People: Your Voice in Our Government. – URL: <https://petitions.whitehouse.gov/>*

³ Портал для подачи петиций Правительству и Парламенту Великобритании см.: *Petitions. UK Government and Parliament. – URL: <https://petition.parliament.uk/>.*

⁴ *Путин В. Указ. соч.*

Но чтобы граждане могли осмысленно сотрудничать с правительством и участвовать в правлении, они должны располагать свободным доступом к информации относительно принятия и исполнения затрагивающих их интересы решений. Предоставление исчерпывающих сведений о деятельности власти в легко доступной для восприятия граждан форме и на доступных носителях является одним из критических условий продуктивности партисипаторной демократии. Примечательно, что один из отцов-основателей США Дж. Мэдисон еще в 1822 г. предупреждал: «Правление народа без доступной народу информации... это пролог к фарсу или трагедии, а скорее — к тому и другому»¹. В качестве одного из структурных элементов «Открытого правительства» был создан портал *Data.gov*, который за первый год своего существования увеличил количество регулярно пополняемых открытых для граждан массивов данных федеральных ведомств исполнительной власти с 47 до 250 и удовлетворил 97,6 млн. запросов².

Хотя на пути полного раскрытия потенциала «Открытого правительства» как одного из инструментов участия граждан в формировании повестки дня существует еще немало проблем, эта инициатива нашла поддержку во многих странах мира и со стороны различных политических и общественных движений. В сентябре 2011 г. на Генеральной ассамблее ООН восемь государств, включая США, Великобританию и Бразилию, учредили Международное партнерство по продвижению инициативы «Открытое правительство». Сейчас в нем участвуют 65 развитых и развивающихся стран, разделяющих идеологию «правления в сотрудничестве» и взявших на себя обязательства по активизации участия гражданского общества в принятии решений, по повышению прозрачности, подотчетности и эффективности власти³.

Абстрактно-нормативный подход к формированию публичной повестки дня предполагает в качестве необ-

¹ *Madison, J.* Letter to William Taylor Barry (Aug. 4, 1822) // *Classic Liberals*. — URL: <http://classicliberal.tripod.com/madison/barry.html>.

² См.: *Kundra V.* *Data.gov: Pretty Advanced for a One-Year-Old* // *The White House: Blog*. — URL: <https://www.whitehouse.gov/blog/2010/05/21/datagov-pretty-advanced-one-year-old>.

³ О целях и принципах деятельности Партнерства подробнее см.: *Open Government Partnership*. — URL: <http://www.opengovpartnership.org/>

ходимых условий наличие у граждан возможности и желания участвовать в политическом процессе, знаний о политике и функционировании политической системы, достаточных для того, чтобы принимать рациональные решения, а также существование публичной сферы и каналов постоянного горизонтального и вертикального диалога и взаимодействия в ней между институционализированным гражданским обществом и государством. Однако, как свидетельствуют данные опросов, население большинства стран в своей массе далеко не всегда обладает необходимым знанием о политике и желанием принимать в ней участие¹.

Партисипаторная демократия, при которой все или большинство граждан непосредственно участвуют в принятии решений, эффективна, прежде всего, на уровне местного самоуправления, где на повестку дня сообщества выносятся такие проблемы организации повседневной совместной жизни, как, например, формирование местного бюджета, функционирование учреждений образования и здравоохранения, транспортное обслуживание, торговля, утилизация бытовых отходов и т.п. Для их решения обычно бывает достаточно наличия у членов сообщества личного жизненного опыта и обыденного здравого смысла.

По мере увеличения числа, масштаба и комплексности проблем, выносимых в повестку дня, растет барьер гражданской компетентности, а эффективность прямой

¹ Согласно данным социологических опросов, только 36 % американцев следят за политическими новостями «достаточно внимательно» (см.: *Janda K., Berry J., Goldman J.* Op. cit. P. 44). Примечательно, что стремление граждан игнорировать политику сохраняется и в последние годы, несмотря на рост уровня образования и беспрецедентное повышение доступности информации благодаря широкому распространению информационно-коммуникационных технологий. Так, результаты опроса, проведенного в 2006 г., показали, что 42 % граждан США не смогли даже назвать три ветви государственной власти: исполнительную, законодательную и судебную. В других странах ситуация с политическим знанием не лучше (см.: *Somin I.* *Democracy and Political Ignorance* // *Cato Unbound: A Journal of Debate*. — 2013. — October 11. — URL: <http://www.cato-unbound.org/2013/10/11/ilya-somin/democracy-political-ignorance>). Р.Даль, ссылаясь на данные, полученные в ряде стран, и «общие наблюдения», указывал: «...Политические убеждения большинства людей повсеместно находятся на зачаточном уровне. Богатая и комплексная система политических убеждений, похоже, присуща только незначительному меньшинству» (*Даль Р.* Указ. соч. С. 401).

демократии падает. Как отмечал Р. Даль, сколь бы ни было желанным, чтобы демос составили информированные и активные граждане, при крайнем усложнении проблем публичной политики, с которыми сталкивается современное общество, эта цель превосходит человеческие возможности. Соответственно, растет роль посредников между гражданами и властью, обладающих необходимым уровнем компетентности¹.

Формирование национальной повестки дня по категории значимости и серьезности последствий для общества относится, очевидно, к числу наиболее сложных проблем, требующих высокого уровня профессионализма от участников данного процесса, в качестве которых, с одной стороны, могут выступать государственные органы и должностные лица, с другой — структуры гражданского общества и отдельные публичные эксперты. Не менее важную роль играют независимые медиа, способные непредвзято представить обществу позиции всех сторон.

Расхождение идеальных конструкций политического участия граждан со сложившимися реалиями заставило по-новому взглянуть на представление о демократии как о правлении народа в современном государстве, где большие массы людей с различающимися религиозными, этническими, экономическими и культурными интересами и уровнем образования, а также политическими предпочтениями рассредоточены на значительной территории.

В 50-е гг. XX в. возникла альтернативная, плюралистическая интерпретация демократии, учитывающая то обстоятельство, что реальные граждане обладают ограниченными знаниями о политическом процессе и зачастую слабым желанием участвовать в нем, по крайней мере — в традиционных формах и, прежде всего, в выборах. В основе данной интерпретации лежит представление о том, что современное общество состоит из множества разнообразных групп, имеющих свои общие интересы, каждая из которых, действуя независимо от власти, стремится воздействовать на принятие политических решений для их реализации. Если даже не все члены группы обладают глубоким знанием о политическом процессе в целом, они — и прежде всего, их лидеры и активисты —

¹ См.: *Даль Р.* Указ. соч. С. 516.

хорошо осведомлены о проблемах, затрагивающих специфические групповые интересы, и владеют «правилами игры», позволяющими вынести их в публичную сферу. Граждане могут одновременно входить в несколько таких «сообществ по интересам», соответствующих их персональному профилю.

Становлению плюралистического «текущего» общества в либеральных демократиях Запады способствовали трансформация социетальной структуры и ослабление социальной дифференциации, традиционных идентичностей и значимости идеологий, эволюция культурной матрицы, в которой коллективистские ценности уступают место ценностям самореализации, личной автономии и ответственности индивида за собственную судьбу, а также падение доверия к партиям как к институту демократии. В отличие от традиционного представления о демократии как, прежде всего, о демократии партийной, где центральную роль в политическом участии играют партии и голосующий за них массовый электорат, плюралистическая теория смещает акцент политического участия на организованные группы. В этих группах происходит политическая социализация граждан; они вносят новые проблемы в публичную сферу, организуют для их включения в политическую повестку дня информационные кампании в прессе, на телевидении и в социальных медиа, а также проводят митинги и публичные протестные акции. Такие группы могут устанавливать контакты с должностными лицами в органах власти, инициировать общественные слушания и даже в некоторых случаях финансировать специальные исследования по выдвигаемой ими проблеме.

Плюралистическая теория выдвигает новый критерий демократического правления: вместо отзывчивости к массовому обезличенному общественному мнению, podatливому к воздействию пропаганды правящего режима, на первый план выдвигается отзывчивость к организованным группам, через которые граждане осуществляют свое право на участие в политике¹. Данное представление исходит из посылки, что гражданам не обязательно быть подобными друг другу и не иметь собственных интересов, чтобы следовать общему благу. В плюралистической

¹ См.: *Janda K., Berry J., Goldman J.* Op. cit. P. 46.

модели демократии особую категорию представляют так называемые *группы граждан (citizen groups)*, объединяющие своих членов вокруг проблем, которые не связаны непосредственно с их профессиональными интересами, а преследуют общее благо¹.

Плюралистическая модель демократии возникла в США, где общество исторически изначально складывалось на принципах самоорганизации, затем она распространилась на демократические страны Европы и другие регионы. Сегодня там политические системы включают в себя элементы как мажоритарной, так и плюралистической модели, но со временем их соотношение смещается в пользу второй. Эти реалии современного политического процесса существенно усиливают роль и ответственность как власти, так и институционализованного гражданского общества в качестве основных акторов, участвующих в формировании национальной повестки дня.

Стратегические политические проекты оформляются в виде программно-стратегических документов, устанавливающих цели долгосрочной политики государства и способы их достижения. Это могут быть стратегии, направления деятельности правительства, программы и планы. В мировой практике такие документы служат инструментом экономических реформ и модернизации. В целом ряде случаев они способствовали переходу развивающихся стран в категорию развитых, о чем свидетельствует, в частности, опыт таких восточноазиатских государств, как Япония, Южная Корея и Китайская Республика (Тайвань).

Сегодня обязательными атрибутами подготовки стратегических проектов на основе концепции *governance* являются публичность, гражданское участие и

¹ Примером может служить *Common Cause* – НКО, созданная в США еще в 1970 г., и насчитывающая сегодня около 400 000 членов в 36 штатах. Своей миссией она считает возрождение коренных ценностей американской демократии, восстановление открытой, честной и подотчетной обществу власти, служащей интересам граждан. *Common Cause* стремится к тому, чтобы голоса рядовых граждан были услышаны в политическом процессе. Ее деятельность сконцентрирована в пяти широких областях: деньги в политике, выборы и голосование, этика во власти, подотчетность власти, медиа и демократия. См.: *Common Cause: Holding Power Accountable*. – URL: <http://www.commoncause.org/>

последующий контроль общества за исполнением принятых решений. Благодаря этому их разработка становится площадкой выражения интересов различных социальных групп и формирования в процессе гражданского диалога и институционализованного взаимодействия общества и государства устойчивого консенсуса относительно выбора приоритетов и средств их реализации, т.е. способом установления национальной повестки дня.

В России разработка программно-стратегических документов практически актуализировалась с приходом В.В. Путина к руководству страной. По его поручению в 2000 г. была подготовлена программа социально-экономического развития Российской Федерации на период 2000–2010 гг., известная также как Стратегия 2010¹. В марте 2002 г. Президент утвердил «Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 года и дальнейшую перспективу»², а в августе 2005 г. правительством были приняты «Основные направления политики Российской Федерации в области развития инновационной системы на период до 2010 года»³. Ключевые положения этого документа заложены в «Концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года»⁴, на основе которой подго-

¹ См.: Основные направления социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу (проект) // Бюджетная система Российской Федерации. – URL: <http://www.budgetrf.ru/Publications/Programs/Government/Gref2000/Gref2000000.htm>

² См.: Письмо Президента Российской Федерации от 30.03.2002 № Пр-576 «Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 года и дальнейшую перспективу». – URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=91403;fld=134;dst=1000000001,0;rnd=0.19806544319726527>.

³ См.: Основные направления политики Российской Федерации в области развития инновационной системы на период до 2010 года (утверждены Правительством Российской Федерации 05.08.2005 № 2473п-П7) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: Официальный сайт компании. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=91912;fld=134;dst=1000000001,0;rnd=0.6076610400341451>

⁴ См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период

товлена и в декабре 2011 г. утверждена «Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года»¹. В январе 2014 г. правительство утвердило «Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2030 года» как единую платформу для разработки долгосрочных стратегий, целевых программ, прогнозных и плановых документов среднесрочного характера по модернизации экономики и инновационному развитию².

Однако, как отмечалось еще в 2010 г., создание основных целеполагающих документов федерального уровня не привело на практике ни к достижению запланированных результатов реформ, ни к повышению эффективности управления³. В целом они не смогли должным образом повлиять на политику, проводимую властью, и предотвратить накопление негативных явлений в экономике, что, в конечном счете, и привело ее к нынешнему кризису. Незначительность их деятельностного потенциала обусловлена спецификой сложившегося в России политического режима, который,

до 2020 года» (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года») // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2008. — № 47. — Ст. 5489; Распоряжение Правительства Российской Федерации от 08.08.2009 № 1121-р «О внесении изменений в Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2008. — № 33. — Ст. 4127.

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 08.12.2011 № 2227-р «Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2012. — № 1. — Ст. 216.

² См.: Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утвержден Правительством Российской Федерации) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: Официальный сайт компании. — URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=157978>.

³ См.: *Кувшинова О.* Не с того начали: Путинская реформа выполнена только на треть // Ведомости. — 2010. — 2 июня. — Режим доступа: <http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/2010/06/02/236177>. Кризис 2008 г. сделал невыполнимыми большинство количественных ориентиров первого этапа реализации «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года», вследствие чего пришлось разрабатывать новый ее вариант — «Стратегию инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года».

как подчеркивается в диссертационном исследовании А.Ю. Шубенковой, «использует работу со стратегическими документами в целях сохранения политического статус-кво»; при этом «реализация... политики развития, повышения эффективности государственного управления вторична»¹.

Главные полномочия в определении целей и приоритетов развития страны принадлежат исключительно Президенту Российской Федерации и его ближайшему окружению. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» юридически закрепляет эту существовавшую де-факто модель формирования стратегической повестки дня². В соответствии с данным законом Президент Российской Федерации является ключевым участником стратегического планирования на всех его стадиях; ежегодные послания главы государства, подготавливаемые в закрытом режиме администрацией президента, получили официальный статус документов, разрабатываемых в рамках целеполагания, и поставлены на первое место в данной категории. В то же время гражданское общество не имеет институционализированных способов участия в процессе формирования повестки дня через разработку стратегических документов в качестве равноправного партнера государства³.

¹ *Шубенкова А.Ю.* Программно-стратегические документы в государственной политике Российской Федерации: институциональный анализ. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук. — М., 2014. С. 14.

² См.: Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2014. — № 26. — Ч. I. — Ст. 3378.

³ В тексте указанного закона президент в качестве ключевого участника процесса стратегического планирования упоминается 49 раз. В то же время закон крайне скупо и неопределенно говорит об участии гражданского общества: «К разработке документов стратегического планирования *могут* (курсив мой. — А.К.) привлекаться объединения профсоюзов и работодателей, общественные, научные и иные организации с учетом требований законодательства Российской Федерации о государственной, коммерческой, служебной и *иной* (курсив мой. — А.К.) охраняемой законом тайне». (Ст. 11, п. 7). Т.е. разработка программно-стратегических документов, определяющих желаемое будущее общества, закрывается от него завесой секретности, а решение об участии (или отказе в участии) в ней организаций гражданского общества отдано на откуп властным структурам.

Таблица 6

Динамика значений индикаторов качества правления для России¹

Год/ Индикатор	1996	1998	2000	2004	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Право голоса и подотчетность										
Процентильный ранг*	40.87	34.13	37.02	30.29	25.00	22.75	25.12	24.88	19.91	18.96
Рейтинг**	-0.30	-0.55	-0.39	-0.59	-0.85	-0.90	-0.88	-0.86	-0.96	-1.01
Количество источников***	6	6	8	10	14	14	14	14	15	14
Политическая стабильность и отсутствие насилия										
Процентильный ранг	12.02	14.9	10.1	7.69	20.10	18.01	18.87	17.45	20.85	22.27
Рейтинг	-1.23	-1.12	-1.42	-1.46	-0.76	-0.95	-0.91	-0.99	-0.82	-0.75
Количество источников	4	4	5	7	8	8	8	9	9	9
Эффективность правительства										
Процентильный ранг	32.68	21.95	23.41	43.90	43.06	39.7	41.6	40.76	40.67	43.06
Рейтинг	-0.52	-0.77	-0.77	-0.38	-0.39	-0.45	-0.45	-0.45	-0.43	-0.36
Количество источников	5	6	7	8	10	10	10	10	10	10
Качество законодательства										
Процентильный ранг	39.22	30.4	27.94	50	39.3	39.2	40.2	38.9	39.8	37.32
Рейтинг	-0.28	-0.44	-0.56	-0.11	-0.39	-0.35	-0.37	-0.36	-0.36	-0.37
Количество источников	7	8	9	10	11	11	11	12	12	12

¹ См.: Worldwide Governance Indicators: Country Data Reports. – URL: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#countryReports>.

* Числовое значение процентиля 40.87 по индикатору «Право голоса и подотчетность» означает, что качество правления по данному критерию на момент измерения лучше, чем в 40.87 % стран, охваченных исследованием, но хуже, чем в 59.23 %. Аналогичное значение имеют величины рейтингов по каждому из остальных индикаторов.

** Значение показателя «Рейтинг» определяется на шкале от – 2.5 до + 2.5, где большему числу соответствует более эффективное правление.

*** Количество источников – число источников данных, по которым рассчитаны данные значения индикатора.

Продолжение таблицы 6

Год/ Индикатор	1996	1998	2000	2004	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Верховенство права										
Процентильный ранг	23.44	18.18	13.4	19.14	20.2	25.1	26.1	27.23	23.70	24.26
Рейтинг	-0.87	-0.97	-1.13	-0.86	-0.93	-0.77	-0.77	-0.74	-0.82	-0.78
Количество источников	8	9	11	12	15	15	15	16	16	15
Контроль коррупции										
Процентильный ранг	15.61	17.56	16.59	25.37	12.14	11.48	14.3	16.59	16.27	16.75
Рейтинг	-1.02	-0.94	-0.92	-0.74	-1.05	-1.09	-1.06	-1.04	-1.01	-0.99
Количество источников	5	7	8	10	13	13	13	14	14	13

Данные мониторинга качества правления Института Всемирного банка, приведенные в таблице 6, показывают, что Россия стабильно находится в негативной части мирового рейтинга качества правления в течение всего периода наблюдения, начиная с 1996 г.

Сравнительный анализ значений индикаторов качества правления в России и в странах, занимающих ведущие позиции в рейтинге, показывает, что Россия уступает им, прежде всего, по показателям, характеризующим публичность политического процесса и участие гражданского общества в принятии решений, на расширение которых был сделан акцент при реформировании систем государственного управления в этих странах. Так, значение индикатора «Право голоса и подотчетность»¹ постоянно снижалось: с 39.4 в 1996 г. до 18.96 в 2013 г. и

¹ Индикатор «Право голоса и подотчетность» (Voice and Accountability) характеризует возможность свободного участия граждан в выборе власти и ее подотчетность. Он включает показатели, измеряющие различные аспекты политических процессов, уровень защищенности гражданских свобод и политических прав, независимость масс медиа, уровень свободы слова, свободы объединений, а также других гражданских свобод.

оказалось ниже, чем в 174 странах из 215, проанализированных в проекте Всемирного банка¹.

Формирование национальной повестки дня — один из наиболее сложных политических проектов: в нем сталкиваются ценностные предпочтения, интересы и цели властных элит и различных групп общества. Поэтому публичность данного процесса проектирования и участие в нем гражданского общества имеет критическое значение для успешного будущего страны.

В заключение следует еще раз отметить, что любые политические решения принимаются в условиях неустранимой неопределенности относительно их непосредственных и «отложенных» последствий для общества и для самой политической системы. Когда подобные решения имеют стратегический характер, их последствия для страны могут стать необратимыми. Реформы, направленные на вовлечение в процесс их принятия гражданского общества, мотивированы не только и, возможно, не столько ценностными императивами демократии, сколько прагматическим стремлением политической системы минимизировать в пределах возможного риски наступления негативных социально-политических последствий. В ноябре 2013 г. состоялся Общероссийский гражданский форум «Повестка дня для России», организованный Комитетом гражданских инициатив. Накануне открытия форума один из его организаторов, заместитель директора Института мировой экономики и международных отношений РАН Евгений Гонтмахер высказал убеждение, что Россия уже тогда вошла не только в экономический, но и в политический кризис, когда государству для спасения себя как института необходимо включение в процесс принятия решений гражданского общества². С данным тезисом трудно не согласиться.

Литература

Повестка дня на XXI век: [Электронный ресурс] Принята Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, Рио-

¹ Источник: The WGI Project. URL: http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_chart.asp.

² Если есть шанс обойтись без очередной катавасии, надо его использовать: Член комитета гражданских инициатив о том, зачем нужен гражданский форум // РБК-daily. — 2013. — 30 октября. — URL: <http://www.rbc.ru/newspaper/2013/10/30/56c05a8b9a7947299f72dae7>.

де-Жанейро, 3–14 июня 1992 г. — Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/agenda21.shtml.

Конституция Российской Федерации [Текст]: (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2014. — № 31. — Ст. 4398.

Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2014. — № 26. — Ч. I. — Ст. 3378.

Письмо Президента Российской Федерации от 30.03.2002 № Пр-576 «Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 года и дальнейшую перспективу» [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: Официальный сайт компании. — Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=91403;fld=134;dst=100000001,0;rnd=0.19806544319726527>.

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года») [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2008. — № 47. — Ст. 5489.

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 08.08.2009 № 1121-р «О внесении изменений в Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р» [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2008. — № 33. — Ст. 4127.

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 08.12.2011 № 2227-р «Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года» [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2012. — № 1. — Ст. 216.

Основные направления социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу (проект) [Электронный ресурс] // Бюджетная система Российской Федерации. — Режим доступа: <http://www.budgetrf.ru/Publications/Programs/Government/Gref2000/Gref2000000.htm>.

Основные направления политики Российской Федерации в области развития инновационной системы на период до 2010 года

(утверждены Правительством Российской Федерации 05.08.2005 № 2473п-П7) [Электронный ресурс] //КонсультантПлюс: Официальный сайт компании. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=91912;fld=134;dst=1000000001,0;rnd=0.6076610400341451>.

Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утвержден Правительством Российской Федерации) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: Официальный сайт компании. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=157978>.

Бовин, А.Е. Политика [Текст] / А.Е. Бовин // Философский энциклопедический словарь / Гл. ред.: Л.Ф. Ильичев, П.Н. Федосеев, С.М. Ковалев, В.Г. Панов. – М.: Советская энциклопедия, 1983. С. 507–508.

Грачев, М.Н. Политика: коммуникационное измерение. [Текст] / М.Н. Грачев. – Тула: Издательство Тульского государственного педагогического университета им. Л.Н. Толстого, 2011. – 172 с.

Даль, Р. Демократия и ее критики [Текст] / Р. Даль. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2003. – 576 с.

Джанда, К. «Governance», верховенство закона и партийные системы [Текст] / К. Джанда // Политическая наука. – 2010. – № 4. – С. 113–142.

Дмитрий Медведев принял участие в Петербургском международном юридическом форуме на тему «Правовая политика в XXI веке: новые вызовы права в глобальном мире» [Электронный ресурс] // Правительство России: Новости. – 2012. – 17 мая. – Режим доступа: <http://government.ru/news/4689/>

Если есть шанс обойтись без очередной катавасии, надо его использовать [Электронный ресурс]: Член комитета гражданских инициатив о том, зачем нужен гражданский форум / [Евгений Гонтмахер, интервью корреспонденту РБК-daily Юлии Яковлевой] // РБК-daily. – 2013. – 30 октября. – Режим доступа: <http://www.rbc.ru/newspaper/2013/10/30/56c05a8b9a7947299f72dae7>.

Зайцев, А.В. Делиберативная демократия как институциональный диалог власти и гражданского общества [Электронный ресурс] / А.В. Зайцев // *НВ: Проблемы политики и общества.* – 2013. – № 5. – С. 29–44. – Режим доступа: http://e-notabene.ru/pr/article_689.html.

Злобин, Н. Общество переросло политическую систему [Электронный ресурс] / Николай Злобин // *Ведомости.* –

2012. – 21 мая. – Режим доступа: http://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2012/05/21/obschestvo_pereroslo_politicheskuyu_sistemu.

Казаков, А.А. Теоретико-методологический потенциал категории «медийная повестка дня»: возможности и ограничения [Текст] / А.А. Казаков // *Вестник Волгоградского государственного университета.* – Серия 4: История. Регионоведение. Международные отношения. – 2012. – № 1 (21). – С. 138–143.

Кувшинова, О. Не с того начали [Электронный ресурс]: Путинская реформа выполнена только на треть / Ольга Кувшинова // *Ведомости.* – 2010. – 2 июня. – Режим доступа: <http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/2010/06/02/236177>.

Льюкс, С. Власть: Радикальный взгляд [Текст] / Стивен Льюкс; пер. с англ. А.И. Кырлежева. – М.: Издательский дом Государственного университета – Высшей школы экономики, 2010. – 240 с.

Ляйтнер К., Мюллер-Торк Р. Отделяя зерна от плевел: как найти реальную ценность электронного участия [Текст] / К. Ляйтнер, Р. Мюллер-Торк // *Политическая наука.* – 2013. – № 1. – С. 43–68.

Путин, В. Демократия и качество государства [Электронный ресурс]: Владимир Путин о развитии демократических институтов в России / Владимир Путин // *Коммерсантъ.* – 2012. – 6 февраля. – Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc/1866753>.

Храмцовская, Н.А. Открытое правительство США: основные идеи и практика реализации [Текст] / Н.А. Храмцовская // *Информационные системы для научных исследований (IMS-2012).* Труды XV Всероссийской объединенной конференции «Интернет и современное общество» (IMS-2012). Санкт-Петербург, 10–12 октября 2012 г. / Санкт-Петербургский национальный исследовательский университет информационных технологий, механики и оптики. – СПб.: ООО «МультиПроджектСистемСервис» (МПСС), 2012. С. 316–322.

Шубенкова, А.Ю. Программно-стратегические документы в государственной политике Российской Федерации: институциональный анализ [Текст]: автореферат дис. ... кандидата политических наук: 23.00.02 / Шубенкова Александра Юрьевна; [Место защиты: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»]. – М., 2014. – 31 с.

Большой Энциклопедический Словарь [Электронный ресурс] // *ВСловаре.Ру:* Словари русского языка онлайн. – Режим

доступа: <http://vslovar.ru/slovar/bolshoj-jentziklopedicheskij-slovar>.

Философский словарь [Электронный ресурс] // ВСловаре. Ру: Словари русского языка онлайн. – Режим доступа: <http://vslovar.ru/slovar/filosofskij-slovar>.

Human Development Report 2010: [Electronic resource] 20th Anniversary Edition. The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development // United Nations Development Programme: Human Development Reports. – Mode of access: http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/270/hdr_2010_en_complete_reprint.pdf.

Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007 [Electronic resource] // Official Journal of the European Union. – C 306. – 2007. – Volume 50. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=OJ:C:2007:306:TOC>.

i2010 eGovernment Action Plan: Accelerating eGovernment in Europe for the Benefit of All [Electronic resource] / Commission of the European Communities. Brussels, 25.04.2006. COM(2006) 173 final // EUR-Lex. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52006DC0173>.

Ansell, C. Collaborative Governance in Theory and Practice [Electronic resource] / Chris Ansell, Alison Gash. // Journal of Public Administration Research and Theory. – 2008. – Vol. 18 (4). P. 543–571. – Mode of access: <http://jpart.oxfordjournals.org/content/18/4/543.full>.

Dalton, R.J. Democracy Transformed? [Electronic resource]: Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies / Russell J. Dalton, Susan E. Scarrow, Bruce E. Cain. – Irvine, CA: The Center for the Study of Democracy at the University of California, 2003. – Mode of access: URL: <http://escholarship.org/uc/item/9tg922hv>.

Janda, K. The Challenge of Democracy [Text]: American Government in Global Politics / Kenneth Janda, Jeffrey M. Berry, Jerry Goldman. – 11th ed. – Boston, MA : Wadsworth, 2012. – xxxviii, 697p.

Kaufmann, D. Governance Matters [Electronic resource]. Policy Research Working Paper; № WPS 2196 / Daniel Kaufmann, Aart Kraay, Pablo Zoido-Lobaton. – Washington, DC: World Bank, 1999. – Mode of access: <http://documents.worldbank.org/curated/en/1999/10/439992/governance-matters>.

Kaufmann, D. The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues [Electronic resource]. Policy Research Working Paper; № WPS 5430 / Daniel Kaufmann, Aart

Kraay, Massimo Mastruzzi. – Washington, DC: World Bank, 2010. – Mode of access: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2010/09/12802137/worldwide-governance-indicators-methodology-analytical-issues>.

Madison, J. Letter to William Taylor Barry (Aug. 4, 1822) [Electronic resource] / James Madison // Classic Liberals. – Mode of access: <http://classicliberal.tripod.com/madison/barry.html>.

Miller, S. Social Institutions [Electronic resource] / Seumas Miller // Stanford Encyclopedia of Philosophy. – Mode of access: <http://plato.stanford.edu/entries/social-institutions/>

Obama, B. Memorandum on Transparency and Open Government. January 21, 2009 [Electronic resource] / Barack Obama // National Archives. – Mode of access: <http://www.archives.gov/cui/documents/2009-WH-memo-on-transparency-and-open-government.pdf>.

Petitions, UK Government and Parliament [Electronic resource]. – Mode of access: <https://petition.parliament.uk/>.

Public Governance Indicators: A Literature Review [Electronic resource] / The United Nations Department of Economic and Social Affairs. – New York: United Nations, 2007. – Mode of access: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN027075.pdf>.

We the People: Your Voice in Our Government [Electronic resource]. – Mode of access: <https://petitions.whitehouse.gov/>

White House Announces Open Government Website, Initiative. May 21, 2009 [Electronic resource] / The White House, Office of the Press Secretary // The White House: Briefing Room: Statements & Releases. – Mode of access: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/white-house-announces-open-government-website-initiative>.

Kundra, V. Data.gov: Pretty Advanced for a One-Year-Old [Electronic resource] / Vivek Kundra // The White House: Blog. – Mode of access: <https://www.whitehouse.gov/blog/2010/05/21/datagov-pretty-advanced-one-year-old>.

Somin, I. Democracy and Political Ignorance [Electronic resource] / Ilya Somin // Cato Unbound: A Journal of Debate. – 2013. - October 11. – Mode of access: <http://www.cato-unbound.org/2013/10/11/ilya-somin/democracy-political-ignorance>.

Common Cause: Holding Power Accountable [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.commoncause.org/>

Worldwide Governance Indicators: Country Data Reports [Electronic resource]. – Mode of access: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#countryReports>