

УДК-323

DOI: 10.17072/2218-1067-2020-2-40-52

## ПАРТИСИПАТИВНЫЙ ТРЕНД В ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКЕ: ФАКТОРЫ РЕАЛИЗАЦИИ

**Анастасия Лаврикова**

*Тулский государственный университет*

### **Аннотация**

Рассматриваются факторы формирования и развития партисипаторного тренда в публичной политике. На основе анализа материалов кросс-национальных, национальных и региональных социально-политических исследований доказывается, что наряду с объективными детерминантами качества политического управления все большее значение приобретают субъективные, акторо-ориентированные, параметры. Именно данное обстоятельство актуализирует вопросы вовлечения рядовых граждан в политический процесс и обеспечение партисипативных составляющих публичной политики. Однако одним из последствий массовизации политики может являться повышение конфликтности социально-политических отношений и преобладание центробежного вектора в развитии пространства политического участия. Данные риски характерны как для многих европейских государств, так и для России, где на ситуацию оказывают влияние незавершенность и противоречивость процессов становления гражданского общества. В качестве одного из путей оптимизации публичной политики предлагается интенсификация процесса самоорганизации граждан на основе повышения их политической компетентности. Это позволит обеспечить взаимосвязь микро- и макроуровней функционирования социально-политической системы, возможность и эффективность которой решающим образом определяется развитием гражданской институциональной среды. Автором предлагается вариант базовой модели развития политической компетентности.

**Ключевые слова:** публичная политика; партисипативные составляющие публичной политики; политическое участие; гражданские практики; политическая компетентность; человеческий потенциал; гражданское общество.

### **Введение**

Вопросы регулирования политического участия (индивидуального или корпоративного) в той или иной степени остаются злободневными для многих государств, даже в тех случаях, когда уровень институционализации отношений, возникающих в процессе вовлечения, высок. На фоне кризисных явлений в экономике и продолжающегося усложнения социальных связей в первое десятилетие XXI в. на первый план выходит задача формирования новой модели государственной политики, в рамках которой «правительства подотчетны гражданам, а люди находятся в центре развития» (Naugar, 2006: 829), т. е. речь идет о развитии партисипативных составляющих управленческой деятельности. Вместе с тем активное вовлечение представителей массовых групп в политический процесс, обусловленное стремлением разрешить обострившиеся противоречия (причем не всегда политического характера), чревато трансформацией существующих моноконфликтов в системе «власть – общество» в сложносоставные конфликтные взаимодействия, свидетельствующие о резком снижении эффективности политического управления.

Исследование функциональности политического участия привело к оформлению двух теоретических направлений, предлагающих различные объяснительные схемы рассматриваемой проблемы. Первое из них, которое мы условно обозначили как оптимистическое, представлено разработками Т. Парсонса (Parsons, 1957; 1966), Г. Алмонда (Almond, 1963), Е. Масуда (Masuda, 1993), Р. Даля (Даль, 1994), Э. Тоффлера (Тоффлер, 2002), Л. Пая (Пай, 2003), М. Барнса (Barnes et al., 2004), Д. Белла (Белл, 2004), Б. Бимбера (Vimber et al., 2005) и др. Авторы акцентировали внимание на способности политического участия снижать социальную напряженность в обществе путем преодоления отчуждения общества от власти и повышения адаптивности политической системы, ориентации на переговорные практики при принятии решений и поддержании институциональных рамок конфликта даже в случаях использования протестных форм. Развитие второго направления (скептического) от-

ражено в работах Ч. Р. Миллса (Mills; 1951), Б. Берельсона (Berelson, 1954), С. Хантингтона (Huntington, 1966; Хантингтон, 2004), Й. Шумпетера (Шумпетер, 1995), М. Фуко (Фуко, 1996), Ж. Бодрийяра (Бодрийяр, 2000а; 2000b) и др. В их исследованиях подчеркиваются негативные последствия массовой политической мобилизации, в том числе значительное снижение стабильности, а также оперативности и эффективности функционирования властных структур, а в случае попыток воздействия на данный процесс – риск эскалации конфликтов в системе «власть – общество».

Полифункциональный анализ политического участия потребовал переосмысления как механизма вовлечения массовых групп в политический процесс в целом, так и технологий регулирующего воздействия на его реализацию (в том числе в ходе социализации / воспитания и политической мобилизации), в частности. Актуализации проблемы способствовало также изменение понимания качества публичной политики и связанное с ним включение в перечень основных параметров оценки государственной управляемости таких показателей, как способность государства использовать свои стратегические ресурсы для повышения конкурентоспособности в мире, координация ответственных интересов в публичном пространстве выработки и реализации политических решений, способность адекватного ответа на вызовы массовой гражданской мобилизации, обеспечение устойчивости коалиций поддержки политики в различных сферах развития общества на основе социального сплочения, формирование системы партнерства государства, бизнеса и общества, стимулирование гражданских способностей путем вовлечения в публичность (Сморгунов, 2017). В результате перед политическими акторами (прежде всего, государством) встают две взаимосвязанные задачи. Во-первых, представляется целесообразным обеспечить партисипативный тренд в публичной политике путем расширения коридора возможностей политического участия для различных социальных групп. Это позволит расширить ресурсную базу принятия и реализации политических решений. Во-вторых, необходимо определить способы и инструменты регулирования общественных отношений, возникающих по поводу артикуляции, репрезентации и координации этих групповых интересов, для сбалансированного и взаимосогласованного распределения ограниченных общественных благ (Фельдман, 2016), необходимого для поддержания стабильности в обществе.

Цель статьи – на основе анализа материалов кросс-национальных, национальных и региональных социально-политических исследований выделить совокупность позитивно и негативно направленных факторов формирования и развития партисипаторного тренда в публичной политике для выявления путей оптимизации пространства политического участия в контексте обеспечения интеграции общества.

### Описание методики

Исследование специфики политического участия как в национальном, так и кросс-национальном ракурсе представляется непростой задачей, что во многом обусловлено фрагментарностью изучения феномена. Значительный массив социологической и статистической информации по проблеме нуждается в систематизации. Отправной точкой исследования явилось положение о приоритете качественных показателей политического участия над количественными при определении партисипативного тренда публичной политики, т.к. согласно материалам различных социально-политических мониторингов, различные варианты политических практик вне зависимости от национальной специфики находятся на периферии внимания рядовых членов общества как «старых», так и «новых» демократиях. При этом о качестве политического участия позволяют судить конфигурации арен политического участия, в рамках которых объединены специфические политические практики (и соответствующие им нормы поведения) и происходят основные взаимодействия (кооперация / конкуренция) субъектов. В современных европейских сообществах выделяется четыре такие арены: электоральная, декларационная, локальная и партийная. Первая из них выступает в качестве доминирующей во всех европейских сообществах, состояние остальных во многом обусловлено национальным контекстом и является определяющим при формировании вектора развития пространства политического участия в целом.

Эмпирической основой данной работы являются материалы кросс-национальных, национальных и региональных социально-политических исследований, посвященные рассматриваемой проблематике. В первую очередь, речь идет о мониторинге «Европейское социальное исследование» (2012, 2014 и 2016 гг.)<sup>1</sup>, который интересен как значительным страновым охватом, так и процедурой орга-

<sup>1</sup> В работе используются данные Европейского социального исследования (ESS). 8 волна проведена в 2016 г. (в России опрос проведен ЦЕССИ в октябре 2016 – январе 2017 г., размер выборки составил 2 430 чел. URL: [www.ess-ru.ru](http://www.ess-ru.ru) (дата обращения: 12.01.2018).

низации: базовый модуль вопросов, методы построения выборки, сбора и обработки данных остаются неизменными. В качестве ключевых тематических блоков выступали два – «Интерес к политике, политическая компетентность» и «Политическое участие и политические предпочтения»; обращение к остальным определялось принципом вспомогательности. В связи с тем, что количество стран-участниц европейского исследования колеблется от 25 до 30, а общее число опрошенных составляет более 14 тыс. чел., то анализ столь большого массива данных предполагает особый набор статистических методов обработки информации, включающий процедуры факторного, кластерного и индексологического анализа данных, комплексное использование которых позволило выявить как параметры арен политического участия, сложившиеся в европейских государствах, так условия их развития. Для конкретизации полученных выводов с точки зрения актуальных проблем развития российского общества использовались материалы мониторинговых исследований по соответствующей тематике, проводимых всероссийскими и региональными исследовательскими центрами. Принимая во внимание меньший массив данных и отсутствие универсальной методики проведения мониторингов, в качестве методов обработки информации применялись такие, как: определение частотных распределений (для обозначения направленности общественного мнения относительно изучаемого феномена), выявление сопряженностей между переменными (для определения значения того или иного фактора в механизме политического участия) и индексологический анализ (для построения динамических рядов, демонстрирующих степень устойчивости выделенных тенденций).

Кроме того, использовались инструменты, предлагаемые различными международными организациями для проведения межстрановых сравнительных исследований, в частности:

– Индекс инклюзивного развития (Inclusive Development Index, IDI) – это мультипараметровый показатель, разработанный Всемирным экономическим форумом как альтернатива главного макроэкономического показателя – внутреннего валового продукта (ВВП); он включает 12 параметров, дифференцированных на три группы: «Рост и развитие», «Инклюзивность», «Преимущество поколений и устойчивость развития».

– Индекс человеческого развития (Human Development Index, HDI) – это комбинированный показатель, характеризующий развитие человека в странах и регионах мира, который составляется Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и используется в рамках специальной серии докладов Организации Объединенных Наций (ООН) о развитии человека; с его помощью измеряются достижения страны по трем основным направлениям: «Ожидаемая продолжительность жизни»; «Образование»; «Валовый национальный доход». В 2010 г. семейство индикаторов, которые измеряют HDI, было расширено, а сам Индекс подвергся существенной корректировке. В дополнение к используемому HDI, который является сводным показателем, опирается на среднестрановые статистические данные и не учитывает внутреннего неравенства, были введены три новых индикатора: Индекс человеческого развития, скорректированный с учетом социально-экономического неравенства, Индекс гендерного неравенства и Индекс многомерной бедности<sup>1</sup>.

– Индекс развития электронного правительства (EGDI) – комбинированный показатель, характеризующий уровень развития электронного правительства на национальном уровне, представляет собой сводный индекс, основанный на средневзвешенном значении трех стандартных индексов: индекс телекоммуникационной инфраструктуры (ТИ), основанный на данных Международного союза электросвязи, индекс человеческого капитала (HCI), основанный на данных Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры Организации (ЮНЕСКО), и индекс онлайн-обслуживания (OSI), основанный на данных независимого социологического опроса, с помощью которого оценивается уровень национального присутствия в Интернете всех 193 государств-членов ООН.

– Индекс электронного участия ООН (EPI) – это дополнительный индекс Исследования ООН по теме «Электронное правительство», который определяется на основании оценок: (1) электронного информирования, или доступности информации онлайн; (2) электронных слушаний или публичных слушаний онлайн и (3) электронного принятия решений или прямого вовлечения граждан в процессы принятия решений<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Индекс развития человеческого потенциала. Гуманитарная энциклопедия: Исследования [Электронный ресурс] // Центр гуманитарных технологий, 2006–2019. URL: <https://gtmarket.ru/ratings/human-development-index/human-development-index-info> (дата обращения: 28.10.2019).

<sup>2</sup> Исследование ООН: Электронное правительство 2018. Применение электронного правительства для формирования устойчивого и гибкого общества. URL: [https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/UN %20E-Government %20 Survey %202018 %20Russian.pdf](https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/UN%20E-Government%20Survey%202018%20Russian.pdf) (дата обращения: 18.10.2019).

### Центробежный и центростремительный векторы развития пространства политического участия

В начале исследования было выдвинуто несколько научных предположений, связанных с зависимостью партиципаторного тренда публичной политики от социально-экономических, социокультурных, нормативно-правовых, политико-институциональных, информационно-технологических факторов. Перекрестный анализ показателя «востребованность гражданами базовых политических практик» по отдельным переменным, раскрывающим каждую из представленных групп факторов, на основе материалов «Европейского социального исследования» не показал их устойчивой прямой взаимосвязи.

Так, верификация первой линии взаимообусловленности – различных форматов политического участия граждан и актуальной / перспективной социально-экономической ситуации – продемонстрировала отсутствие значимой зависимости оценок гражданами социально-экономического благополучия и их вовлеченности в политический процесс. Причем данный вывод подтверждается при различных ракурсах анализа: идет ли речь о восприятии социально-экономических факторов на микроуровне (в семье) или макроуровне (в стране), с позиций сегодняшнего состояния или предполагаемых изменений. Аналогичные результаты были получены и в остальных случаях: дисперсии не выявили сколько-нибудь сильного влияния каждой группы факторов в отдельности на пространство политического участия в рамках той или иной европейской страны, представленной в выборке мониторинга.

В связи с этим было выдвинута гипотеза о комплексном воздействии указанных факторов на развитие партиципаторного тренда публичной политики в различных странах Европы, что потребовало более широкого взгляда на проблему через призму актуальных требований к качеству публичной политики и предположило выявление зависимости конкурентоспособности политических систем, инноваций и участия граждан от появления новых ресурсов, основанных на развитии человеческого капитала.

Для этого мы обратились к анализу мультипараметровых показателей, предлагаемых международными организациями для комплексной оценки выделенных групп переменных (социально-экономических, социокультурных, нормативно-правовых, политико-институциональных, информационно-технологических). С целью сравнения различных стран по степени сформированности инклюзивных институтов и уровню социальной включенности Всемирный экономический форум разработал Индекс инклюзивного развития (IDI), учитывающий в комплексе критерии роста, справедливости и устойчивости. Индекс предполагает измерение по 12 индикаторам, включающим в себя, в том числе, ВВП на душу населения, производительность труда, занятость, коэффициент распределения доходов и т. д. Однако следует принимать во внимание, что в развитых и развивающихся странах данный индекс рассчитывается по-разному из-за отличий в подсчете уровня бедности. Вместе с тем общие тенденции к прогрессу в данном направлении проследить можно. При этом важным условием «мобилизации на участие» в рамках инклюзивного развития выступает положение субъекта по показателям качества жизни (Сморгунов, 2018: 23). Одним из вариантов измерения этой синтетической категории, позволяющей объединить условия жизни с особенностями их использования, является определение индекса развития человека (HDI). При определении рейтинга стран по данному показателю учитываются множество параметров, таких как положение в области прав человека и гражданских свобод, его возможность участия в общественной жизни, социальная защищенность, степень территориальной и социальной мобильности населения, показатели уровня его культурного развития, доступа к информации, здоровья, уровня безработицы, состояния преступности, охраны окружающей среды и другие<sup>1</sup>. В результате все выделенные нами группы факторов (социально-экономические, социокультурные, нормативно-правовые, политико-институциональные, информационно-технологические) в той или иной мере оказываются представленными.

Графический анализ показателей IDI и HDI по состоянию на 2018 г., представленный на рис. 1, демонстрирует актуальность указанной взаимосвязи как для развитых, так и для развивающихся стран (причем, в последнем случае она более очевидная).

<sup>1</sup> Индекс развития человеческого потенциала. Гуманитарная энциклопедия: Исследования [Электронный ресурс] // Центр гуманитарных технологий, 2006–2019. URL: <https://gtmarket.ru/ratings/human-development-index/human-development-index-info> (дата обращения: 28.10. 2019).

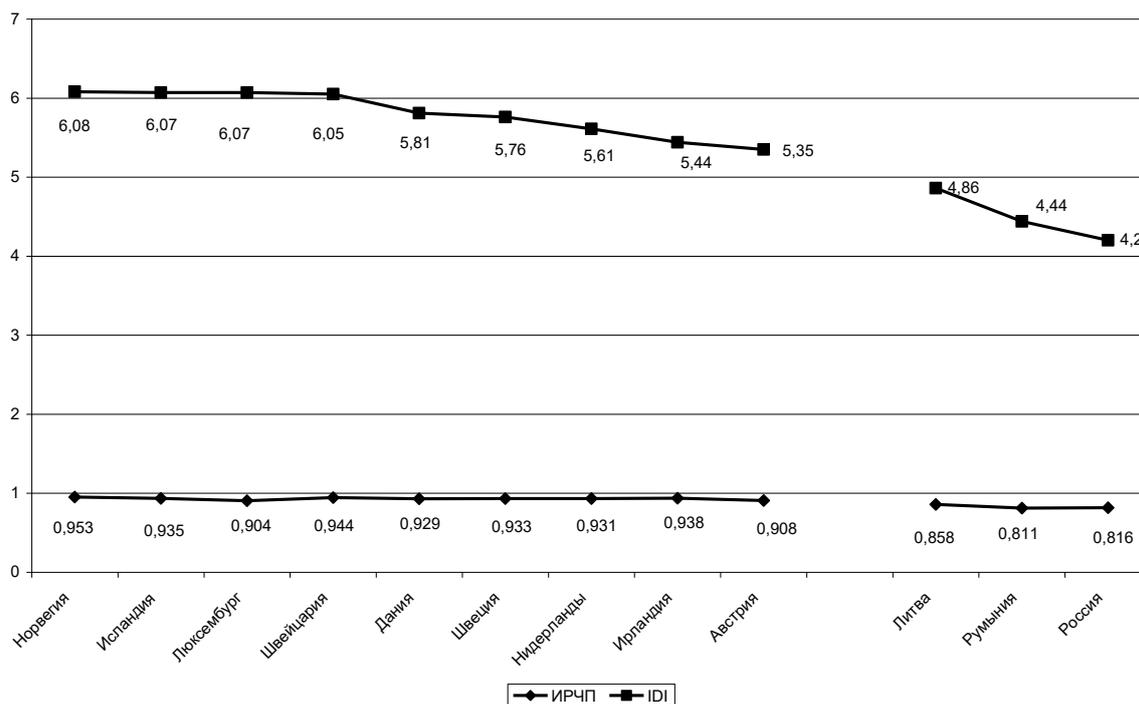


Рис. 1. Сопоставление показателей Индекса инклюзивного развития (ИДИ) и Индекса развития человека (ИРЧП) в европейских странах, 2018 г.

При этом обращает на себя внимание тот факт, что в странах, для которых характерны высокие индексологические значения рассматриваемых комплексных параметров (а это, прежде всего, значительная часть Скандинавского региона), получает развитие тенденция, связанная с проявлением центростремительных сил в функционировании пространства политического участия. Системообразующую роль здесь выполняют институционализированные политические / гражданские практики. В то время как в других европейских государствах с более низкими показателями индексов (в том числе и России) наблюдается преобладание центробежного вектора, сопряженного с преимущественной ориентацией на неформальные профили активности.

Выявленные межстрановые различия связаны с особенностями реализации гражданами совокупности неэлекторальных политических практик в той или иной группе стран. Процедура факторного анализа данных мониторинга с последующей их кластаризацией позволила выделить три основные неэлекторальные арены, которые условно были обозначены как декларационная (объединившая такие политические практики, как подписание петиций / обращений / открытых писем, отказ от потребления каких-либо товаров для обозначения своей политической позиции, публикация / ретрансляция политической информации в Интернете), локальная (в которую оказались включены обращение к конкретным политикам / в местные органы власти и работа в общественной организации) и партийную (связанную с работой в составе политической партии / группы / движения, использованием политической символики, участием в разрешенных демонстрациях). Функционирование указанных арен является типичным для всех стран Европы, за исключением государств, представляющих регион Северной Европы и примкнувшей к ним Германии. Так, если в большинстве случаев влияние факторов, формирующих декларационный и локальный кластеры, определяется как сильное, то в Германии, Финляндии, Нидерландах, Норвегии, Швеции, Исландии оно отсутствует. Ситуация с партийной ареной выглядит противоположным образом: в основном массиве она является латентной, и только в Германии, Финляндии, Нидерландах и Швеции – реальной.

Подобная страновая специфика в дифференциации пространства политического участия во многом обусловлена влиянием политических / гражданских структур на реализацию публичной политики. Согласно полученным в ходе кластаризации результатам организационный аспект (посредством существующих политических или гражданских институтов / вне существующих политических или гражданских институтов) выступает базовым критерием для типизации политических практик: он позволяет нивелировать их неоднородность, возникающую из-за отличий по субъектам, целям, нормативной обеспеченности, отношению в политической системе и т. д., и обеспечивать их инте-

грацию. Показательно в этом плане, что в отличие от большинства европейских стран Скандинавский регион и Германия демонстрируют четко выделенную ориентацию на институционализированную политику, что находит отражение в более высоком уровне членства в политических организациях, удовлетворенности демократией, в доверии к политикам национального уровня и явке на выборы. Вместе с тем, в рассматриваемых государствах особые сложности в последние десятилетия возникают в процессе участия на уровне коммьюнити. Данное обстоятельство объясняется как объективным усложнением решаемых на местах политических задач и укрупнением коммун (позволившим, с одной стороны, экономически их усилить и повысить профессионализм администрации, а с другой – приведшим к росту бюрократизма и сокращению возможностей влияния граждан на принятие местных решений), так и европейской интеграцией, которая влечет за собой смещение центров власти с локального на наднациональный уровень. Указанные процессы привели к фрагментаризации коммунальной деятельности и широкому распространению убеждения о неэффективности усилий рядовых политиков при отсутствии связей с политической элитой, что сказывается на скептицизме в отношении арен политического участия, связанных с решением локальных задач и декларацией своих позиций.

Подводя промежуточные итоги относительно влияния социально-экономических, социокультурных, нормативно-правовых, политико-институциональных факторов на партисипативный тренд публичной политики, можно говорить о существовании мультиплицирующего эффекта их комплексного воздействия, который заключен в следующей закономерности: высокие показатели качества жизни, значительная степень сформированности инклюзивных институтов и социальной включенности, весомый уровень развития партийной арены и преимущественная ориентация граждан при реализации политических практик на институционализированную политику определяют центростремительный вектор функционирования пространства политического участия, расширяя его интегративные возможности. Вместе с тем не все из представленных групп можно отнести к факторам-детерминантам. Ряд из них скорее следует рассматривать как факторы-условия, т. к. их влияние носит косвенный характер, что и доказало введение в объяснительную схему еще одного мультикритериального индекса, отражающего изменения происходящие в публичной политике, – индекса электронного участия (ЕРІ).

Под электронным участием (э-участием) понимают «процесс вовлечения граждан при помощи ИКТ в политику, принятие решений, разработку и оказание услуг в целях обеспечения участия, инклюзивности и целенаправленности»<sup>1</sup>. Сам индекс ЕРІ ориентирован на оценку использования государствами услуг онлайн для предоставления информации гражданам или «электронное информирование», взаимодействия с заинтересованными сторонами или «электронных слушаниях» и вовлечения граждан в принятие решений или «электронного принятия решений». На первый взгляд, данный индекс должен наиболее полно отражать состояние и динамику пространства политического участия, ведь достаточно популярна точка зрения, что именно инновации в сфере информационно-коммуникационных технологий существенно модифицируют политические практики граждан (при этом одни авторы оценивают эти изменения как значимо положительные, делая акцент на открытости, прозрачности, инклюзивности как базовых принципах внедрения э-участия, а другие – как значимо негативные, подчеркивая манипулятивные возможности интернет-инструментов).

В 2018 г. в качестве общего для всех стран, входящих в выборку исследования, выделен позитивный вектор динамики электронного участия (все больше правительств поощряют граждан и организаций давать предложения и обратную связь), однако межстрановые различия, в том числе и в европейских странах, имеют место быть, хотя они и не столь ощутимы. Лидерами рейтинга снова выступают государства Скандинавского региона (Дания, Финляндия, Нидерланды), остальные страны Европы входят в группу или с очень высоким ЕРІ (более 0,75), или с высоким ЕРІ (0,50 – 0,75). При этом параметры индекса не зависят от уровня доходов населения (рис. 2). Например, самые низкие показатели наблюдаются в Чехии (стране с высоким уровнем дохода) и достаточно высокие – в Беларуси, Болгарии и Российской Федерации, где уровень доходов определен как средне-высокий, а в Украине и Латвии значения идентичны, хотя первая относится к группе стран со средне-низким, а вторая – с высоким уровнем дохода.

<sup>1</sup> Исследование ООН: Электронное правительство 2018. Применение электронного правительства для формирования устойчивого и гибкого общества. URL: [https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/UN %20E-Government %20 Survey %202018 %20Russian.pdf](https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/UN%20E-Government%20Survey%202018%20Russian.pdf) (дата обращения: 18.10.2019).

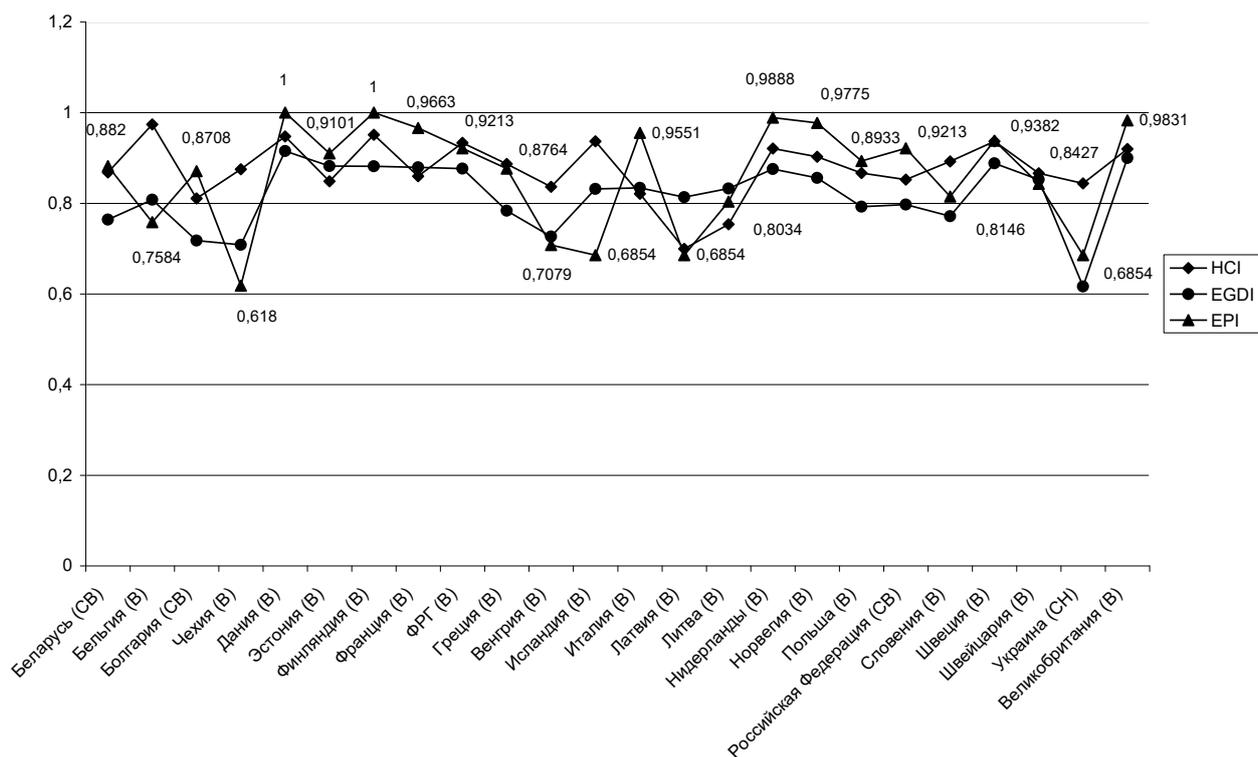


Рис. 2. Сопоставление показателей Индекса электронного правительства (EGDI), Индекса человеческого капитала (HCI) и Индекса электронного участия (EPI) в европейских странах, 2018 г.

*В* – страна с высоким уровнем дохода; *СВ* – страна со средне-высоким уровнем дохода; *СН* – страна со средне-низким уровнем дохода.

Индекс человеческого капитала (HCI) является составляющей Индекса электронного правительства (EGDI), которая включает показатели грамотности взрослого населения, комбинированный показатель учащихся начальных, средних и высших учебных заведений; ожидаемую продолжительность обучения в школе и среднюю продолжительность обучения в школе.

Несмотря на столь благоприятные показатели э-участия по Европе в целом, речь скорее идет о косвенном (опосредованном) влиянии информационно-технологических факторов на развитие партиципативного тренда публичной политики, на что указывают следующие факты. Во-первых, значительное число стран (и не только европейских) за последнее время (в пределах двух лет) повысили свое место в рейтинге более чем на 30 позиций, в то время как существенных изменений в направленности и параметрах развития пространства политического участия в данных странах не произошло. Одним из объяснений может быть зафиксированное в ходе ряда исследований стремление ряда стран, прежде всего тех, где были сильны авторитарные тенденции, не столько внедрить электронное участие, сколько занять высокие позиции в рейтинге путем «подгонки» сайтов под критерии экспертов ООН (Кабанов, 2018: 50–66). Во-вторых, ни в одной из рассматриваемых европейских стран практики, основанные только на электронном участии, не стали системообразующими при формировании арен политического участия, а лишь несколько скорректировали параметры декларационной арены. В-третьих, в мировой практике есть достаточно значимые примеры, указывающие на высокую адаптивность данного инструмента под особенности «закрытых» политических систем, когда его основными функциями становятся осуществление контроля за общественным мнением с последующей перспективой реализации репрессивной политики в Сети, мобилизации сторонников правящей элиты посредством распределения патронажа, мониторинг за элитными группами более низкого ранга во властной иерархии.

Кроме того, при сопоставлении показателей Индекса электронного участия (EPI) с Индексами электронного правительства (EGDI) и его субиндекса – Индекса человеческого капитала (HCI) по каждой стране (рис. 2) наблюдаются случаи существенного разрыва значений (например, в Бельгии, Чехии, Греции, Венгрии, Исландии, Украине), что может указывать на существование других

значимых факторов, определяющих механизм взаимосвязи ИКТ и параметров пространства политического участия.

В ходе комплексного анализа рейтингов стран, составленных на основе расчета международных мультипараметровых индексов, раскрывающих различные группы факторов, влияющих на партисипативный тренд публичной политики, было выявлено, что вне зависимости от того, идет ли речь о факторах прямого или косвенного действия, существенную роль в этом процессе играют характеристики человеческого потенциала, выступающего в качестве интегрирующего компонента, который способствует превращению способностей и возможностей субъектов политического участия в социально значимую с точки зрения функционирования политической системы деятельность.

Снижение уровня развития деятельностной составляющей человеческого капитала и усиление кризисных проявлений в институционализированной политике актуализирует потенциал центробежных сил на фоне сохранения общего партисипативного тренда публичной политики, что свидетельствует о росте конфликтности политического участия массовых групп. На интенсификацию запроса со стороны общества указывают нарушения в механизме поддержания баланса между устойчивостью, предполагающей сохранение и воспроизводство «правил игры» на протяжении некоторого периода времени, а значит институционализированное, ортодоксальное политическое участие (March, 2008), и потребностью в адекватной реакции на изменения окружающей среды, что связано с неортодоксальным политическим участием, которое носит преимущественно инклюзивный характер (Патрушев, 2009: 28). Основные требования на «входе» в систему связаны с обновлением традиционных элит за счет включения в их состав представителей структур гражданского общества, бизнеса, отдельных категорий граждан, в том числе ранее исключенных из политического процесса в силу различных причин. В свою очередь, удовлетворение обозначенных ожиданий граждан будет способствовать не только реализации инклюзивных принципов в политической сфере, но и расширению интегративного потенциала вначале на микро- и мезоуровнях (в ракурсе отдельных коллективов, социальных групп и сообществ) при успешном преодолении факторов субъективного характера, а возможно, и на макроуровне (с позиции стабилизации нового варианта политического порядка) при урегулировании объективных аспектов, и, как следствие, усилению центростремительных сил.

#### **Пути оптимизации пространства политического участия в контексте обеспечения интеграции общества**

Проведенный анализ позволил прийти к следующему выводу: перспективы согласования интересов в обществе во многом зависят от конфигурации неэлекторальных арен политического участия, связанных с функционированием институтов гражданского общества, в рамках которых происходит первичная идентификация возникающих в обществе потребностей и проблем, становится возможной организация режима публичного диалога между государственными, гражданскими и бизнес-структурами, существуют условия для развития отношений на основе реализации принципов партнерства со всеми участниками публичного взаимодействия. В то же время, исходя из результатов кросс-национальных исследований, наибольшие сложности в типизации таких неэлекторальных политических / гражданских практик различной направленности испытывают государства, ранее относившиеся к социалистическим странам Европы. Так, анализ материалов национальных и региональных мониторингов (Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации..., 2018; Доклад о состоянии гражданского общества в Тульской области..., 2018; Головин и др., 2018), проведенных в современной России, позволил выявить следующие разнонаправленные тенденции в процессе развития гражданского общества.

Первая обусловлена проявившимся в последние годы снижением интереса населения к общественно-политическим процессам в целом (особенно среди молодежи) и преимущественно зрительским характером гражданской активности. При этом сами граждане отдают предпочтение традиционным формам гражданского участия (выборы органов местного самоуправления, встречи с активистами-общественниками, подписание коллективных писем и петиций), что хотя и обеспечивает процесс воспроизводства существующей общественно-политической системы, но не продуцирует самоорганизацию. В то же время востребованность практик, способствующих динамическому развитию гражданского общества, идет на спад, даже на фоне невысоких показателей оценки сложностей для проявления гражданской активности. Кроме того, опасения вызывает тот факт, что использование гражданских по форме моделей поведения достаточно часто сопряжено с ориентацией на негражданское по содержанию участие, связанное с реализацией сугубо частных интересов.

Вторая тенденция связана с продолжающейся институционализацией гражданского общества, о чем свидетельствует стабилизация его инфраструктуры, повышение качества функционирования

отдельных его структур, появление практик, аккумулирующих потенциал традиционных и инновационных форм гражданской активности. Так, корреляционный анализ данных массовых опросов позволил выявить взаимосвязь переменных, раскрывающих различные виды участия, что свидетельствует об устойчивости позиций респондентов: принятие отдельных видов активности в рамках одного типа (подтипа) обеспечивает вероятность симпатии к другим. Вместе с тем наблюдается определенный скептицизм относительно потенциала общественных объединений (в том варианте, в котором они сейчас существуют) в развитии гражданского общества. В процессе анализа характеристик существующего уровня доступности и эффективности услуг, предоставляемых данными структурами, выявлен дисбаланс между иерархией актуальных социальных проблем той или иной территории и оценкой возможности их решения силами общественных объединений, что может рассматриваться в качестве значимого барьера гражданского участия. В большинстве своем граждане в качестве основных субъектов, призванных разрешать вопросы практически во всех сферах жизни сообщества, называют властные органы, общественные же объединения не рассматриваются в качестве приоритетных даже в случае возникновения трудностей, напрямую касающихся сферы их компетенции. Учитывая обозначенную специфику, инициатором популяризации деятельности общественных объединений могли бы выступить структурные подразделения органов местного управления, но при этом во взаимодействии властных структур и институтов гражданского общества необходимо доминирование горизонтальных, а не вертикальных связей, чего достичь весьма сложно в силу принципиальных различий в параметрах их функционирования.

Разрешить выделенные противоречия возможно благодаря объединению самих представителей региональных сообществ и организации ими совместной деятельности, однако солидарность российскими гражданами понимается весьма специфически: она распространяется преимущественно только на «своих» (подтверждение этому находим и в дискурсе, и в выбираемых моделях поведения), часто носит «протестный» характер, не предполагает наличие ответственности за других. В результате массовые группы все больше дистанцируются от центров власти (в том числе и представленных самими институтами гражданского общества), выражая им свое недоверие в виде набора «претензий», хотя внешне готовы демонстрировать лояльность позиции (стремясь в условиях неопределенности ограничивать собственные риски).

Изменение сложившейся ситуации возможно путем развития гражданской / политической компетентности рядовых граждан, которая, на наш взгляд, может рассматриваться в качестве одной из значимых составляющих человеческого потенциала, ведь ее характеристики определяют способность субъекта справляться с неопределенностью как в повседневной, так и в политической жизни, оперируя ценностями универсальных прав и свобод, а также нормами общей реципрокности (взаимном признании равенства всех и каждого человека), что определяет направленность не только социальной, но и социетальной (системной) интеграции.

Гражданская / политическая компетентность выступает результирующей четырех процессов, отличающихся друг от друга и содержанием, и возможностями контроля. К первому относится стихийная интериоризация определенных социальных и политических норм, протекающая во взаимодействии и под влиянием политического и социокультурного контекстов, сложившихся в данном социуме; ко второму – в некоторой степени направляемый процесс вовлечения граждан в политический процесс посредством формального (нормативно-правового) и неформального (путем дифференциации социально-одобряемых / социально неодобряемых действий) регулирования арен политического участия; к третьему – социально контролируемый процесс гражданского воспитания, реализуемый посредством соответствующего содержательного наполнения учебного процесса в образовательных учреждениях различного уровня и специальных программ нравственно-патриотического воспитания; к четвертому – более или менее сознательное самоизменение индивидов (саморазвитие / саморазрушение) в течение жизни. Учитывая возможности регулятивного воздействия (в том числе государственного характера), особое внимание следует уделять гражданскому воспитанию, что требует разработки базовой модели развития гражданской / политической компетентности. Она должна включать в себя ряд смысловых блоков, содержащих разные типы информации: «ценностные ориентации», «образ мира», «оценка ресурсообеспеченности» и «поведенческие схемы», определяющих репертуар гражданского / политического участия. Первые две составляющие («ценностные ориентации» и «образ мира») обеспечивают идентификацию интересов участников как отражение определенного состояния социальной (политической) системы, предоставляющего условия для реализации некоторых из их ценностей. Соотнесение «образа мира» и «оценки собственных ресурсов» позволяет сформировать представление субъекта о собственных возможностях в социально-политической сфе-

ре. Наличие соответствующих интересов и восприятие их как принципиально реализуемых определяют целенаправленность гражданского / политического участия, а сопоставление представлений субъекта о допустимых поведенческих схемах с его оценками собственного потенциала гражданского / политического влияния дает возможность разработать сценарий достижения поставленных целей. Конечно, реальная социально-политическая практика не всегда характеризуется рациональностью в полном смысле этого слова (она может включать и неосознаваемое воспроизводство условий и социальной формы этой активности), но целеполагание выступает неотъемлемым элементом гражданской / политической деятельности.

Наличие прямых и обратных связей между блоками усложняет механизм функционирования представленной модели. Так, результатом трансформации политического или социокультурного контекста становится как пересмотр собственных политических возможностей, так и перестройка связей в системе «ценности – образ мира», что сопряжено с оформлением интересов, отвечающих новому состоянию структуры политических / социокультурных возможностей. При возникновении проблем в процессе определения собственного субъективного потенциала, возникающих как следствие нестабильности образа мира, критерием выбора целей выступает вероятность реализации одного из известных сценариев: субъект ориентируется на такие интересы, которые позволили бы ему действовать в существующих обстоятельствах, исходя из предположения, что соответствующая поведенческая схема осуществится, в результате поведенческий компонент становится доминирующим по сравнению с когнитивным и волевым. Кроме того, в реальной жизни принятие решения об участии в социально-политическом процессе может остановиться на любом из обозначенных блоков, так и не преобразовавшись в обеспеченную сценарием практическую задачу.

Хотя данную модель развития политической компетентности можно рассматривать как базисный инвариант организации данного процесса, ряд трансформационных процедур позволяет адаптировать ее к специфике конкретного сообщества, сохраняя в то же время ее целенаправленность – вовлечение в политический процесс на основе универсальных норм и ценностей, конструирующих политическое пространство.

### Заключение

В ходе исследования был сделан вывод о том, что формирование и развитие партиципаторного тренда публичной политики зависит от целой совокупности факторов, отличающихся содержанием (среди них выделяются социально-экономические, социокультурные, нормативно-правовые, политико-институциональные, информационно-технологические), способом (прямые и косвенные) и направленностью (позитивные и негативные) влияния. При этом следует говорить о существовании мультиплицирующего эффекта их комплексного воздействия, который заключен в следующей закономерности: высокие показатели качества жизни, значительная степень сформированности инклюзивных институтов и социальной включенности, весомый уровень развития партийной арены и преимущественная ориентация граждан при реализации политических практик на институционализированную политику определяют центростремительный вектор функционирования пространства политического участия, расширяя его интегративные возможности. Однако анализ материалов общеевропейских социально-политических исследований свидетельствует, что подобная тенденция характерна только для некоторых из европейских государств (скандинавские страны и Германия), в то время как в остальных (в том числе и в России) наблюдается преобладание центробежного вектора, сопряженного с преимущественной ориентацией на неформальные профили политической активности.

Подобная страновая специфика в дифференциации пространства политического участия во многом обусловлена влиянием политических / гражданских структур на реализацию публичной политики. Согласно полученным в ходе кластеризации данных результатам организационный аспект (посредством существующих политических или гражданских институтов / вне существующих политических или гражданских институтов) выступает базовым критерием для типизации политических практик: он позволяет нивелировать их неоднородность, возникающую из-за отличий по субъектам, целям, нормативной обеспеченности, отношению в политической системе и т. д. и обеспечивать их интеграцию. При этом важную роль в процессе вовлечения граждан в различного рода общественно-политические структуры играют характеристики человеческого потенциала, т. к. от его развития зависит превращение способностей и возможностей субъектов политического участия в социально значимую с точки зрения функционирования политической системы деятельность.

Наблюдаемый в большинстве европейских стран рост конфликтности политического участия массовых групп свидетельствует об актуализации общественного запроса на обновление традиционных элит за счет включения в их состав представителей бизнес-сообщества, структур граждан-

ского общества, отдельных социальных групп. Вместе с тем удовлетворение обозначенных ожиданий зависит не только от желания / нежелания представителей органов власти, но и от активности самих граждан, реализации их способности к объединению и организации совместной деятельности для решения проблем на уровне как локальных сообществ, так и общества в целом. Таким образом, одним из путей оптимизации публичной политики выступает интенсификация процесса самоорганизации граждан на основе повышения их гражданской / политической компетентности, которая может рассматриваться в качестве одной из значимых составляющих человеческого потенциала, ведь ее параметры определяют умение субъекта справляться с неопределенностью как в повседневной, так и в политической жизни, оперируя ценностями универсальных прав и свобод, а также нормами общей реципрокности, что определяет направленность не только социальной, но и социетальной интеграции.

### Библиографический список

- Белл, Д. (2004) *Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования*. Москва: Academia. [Bell, D. (2004) *The upcoming post-industrial society. Experience of social forecasting* [Grjadushhee postindustrial'noe obshhestvo. Opyt social'nogo prognozirovaniya]. Moscow: Academia (In Russ.)].
- Бодрийяр, Ж. (2000a) *Символический обмен и смерть*. Москва: Добросвет. [Baudrillard, J (2000a) *Symbolic exchange and death* [Simvolicheskij obmen i smert']. Moscow: "Dobrosvet" (In Russ.)].
- Бодрийяр, Ж. (2000b) *В тени молчаливого большинства, или Конец социального*. Екатеринбург [электронное издание]. URL: [http://www.e-reading.club/bookreader.php/73140/Bodriiyyar\\_V\\_teni\\_molchalivogo\\_bol%27shinstva%2C\\_ili\\_Konec\\_social%27nogo.html](http://www.e-reading.club/bookreader.php/73140/Bodriiyyar_V_teni_molchalivogo_bol%27shinstva%2C_ili_Konec_social%27nogo.html) (дата обращения: 15.09.2016). [Baudrillard, J (2000b) *In the shadow of the silent majority, or the end of the social* [V teni molchalivogo bol'shinstva, ili Konec social'nogo]. Yekaterinburg [online]. Available at: [http://www.e-reading.club/bookreader.php/73140/Bodriiyyar\\_-\\_V\\_teni\\_molchalivogo\\_bol%27shinstva%2C\\_ili\\_Konec\\_social%27nogo.html](http://www.e-reading.club/bookreader.php/73140/Bodriiyyar_-_V_teni_molchalivogo_bol%27shinstva%2C_ili_Konec_social%27nogo.html) (Accessed: 15 September 2016) (In Russ.)].
- Головин, Ю. А., Барский, Я. В. (2018) 'Гражданская активность в Ярославской области: специфика и закономерности', *Социальные и гуманитарные знания*, 4 (3), сс. 141–148. [Golovin, Yu. A., Barsky, Ya. V. (2018) 'Civic activism in the Yaroslavl region: specificity and patterns' [Grazhdanskaja aktivnost' v Jaroslavskoj oblasti: specifika i zakonomernosti], *Social'nye i gumanitarnye znaniya*, 4 (3), pp. 141–148 (In Russ.)].
- Даль, Р. А. (1994) 'Полиархия, плюрализм и пространство', *Вопросы философии*, 3, сс. 37–49. URL: <http://kant.narod.ru/dahl.htm> (дата обращения: 30.05.2017) [Dahl, R. (1994) 'Polyarchy, pluralism and space' [Poliarhija, pljuralizm i prostranstvo], *Voprosy filosofii*, 3, pp. 37–49 [online]. Available at: <http://kant.narod.ru/dahl.htm> (Accessed: 30 May 2017). (In Russ.)].
- Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2018 г.* (2018). Москва: Общественная палата Российской Федерации [Report on the status of civil society in the Russian Federation for 2018 (2018) [Doklad o sostojanii grazhdanskogo obshhestva v Rossijskoj Federacii za 2018 god]. Moscow: Public Chamber of the Russian Federation. (In Russ.)].
- Доклад о состоянии гражданского общества в Тульской области за 2018 г.* (2018). Тула [Report on the state of civil society in the Tula region for 2018 (2018) [Doklad o sostojanii grazhdanskogo obshhestva v Tul'skoj oblasti za 2018 g.]. Tula. (In Russ.)].
- Кабанов, Ю. А. (2018) 'Что скрывается за «фасадом»? Исследовательская программа электронного участия в недемократических странах', *Вестник Пермского университета, Политология*, 3, сс. 50–66 [Kabanov, Yu. A. (2018) 'What is hidden behind the "facade"? E-Participation Research Program in Non-Democratic Countries' [CHto skryvaetsya za «fasadom»? Issledovatel'skaya programma elektronного uchastiya v nedemokraticheskikh stranah], *Vestnik Permskogo universiteta, Politologiya*, 3, pp. 50–60. (In Russ.)].

- Масуда, Е. (1993) 'Компьютопия', *Философская и социологическая мысль*, 6, сс. 36–47 [Masuda, Ye. (1993) 'Komp'yutopiya' [Komp'jutopiya], *Filosofskaja i sociologičeskaja mysl'*, 6, pp. 36–47. (In Russ.)].
- Пай, Л. (2003) 'Незападный политический процесс', *Политическая наука*, 2, сс. 66–86 [Pai, L. (2003) 'Non-Western Political Process' [Nezapadnyj političeskij process], *Političeskaja nauka*, 2, pp. 66–86. (In Russ.)].
- Патрушев, С. В. (2009) 'Гражданская активность: институциональный подход (перспективы исследования)', *Полис*, 6, сс. 24–32 [Patrushev, S. V. (2009) 'Civic Engagement: An Institutional Approach (Research Perspectives)' [Grazhdanskaja aktivnost': institucional'nyj podhod (perspektivy issledovanija)], *Polis*, 6, pp. 24–32. (In Russ.)].
- Сморгунов, Л. В. (2017) 'Государство, сотрудничество и инклюзивный экономический рост', *Власть*, 11, сс. 22–30 [Smorgunov, L. V. (2017) 'State, cooperation and inclusive economic growth' [Gosudarstvo, sotrudničestvo i inkljuzivnyj jekonomičeskij rost], *Vlast'*, 11, pp. 22–30. (In Russ.)].
- Сморгунов, Л. В. (ред.) (2018) *Публичная политика: Институты, цифровизация, развитие: коллективная монография*. Москва: Аспект-Пресс [Smorgunov, L. V. (eds.) *Public policy: Institutions, digitalization, development: collective monograph* [Publičnaja politika: Instituty, cifrovizacija, razvitie: kollektivnaja monografija]. Moscow: Aspect Press. (In Russ.)].
- Тоффлер, Э. (2002) *Третья волна*. Москва: Изд-во «АСТ» [Toffler, E. (2002) *The Third Wave* [Tret'ja volna]. Moscow: AST Publishing House. (In Russ.)].
- Фельдман, П. Я. (2016) 'Политика согласования интересов в Италии и России: компаративный анализ', *Вестник БИСТ*, 3 (32), сс.18–24 [Feldman, P. Ya. (2016) 'Policy on the Coordination of Interests in Italy and Russia: Comparative Analysis' ['Politika soglasovanija interesov v Italii i Rossii: komparativnyj analiz'], *Vestnik BIST*, 3 (32), pp.18–24. (In Russ.)].
- Фуко, М. (1996) *Воля к истине: по ту сторону знания, власти и сексуальности*. Москва [Foucault, M. (1996) *The Will to Truth: Beyond Knowledge, Power, and Sexuality* [Volja k istine: po tu storonu znanija, vlasti i seksual'nosti]. Moscow. (In Russ.)].
- Хантингтон, С. (2004) *Политический порядок в меняющихся обществах*. Москва: Прогресс-Традиция [Huntington, S. (2004) *The Political Order in Changing Societies* [Političeskij porjadok v menjajushhihsja obshhestvah] Moscow: Progress Tradition. (In Russ.)].
- Шумпетер, Й. (1995) *Капитализм, социализм и демократия*. Москва: Экономика [Schumpeter, J. (1995) *Capitalism, Socialism, and Democracy* [Kapitalizm, socializm i demokratija]. Moscow: Economics. (In Russ.)].
- Almond, G., Verba, S. (1963) *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Barnes, M., Newman, J., Sullivan, H. (2004) 'Power, Participation and Political Renewal: Theoretical Perspective on Public Participation under New Labour in Britain', *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 11 (2), pp. 267–279.
- Berelson, B. R., Lazarsfeld, P. F., McPhee, W. N. (1954) *Voting: A Study of Opinion Formation in a Presidential Election*. Chicago: University of Chicago Press. XIV.
- Bimber, B., Flanagin, A. J., Stohl, C. (2005) 'Reconceptualizing Collective Action in the Contemporary Media Environment', *Communication Theory*, 4, pp. 378–384.
- Huntington, S. P. (1966) 'The Political Modernization of Traditional Monarchies', *Daedalus*, 95, pp. 763–768.
- Nayyar, D. (2006) 'India's Unfinished Journey Transforming Growth into Development', *Modern Asian Studies*, 40 (3), pp. 797–832.
- Parsons, T. (1957) 'The Distribution of Power in American Society', *World Politics*, 10, pp. 123–143.
- Parsons, T. (1966) 'The Concept of Society: The Components and Their Interrelations' in: Parsons T. *Societies: Evolutionary and Comparatives*. Englewood Cliffs, pp. 5–29.

**Информация об авторе**

*Лаврикова Анастасия Александровна* – кандидат политических наук, доцент, доцент кафедры социологии и политологии Тульского государственного университета. E-mail: elav@mail.ru (ORCID: 0000-0002-3364-9733. ResearcherID: AAB-4777-2020).

Статья принята к печати: 15.04.2020

**PARTICIPATIVE TREND IN PUBLIC POLICY:  
IMPLEMENTATION FACTORS**

**A. A. Lavrikova**  
*Tula State University*

**Abstract**

The article reviews the formation factors and development process of a participative trend in public policy. It was proved based on the analysis of the results of cross-national, national, and regional socio-political research that along with the objective determinants, which specify the quality of political management, the subjective actor-oriented criteria are becoming more important, thus actualizing the issues of involving citizens in the political process and providing participative constituents of the public policy. However, there might be such consequences of participatory policy as an increase in conflicts of socio-political relations and the domination of a centrifugal way of political participation space development. These risks are characteristic of many European states, including Russia, where the situation is under the influence of the incomplete and inconsistent process of establishment of civil society. The intensification of citizens' self-organization process, which is based on an increase of their political competence, is offered as one of the ways of public policy optimization. It will enable the interrelation of micro- and macro levels of functioning of a socio-political system, the existence and effectiveness of which are decisively determined by the development of a civil institutional environment. To solve this issue a basic model of political competence development is offered.

**Keywords:** public policy; participation constituents of public policy; political participation; civil practices; political competence; human potential; civil society.