

Л.И. Якобсон
Государственный университет –
Высшая школа экономики

ПОВЕСТКА ДНЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО АППАРАТА: ФОРМИРОВАНИЕ ПРИОРИТЕТОВ

В научных и экспертно-аналитических публикациях, посвященных оценке социально-экономической политики, проводимой российскими властями всех уровней, отчетливо преобладает критический настрой (например, [Оценка... 2009]). При этом характер ближайших целей, объектов поддержки, распределения усилий и т.п. критикуется едва ли не чаще и жестче, чем методы, которые власти применяли для реализации избираемых ими приоритетов. В то же время вопрос о детерминантах выбора, как правило, остается за рамками анализа либо получает ответ, сводящийся к общим соображениям о качестве политической системы и государственного аппарата. Между тем налицо потребность в конкретном изучении институтов, определяющих *отбор направлений активности* государства в целом и отдельных его структур. Это, в свою очередь, могло бы помочь оптимизировать действия, предпринимаемые *в рамках реальных, пусть и не совершенных институтов*, если не ожидаются их быстрые радикальные изменения. Такая постановка вопроса непривычна для отечественной литературы.

За рубежом формирование повестки дня (*agenda setting*) – предмет междисциплинарных исследований, имеющих довольно длительную историю (см., например, [Birkland, 2007; Majone, 2006]). Повестка дня суть совокупность тех проблем и сопутствующих им обстоятельств, на которых *сосредоточено внимание субъекта*. Формирование повестки – это, во-первых, не всегда осознаваемый *отбор поступающих извне сигналов* для их последующего анализа, во-вторых, *интерпретация воспринятых сигналов* в терминах угроз, вызовов, возможностей и т.п., в-третьих, *формулирование проблем*, т.е. потенциальных направлений собственных действий. В любом случае речь идет о *придании значимости* чему-то из *наличествующегося в среде* и *принципиально поддающегося воздействию*.

Для объяснения повестки дня ключевое значение имеют, очевидно, не только «объективные» характеристики потребностей общества и представленных в нем интересов, но также *формальные и неформальные нормы артику-*

ляции интересов, с одной стороны, и обращения с сигналами, с другой. Первые относятся к «передающим устройствам», в роли которых выступают, прежде всего, СМИ и группы граждан, способных к тем или иным формам самоорганизации, будь то устойчивые ассоциации с признаваемым законом статусом или стихийные митинги. Нормы обращения с сигналами относятся к «приемным устройствам», распознающим, фильтрующим и преобразующим сигналы. Эти «устройства» представлены в сферах публичной политики и государственного администрирования. Реальное состояние передающих и приемных «устройств» может находиться в диапазоне от сочетания зрелого гражданского общества с полиархией в политике и высокоэффективной бюрократией до ситуации, когда полномочный правитель улавливает изменения общественной среды лишь постольку, поскольку они сказываются на настроениях его личного окружения.

«Не существует общепринятой парадигмы, позволяющей объяснить, как возникает повестка дня. Даже наиболее известные модели построены скорее *ad hoc*, по большей части описательны и отражают только некоторые аспекты того, что можно с достаточным основанием относить к формированию повестки» [Majone, 2006, p. 228]. При несомненной общности базовых идей и подходов, исследования, посвященные формированию повестки дня, отражают специфику институтов той или иной страны. Однако в основном это касалось различий между странами Запада, тогда как особенности современной России гораздо глубже. Одна из них состоит в том, что в роли наиболее *значимых площадок представительства интересов* выступают не законодательные органы, а звенья аппарата исполнительной власти (подробнее см.: [Якобсон, 2002]). Следует упомянуть, что и в зарубежных публикациях немало говорится как о повестке дня исполнительной власти как таковой, так и о влиянии исполнительных органов на формирование повестки дня законодательной власти и публичных дебатов. Однако, когда речь идет о России, исследователь сталкивается с *симбиозом публично-политической и административной повесток*, причем первая чаще оказывается ведомой, чем ведущей. Соответственно институты восприятия, фильтрации и преобразования поступающих от общества сигналов по большей части встроены в формальные и неформальные нормы функционирования ведомств и отражают *специфику административной сферы*.

Что же касается «передающих устройств», то взаимоотношения граждан с государством в нашей стране пока в относительно малой степени опосредуются структурами гражданского общества. Об этом свидетельствуют, в частности, материалы мониторинга российского гражданского общества, который с 2006 г. проводится ГУ ВШЭ. В подобных обстоятельствах рядовые граждане скорее задним числом оценивают результаты деятельности государственных органов,

чем задают перспективные элементы их повестки дня. При этом оценки, как правило, не слишком одобрительны, и что особенно важно, критике подвергаются приоритеты государства, а не только организация работы по их реализации. Данный тезис можно проиллюстрировать, например, отдельными данными репрезентативного опроса населения России, который был проведен в рамках упомянутого мониторинга осенью 2009 г., т.е. в период экономического кризиса.

Так, респондентам задавался вопрос: «Понимают ли и учитывают ли власти интересы таких людей, как Вы?». 69% полученных ответов были отрицательными и только 20% положительными (остальные респонденты затруднились ответить). На вопрос, изменилось ли что-либо в данном отношении с наступлением кризиса, лишь 10% опрошенных указали на позитивные изменения, 23% – на негативные, а 58% сочли отношение властей к подобным им людям неизменным (9% не дали определенного ответа). Респондентам также предъявлялся список различных оценок деятельности правительства в условиях кризиса, и предлагалось выбрать те варианты, с которыми они согласны. Не приводя полученные результаты полностью, имеет смысл указать на некоторые относительно типичные варианты. С одной стороны, 15% опрошенных сочли, что правительство действовало в основном в интересах бюрократии и крупного бизнеса, а 21% – что в правительстве есть люди, использовавшие кризис в личных целях. С другой же стороны, 22% респондентов полагали, что правительство старалось действовать в интересах большинства населения, но ему не хватало информации о реальном положении вещей и нуждах простых людей, а 21% указали, что правительство могло бы действовать лучше, если бы больше прислушивалось к мнениям общественных и иных некоммерческих организаций. При несомненных различиях в общем настрое граждан по отношению к правительству, очевидно, что мало кто удовлетворен его «приемными устройствами».

Чтобы конкретизировать представление о субъектах и институтах, причастных к формированию повесток дня, полезно выделять так называемые *уровни повесток* [Birkland, 2007, p. 64–65]. Своего рода базовый уровень принято называть «*миром повесток*» (agenda universe). К нему относится все то, что общество при данном его состоянии предъявляет государству в качестве потенциальных элементов повестки дня последнего. Второй уровень составляет «*систематическая повестка*», включающая то, что не только потенциально, но и достаточно ощутимо присутствует в общественных дебатах. Третий уровень – «*институциональная повестка*», которая непосредственно предъявляется более или менее оформленными общественными силами конкретным государственным органам (законодательным или исполнительным, общенациональным

или локальным). Наконец, последний, четвертый, уровень – «повестка решений», т.е. проблемы, предложения и т.п., реально ставшие объектом внимания государственного органа.

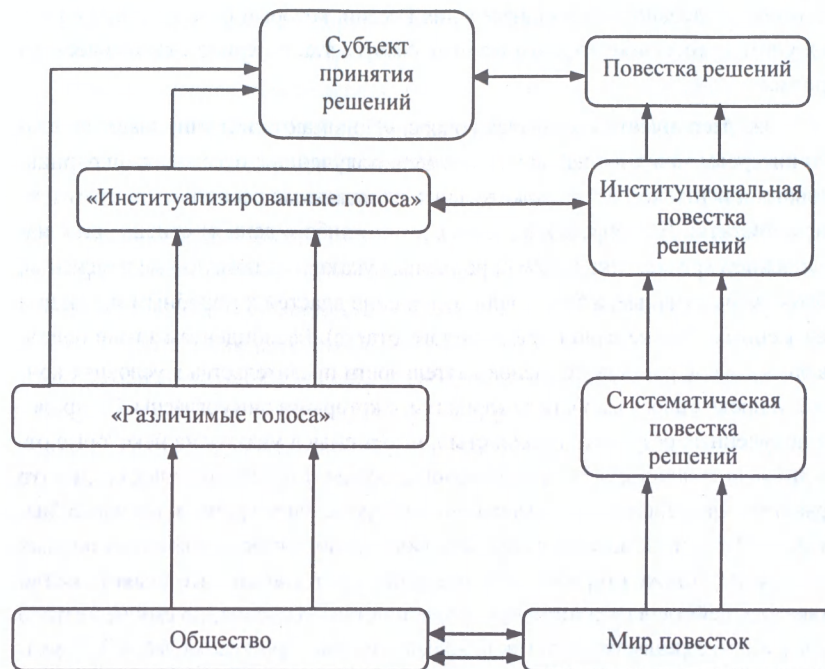


Рис. 1. Повестки дня и участники их формирования

На рис. 1 схематично представлены уровни повесток и соответствующие им субъекты артикуляции интересов и отбора приоритетов. Очевидно, что при одних и тех же объективно существующих вызовах, возможностях и т.д. повестка решений, т.е. набор проблем, к которым непосредственно обращено внимание государственных органов, может выглядеть весьма различно в зависимости от институтов, определяющих:

- появление и активность «различимых голосов» гражданского общества, т.е. индивидуальных и коллективных субъектов, способных более или менее внятно артикулировать свои интересы и позиции, привлекая к ним некоторое внимание других субъектов;
- институционализацию «различимых голосов», например, в форматах политических партий, профсоюзов, организаций бизнеса, иных НКО, СМИ и т.д.;

- структурирование институциональной повестки, задаваемое, с одной стороны, составом «институционализированных голосов» и их относительной «мощностью» (масштабами поддержки, располагаемыми ресурсами, доступом к ключевым каналам информирования госорганов и общества и т.п.), а с другой – составом и характером «приемных устройств», которыми оснащено государство; несоответствие того и другого способно порождать ситуации «слона не приметил», «попал между двух стульев» или « у семи нянек дитя без глаза»;
- цензуру и самоцензуру артикулируемой и/или воспринимаемой тематики (значение имеют не только формальные запреты, но и, например, нормы политкорректности, что подчас чревато недооценкой вызовов);
- отбор элементов институциональной повестки в повестку решений, ранжирование этих элементов по приоритетности, а также их нередко редукцию к тому, что соответствует собственным интересам и привычным заботам госорганов.

Формат статьи не позволяет дать хотя бы краткий обзор особенностей, присущих каждой из перечисленных групп институтов в российских условиях. Приходится ограничиться указанием на отдельные моменты, выбрав среди них те, которые непосредственно связаны с проблемой «*монополии на понимание*». Она является одной из ключевых в теории формирования повесток дня [Vaughan-garhner, Jones, 1993]. Имеются в виду резко выраженные преимущества отдельных лиц или организаций в истолковании и оценке определенных аспектов действительности. Так, некий государственный орган, группа экспертов или коалиция общественных структур может признаваться (подчас молчаливо) безоговорочным *авторитетом* в той или иной области. Соответственно, понимание происходящего в данной области формируется, по сути, под контролем субъекта монополии. Иногда монополия устанавливается юридически. Чаще всего это достигается не за счет формального запрета на альтернативные суждения или их исключения из общественного диалога, а посредством *ограничения доступа к информации* о некоторых классах объектов или событий, что автоматически резко сужает круг лиц, способных к компетентным суждениям. Однако намеренное и формальное установление монополии – далеко не единственный вариант ее возникновения. На уровне систематической и особенно институциональной повестки дня монополия нередко складывается просто в силу *недостаточного разнообразия и репрезентативности различных и институционализированных «голосов»*.

В работе [Факторы развития... 2008, с. 102–132] представлен базирующийся на эмпирическом материале анализ состояния наиболее различных «голосов»

российского гражданского общества. В этой роли рассматривались видные представители ряда профессиональных сообществ и экспертного сообщества. Вкратце результаты анализа выглядят следующим образом. В профессиональных сообществах распространена точка зрения, согласно которой элита этих сообществ в целом плохо понимает нужды их рядовых членов и не слишком активна в их отстаивании. Если это представление верно, то вероятно «стрельба мимо цели», даже если государственные органы вполне эффективно работают над тем, что они, полагаясь на «различные голоса», воспринимают в качестве приоритетных проблем соответствующих сфер.

Качество «передающих» и «приемных» устройств во многом зависит от состояния *экспертного сообщества*. Его представители призваны присутствовать на обеих сторонах коммуникации гражданского общества и государства, как придавая информативность и внятность сигналам, так и обеспечивая их адекватную интерпретацию. Опубликованные в работе [Факторы развития... 2008] результаты опроса сотен членов российского экспертного сообщества, от известнейших московских экспертов до специалистов из отдаленных регионов, свидетельствуют о слабости институтов его саморегулирования. Следствиями, подтверждаемыми материалами того же опроса, оказывается довольно выраженная зависимость экспертных суждений от сугубо материальных интересов самих экспертов и их заказчиков, а также чрезмерная роль личных связей, взаимоотношений между группировками внутри сообщества и т.п. В то же время опрос показал, что, по мнению большинства экспертов, органы власти скорее не заинтересованы учитывать наиболее компетентные и непредвзятые рекомендации. Естественно, такое восприятие потенциальных последствий работы «по гамбургскому счету» не благоприятствует отказу от комфортных упрощений суждений, намеренного пренебрежения полнотой картины и т.п., что, по данным опроса, весьма типично для экспертной деятельности в нашей стране.

Разумеется, все это в немалой степени обусловлено скудостью независимых источников финансирования экспертной деятельности. Ее заказчиками являются, как правило, государственные органы, формирующие заказы в рамках своих заранее сложившихся повесток дня. Значимыми конкурентами госорганов в данном случае выступают главным образом некоторые из структур крупного бизнеса, в общем и целом не склонные проблематизировать собственные представления о приоритетах.

Итак, переходы из «мира повесток» на уровни систематической и институциональной повестки дня в современной России слабо оснащены институтами репрезентативного формирования и эффективного функционирования раз-

личимых «голосов» гражданского общества, не говоря уже о голосах институционализированных¹.

Что же касается «приемных устройств» государства, то на федеральном уровне они настроены преимущественно на ведомственную сортировку, структурирование и интерпретацию сигналов. Это, разумеется, не исключает улавливания сигналов, относящихся к крупным проблемам принципиально межведомственного характера, но порождает тенденции к их дроблению и редукции к заботам того или иного «головного» ведомства. Кроме того, в силу глубокого разделения труда между ведомствами и внутри них проблема монополии на понимание в исполнительной власти, при прочих равных условиях, всегда острее, чем в сфере публичной политики и в законодательной власти. Соответственно, чем больше политическая повестка дня поглощается административной, тем сильнее ее зависимость от специфических ведомственных интересов и кадровых решений.

Кроме того, позиции ведомств и их подразделений всегда осознанно или неосознанно включают компонент, который можно описать примерно следующим образом: «функции ведомства (подразделения) критически важны для общества; следует наращивать объем ресурсов и мощность инструментов, предназначенных для выполнения этих функций; необходимо устранять все, что осложняет работу ведомства (подразделения)». Эта позиция свойственна любому ведомству в любой стране, однако она в той или иной степени балансируется влиянием других участников формирования политической повестки дня как внутри исполнительной власти, так и особенно вне ее. В нынешних российских условиях балансировка осуществляется главным образом внутри правительства. Тенденция редуцировать общественные проблемы к заботам ведомства проявляется тем сильнее, чем искреннее руководство госоргана и его сотрудники *привержены исполняемой ими миссии* и чем четче оценивается работа ведомства *по заранее выдвинутым целям*². В данной связи усилия по повышению эффективности работы госаппарата за счет позитивных кадровых сдвигов и внедрения управления по результатам способны *ухудшать ситуацию*, обостряя проблему *ведомственных кренов* в общегосударственной повестке дня.

¹ Тема институционализированных голосов предполагает обращение к состоянию российских НКО. Оно довольно противоречиво, и чтобы избежать неадекватной однозначности характеристики ограничимся ссылкой на работу [Факторы развития... 2008, с. 77–100, 133–289].

² В работе [Система госзакупок... 2010] на примере сферы государственных закупок затронут вопрос о том, как ведомственные позиции препятствуют реализации общегосударственных интересов.

Недостатки передающих и приемных «устройств», с помощью которых из «мира повесток» выделяется повестка решений российских государственных органов, не слишком сказывались в период, когда, в связи с исключительно благоприятной внешнеэкономической конъюнктурой селекция приоритетов могла раз за разом происходить по принципу «все, что прежде, плюс много нового». Для посткризисного периода характерен рост общественных ожиданий в сочетании с более ограниченными, чем прежде, возможностями расширения повестки дня. В таких обстоятельствах рациональное формирование повестки становится критически важным.

Между тем несовершенство институтов, регулирующих ее формирование на общегосударственном уровне, не может быть быстро устранено. Обычные и, несомненно, полезные рецепты совершенствования государственного управления в России касаются в основном мер по *реализации* повесток дня. Именно в этом способны помочь повышение квалификации государственных служащих, регламентация их деятельности, укрепление исполнительской дисциплины, внедрение индикаторов результативности и улучшение стимулирования. Однако уже сегодня этап формирования повесток осуществляется, по-видимому, менее удовлетворительно, чем последующие этапы политико-административного цикла. Кардинальное повышение качества государственного управления предполагает принципиальные сдвиги в развитии гражданского общества, преобразование на этой основе сферы публичной политики и эффективный контроль самоорганизующихся политических сил над государственным аппаратом. Поскольку надежной движущей силой в данном случае способна выступать лишь добровольная самоорганизация граждан «снизу-вверх», изменения вряд ли поддаются форсированию.

Вместе с тем существенное продвижение возможно за счет определенной *децентрализации* выбора приоритетов, что предполагает расширение самостоятельности регионов и муниципалитетов с соответствующим перераспределением в их пользу функций государства и источников его доходов. Известны и основательны аргументы в пользу сохранения, если не усиления нынешнего уровня централизации, находящего свое выражение как в пропорциях консолидированного бюджета, так и в нормах и практиках формирования региональных и местных властей. В частности, речь идет, с одной стороны, о необходимости выдерживать единые стандарты на всей территории страны, а с другой – о том, что всеохватывающая административная вертикаль нужна для эффективного воплощения в жизнь общегосударственных приоритетов. Действительно, если считать, что задачи совершенствования государственного управления в основном сводятся к быстрой и точной реализации уже выбранных приоритетов, то централизации нет разумной альтернативы.

Однако если осознать, что наиболее узким местом в системе государственного управления сегодня является не столько осуществление повестки дня, сколько ее формирование, картина выглядит по-иному. Решающее значение приобретает вопрос о том, на каком уровне можно приемлемым образом наладить работу «передающих» и «приемных» устройств, коммуникацию власти и общества. Вновь сославшись на [Факторы развития... 2008] и другие эмпирические исследования российского гражданского общества, можно уверенно утверждать, что в нынешнем своем состоянии оно способно обеспечить базу для эффективного функционирования реальной демократии в основном на местном и отчасти на региональном уровне. Именно поэтому, с одной стороны, общегосударственная повестка дня в ближайшей перспективе будет независимо от намерений и действий властей оставаться преимущественно административной (если не по форме, то по сути), а с другой – региональные и местные повестки, в принципе, способны точнее улавливать реальные заботы и настроения общества. Что же касается действий на федеральном уровне, важно, с одной стороны, всячески благоприятствовать институционализации гражданского общества и активности СМИ, а с другой – избегать чрезмерной амбициозности в постановке целей, генерируемых изнутри государственного аппарата, особенно если эти цели имеют отчетливую ведомственную окраску.

Литература

Оценка антикризисных мер по поддержке реального сектора российской экономики. М.: ГУ ВШЭ, 2009.

Система госзакупок на пути к новому качеству: доклад Государственного университета – Высшей школы экономики. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2010.

Факторы развития гражданского общества и механизмы его взаимодействия с государством. М.: ГУ ВШЭ, 2008.

Якобсон Л.И. Реформа государственной службы: интересы и приоритеты // *Общественные науки и современность*. 2002. № 3.

Baumgarthner F.R., Jones B.D. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

Birkland T.A. *Agenda Setting in Public Policy* // Fisher F. et al. (eds.) *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. CRC Press, 2007.

Canes-Wrone B. The President's Legislative Influence from Public Appeals // *American Journal of Political Science*. 2001. Vol. 45. P. 313–329.

Edwards G.C., Wood B.D. Who Influences Whom? The President, Congress, and the Media // *American Political Science Review*. 1999. Vol. 93. P. 327–344.

Kingdon J.W. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. N.Y.: Harper Collins, 1995.

Majone J. Agenda Setting // Moran M. et al. (eds.) *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford University Press, 2006.