

**ПУБЛИЧНАЯ ПОЛИТИКА
И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО
(САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ КЕЙС)**

Л. И. Никовская

Институт социологии Российской академии наук,
ул. Кржижановского, 24/35, стр. 5, Москва, 117218, Россия;
Российская академия народного хозяйства и государственной службы,
пр. Вернадского, 82, Москва, 119571, Россия

В. Н. Якимец

Институт проблем передачи информации Российской академии наук,
Б. Каретный пер., 19, стр. 1, Москва, 127994, Россия;
Российская академия народного хозяйства и государственной службы,
пр. Вернадского, 82, Москва, 119571, Россия

Рассматриваются проблемные аспекты состояния публичной политики и гражданского общества в крупном мегаполисе в контексте проблем публичной сферы в стране в целом на основе результатов эмпирических социологических исследований, проведенных в 2009–2011 гг. Повышение открытости государственного управления в современной России требует эффективного использования инструментов обратной связи в публичной сфере, позволяющей власти своевременно улавливать тенденции развития общественных процессов и производить коррекцию управленческих решений, а населению — влиять на формирование повестки дня и процесс принятия управленческих решений, участвовать в решении социально-значимых проблем и контролировать качество их решения. Со стороны гражданского общества все больше зреет запрос на хорошо работающие институты взаимодействия. Если подходить к анализу многосторонних и противоречивых процессов общественно-политической трансформации в России с позиции интересов субъектов гражданского общества, то можно определенно сказать, что в нынешних условиях оно демонстрирует тренд перехода от фактора социально-политической модернизации к превращению в один из ее субъектов. При этом в процессе своего развития оно начинает выступать в качестве своеобразного индикатора качества институциональной среды политической системы, показывая, насколько глубоко и органично в ней представлено демократическое начало. Очень важно эмпирически уметь выявлять качество институтов этого публичного взаимодействия. Для того чтобы сопоставлять действенность разных институтов публичной политики, нами был предложен новый критерий — состоятельность таких институтов. Представлен анализ действенности институтов публичной политики, вскрывший слабые места в функционировании значимых механизмов взаимодействия власти и гражданского общества в публичном поле Санкт-Петербурга.

Ключевые слова: публичная политика, индекс, действенность институтов, гражданское общество, взаимодействие.

Тенденции развития общественно-политической системы страны, активизация гражданского общества, возросшие требования к повышению эффективности функционирования системы государственного управления (Указ Президента РФ) существенно повысили социальный запрос на масштабы и качество гражданского участия, системы взаимодействия власти и гражданского общества. Постановлением Правительства РФ от 19 апреля 2018 г. № 472 утверждена методика оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ по повышению уровня социально-экономического развития. Перечень из 24 показателей включает почти половину таких, которые имеют отношение к нуждам и потребностям населения. Важная задача взаимодействия в этом случае — налаживание содержательного диалога между институтами гражданского общества, с одной стороны, и структурами государственной власти и управления — с другой, преодоление взаимного недоверия между госслужащими к инициативам гражданского общества, к механизмам общественного контроля и независимой экспертизы. Все это свидетельствует об укреплении феномена публичной политики (далее — ПП). Для российского общества это очень важный социально-политический сдвиг, так как в советское время в политике был один игрок — государство. В демократической России рядом с основным «игроком» появилось гражданское общество в лице бизнес-структур, НКО, экспертного сообщества, связанного с наукой, СМИ, института омбудсмена, институтов местного самоуправления. Вопрос о перспективе публичной политики в России равнозначен вопросу о судьбе демократии, так как сама публичная сфера и ПП являются важнейшим признаком демократического общества.

Публичная политика — это воздействие на социальные процессы с использованием властных полномочий с учетом мнений общества, процесс разработки и реализации программ деятельности власти различного уровня (с участием гражданского общества), направленных на решение конкретных социально-значимых проблем данного сообщества и (или) территории (например, социальная политика, политика в области образования и т. д.).

В странах Западной Европы под *public* понимались как общество, так и государственная (и муниципальная) власть, т. е. все то, что не *private* — частное, личное. Отсюда публичная сфера — это сфера общественного интереса, а раз так, она должна быть открытой и подотчетной обществу, состоящему из конкретных личностей. Сфера же личная, «приватная» — это личное дело человека, и никто, ни власть, ни заинтересованные соседи по сообществу, не должен в нее вторгаться без приглашения.

Исследование ПП в американской традиции шло в рамках парадигмы *policy sciences*, призывающей к необходимости служебного использования социальных наук для государственного правления (Lasswell, 1930). И даже несмотря на неоконсервативную революцию, которая внесла существенные коррективы в понимание сути государства, требующего большего внимания к проблеме согласования социальных интересов и достижения эффективных результатов в реализации общественно-значимых проблем, главный фокус в анализе ПП в США все-таки оставался в рамках действий государства, государственного аппарата, что более соответствует концепту *public administration*.

Европейское же понимание феномена ПП более тяготеет к толкованию его как процесса *демократического участия* различных групп по интересам, государственных и негосударственных акторов в рамках политико-государственного процесса (*public deliberation*), связанного с процедурой согласования интересов и позиций перед принятием правительственных решений. Так, М. Риттер настойчиво предлагал понимать категорию публичной политики через *демократию участия*, или «партиципаторную» демократию: «Партиципаторная и нормативная теории демократии исходят из того, что постоянное добровольное участие населения в политическом процессе является единственной гарантией сохранения настоящей демократии... Построение демократических институтов, таких как парламент, правительство, правовые институты, органы исполнительной власти, находящиеся под контролем, не может произойти без участия населения» (Риттер, 2001, с. 38).

Наш подход базируется на соединении субъектных и институциональных аспектов реконструкции феномена публичной политики, под которой мы понимаем многообразный ансамбль процессов и отношений. Во-первых, ПП является особым качеством государственного управления, которое все более ориентируется на идеи *постбюрократической организации*, предполагающей отказ от традиционной иерархической структуры управления в пользу горизонтальных отношений партнерства, кооперации, перехода от «логики учреждения» к «логике обслуживания», к развитию нового государственного менеджмента, исключая жесткие вертикальные формы «господства-подчинения» (на это были нацелены все административные реформы, проводившиеся в современном мире в последнюю четверть XX в.). Во-вторых, активное гражданское участие и соответствующие процедуры в принятии властных решений. В-третьих, разработку с общественным участием различного рода программ для решения возникающих в обществе проблем, а также социальные технологии их реализации. В-четвертых, она охватывает процесс двусторонней коммуникации разнообразных общественных групп, выстраиваемых большей частью симметрично, в диалоговом режиме (Никовская, Якимец, 2013, с. 79). Думается, именно институт публичной политики выступает тем социально-политическим образованием, которое по своей природе и призвано стать условием и средством, позволяющим обществу формировать стратегическую повестку дня, создавать внутренние стимулы и ценности творческого и инновационного развития, переводить возникающие в этом процессе конфликты и столкновения в позитивно-функциональное русло, превращая их тем самым в элемент социальной динамики.

Проведенное масштабное исследование в 2009–2011 гг. в рамках исследовательского проекта «Индексы оценки состояния гражданского общества в регионах современной России» позволило выявить особенности состояния публичной сферы и публичной политики на региональном уровне посредством специально разработанного исследовательского инструмента — ЯИ-индекса (Якимец, 2008, с. 107)¹. Количественные инструменты для оценки состояния

¹ Разработанный нами ЯИ-индекс является составным. Он строится из двух частных индексов: ЯИ-индекса развитости субъектов и акторов публичной политики (представительная

публичной политики и ее компонентов подкреплялись качественным обсуждением результатов на фокус-группах с участием активных субъектов публичной сферы — представителей малого и среднего бизнеса, НКО-сообщества и региональной государственной и муниципальной службы. Наиболее интересный результат — выявление *пяти типов ПП* в регионах (Никовская, Якимец, 2011а):

1. *Регионы с консолидированными низкими оценками ПП* — респонденты из всех трех секторов одинаково низко оценивают состояние ПП;
2. *Центрированные регионы* — дана консолидированная средняя оценка;
3. *Регионы с партнерскими отношениями между секторами* — респонденты дают консолидированные высокие оценки состояния ПП;
4. *Регионы с неконсолидированными оценками ПП* — оценки респондентов одного из секторов довольно сильно отличаются от оценок двух других;
5. *Регионы с разрывами неконсолидированных оценок ПП* — оценки ПП респондентами из двух секторов не консолидированы и характеризуются значимым разрывом.

Согласно полученным данным, тип ПП в Санкт-Петербурге (на момент проведения исследования) относился к **неконсолидированному типу в зоне неблагоприятных оценок**. Это означало, что представители гражданского общества в лице малого и среднего бизнеса и некоммерческих организаций давали оценки своему взаимодействию с властью критичнее и ниже, чем сама региональная власть, хотя последняя не заблуждается насчет высокого качества такого взаимодействия.

Санкт-петербургский кейс стал в определенном смысле типичным для выявления индикативной роли гражданского общества в трансформации институциональной системы страны в целом. Общая тенденция развития ПП в начале десятых годов XXI в. в стране характеризовалась нарастанием имитационных явлений: ни в одном из регионов, где в 2012–2015 гг. проходил мониторинг, не наблюдалось позитивного приращения конструктивного потенциала ПП — крайне мало примеров прибавления *партнерского* или хотя бы *сбалансированного типа ПП* (Никовская, Якимец, 2015, с. 345). Количественный и качественный (глубинные интервью и фокус-группы в регионах, где в 2012–2015 гг. проходил мониторинг) анализы результатов показали, что состояние ПП стало в большей степени характеризоваться негативными свойствами: нарастала имитация, происходили обрывы и фальсификация обратной связи. Выявленный типологический срез ПП в Санкт-петербургском мегаполисе характеризовался низкими неконсолидированными оценками в неблагоприятном квадранте оценочных значений, что свидетельствовало о низком качестве ПП в городе.

власть, исполнительная власть, некоммерческий сектор, бизнес, партии, профсоюзы и пр.) и ЯИ-индекса, характеризующего состояние институциональной инфраструктуры и механизмов публичной политики (степень открытости и демократичности ключевых институтов и процедур, касающихся систем и каналов участия граждан в публичной политике — выборы, верховенство закона, правовые возможности ведения экономической активности, гражданский контроль и пр.).

Последние события новейшей социально-политической истории постсоветской России показали, что публично-политическое участие граждан и структур гражданского общества становится одним из важных механизмов социально-политического процесса. Более того, если подходить к анализу многосторонних и противоречивых процессов общественно-политической реформации в России именно с позиции интересов гражданского общества, то можно определенно сказать, что в нынешних условиях оно демонстрирует тренд перехода от фактора политической трансформации к превращению в один из ее субъектов. При этом в процессе развития оно начинает выступать в качестве своеобразного индикатора качества институциональной среды политической системы, показывая, насколько глубоко и органично в ней представлено демократическое начало. На глазах происходит реструктуризация гражданского общества, формирование автономных сетевых, в том числе блоггер-сообществ, возвращение в публичную политику НКО, сопровождаемые и ускоряемые появлением новых нравственно-политических норм и образцов поведения. Гражданское общество становится аккумулятором социального активизма и в этом качестве указывает на проблемные точки легитимности нынешнего политического порядка (Никовская, Скалабан, 2017, с. 55).

Одним из интересных аналитических результатов исследований 2009–2011 гг., подтверждающим неэффективность сложившейся политической модели, стал антирейтинг институтов ПП (Никовская, Якимец, 2011б, с. 80). Тот институт, который получил наибольшее количество низких оценок (от представителей всех трех секторов), определяется в качестве лидера антирейтинга. В 2011–2015 гг. в 12 регионах проводился мониторинг состояния институтов и деятельности субъектов и акторов публичной политики, при этом замерялся антирейтинг институтов ПП с помощью новой анкеты. Полученные результаты показали, что с большим отрывом антирейтинг возглавляет механизм противодействия коррупции. За ним следовали слабо работавшие механизмы публичного контроля над деятельностью власти. Третье и четвертое места заняла система здравоохранения, которая, как оказалось, не обеспечивала гарантии качественного медицинского обслуживания населения. Их она делит с институтом выборов, который многие респонденты не считали честными и свободными (Якимец, Никовская, Курзанова, 2012, с. 130).

Интересные результаты по замеру антирейтинга в Санкт-Петербурге приведем по материалам опроса во втором квартале 2011 г., когда происходила смена губернаторов. Полученные данные симптоматичны в том смысле, что они уже в 2011 г. выявили нарастание существенных дисфункциональных явлений в институциональной системе ПП крупного мегаполиса. По сравнению с данными антирейтинга для всех регионов страны, аналогичный антирейтинг для Санкт-Петербурга совпадал по двум первым позициям (недейственность механизма противодействия коррупции и неработоспособность механизмов публичного контроля над деятельностью органов власти) и по трем последним (11-е и 13-е места). А вот в средней части антирейтинга наблюдались значительные отличия, которые имеют вполне объяснимые причины. Так, на третье место антирейтинга в Санкт-Петербурге вместо системы здравоохранения вышел

институт выборов. Представители активных групп регионального сообщества Санкт-Петербурга, реагируя на имитацию выборной процедуры для бывшего губернатора В. И. Матвиенко в связи с выдвижением ее для работы в СФ Федерального Собрания РФ, продемонстрировали возросший уровень гражданского достоинства и щепетильности в отношении предпринятого избирательного порядка. Думается, что именно эта накопившаяся негативная реакция на имитацию выборов послужила одним из факторов протеста рассерженных горожан в крупных мегаполисах в декабре 2011 — весной 2012 г.

Сопоставление развитости институтов и механизмов ПП, выполненное с помощью антирейтинга, позволяет на систематической основе выявлять узкие места в сфере публичной политики.

В 2012 г. идея антирейтинга институтов ПП была дополнена *критерием состоятельности/несостоятельности* институтов публичной политики². Приведем итоговые данные оценки состоятельности институтов ПП по крупному мегаполису — Санкт-Петербургу (табл. 1).

Таблица 1. Институциональный дизайн публичной политики в Санкт Петербурге

Несостоятельные институты	Слабо состоятельные институты
Противодействие коррупции — 68%	Институт судебной власти — 49%
Публичный контроль над деятельностью власти — 59%	Условия деятельности конструктивной оппозиции — 49%
Институт выборов — 55%	Формирование и поддержка общественных интересов — 48%
Поддержка гражданских инициатив — 52%	Система здравоохранения — 44%
	Институт защиты частной собственности — 44%
	Общественно-консультативные институты — 42%
	Институт образования — 36%

Полученные данные выявили: в отличие от большинства российских регионов, крупный мегаполис показал, что сильное и влиятельное гражданское общество недовольно эффективностью обратной связи и отсутствием возможности свободного волеизъявления посредством выборной процедуры.

Обобщение данных полуформализованных интервью с представителями региональной госслужбы, малого и среднего бизнеса (МСБ), а также некоммерческого сообщества Санкт-Петербурга позволило выделить факторы,

² Несостоятельные институты ПП — низкие оценки институтов (от 1 до 5 баллов по 10-балльной шкале) получены от более 50% респондентов из всех трех секторов; слабо состоятельные институты ПП — низкие оценки от 33 до 50% респондентов; состоятельные институты ПП — низкие оценки от менее 33% респондентов.

препятствующие формированию полноценного формата взаимодействия власти и гражданского общества в поле публичной политики крупного мегаполиса (табл. 2).

Таблица 2. Факторы, препятствующие развитию публичной политики в Санкт-Петербурге (1 балл — минимальное проявление, 10 баллов — максимальное)

н/п	Фактор	Власть	НКО	МСБ
1.	Монополизм политико-административного режима (чрезмерная «вертикализация» власти)	8	9	10
2.	Отсутствие заинтересованности в сотрудничестве и партнерстве	6	10	8
3.	Отсутствие нормативно-правовой базы, которая обеспечит эффективное взаимодействие власти и ГО	2	5	6
4.	Существенные проблемы с ресурсно-материальным обеспечением МСП	6	9	5
5.	Отсутствие соответствующих институтов взаимодействия	8	10	9
6.	Недостаточность каналов информационного общения, в том числе в режиме онлайн	4	8	7
7.	Недостаточная компетентность представителей гражд. общ-ва; сами представители НКО, бизнеса не стремятся, не понимают значимость взаимодействия	8	9	8
8.	Чрезмерный бюрократизм и закрытость системы госуправления в регионе	9	8	10

Показательно, что представители всех трех секторов взаимодействия власти и гражданского общества оказались единодушны в том, что чрезмерная «вертикализация» политико-государственного управления не способствует развитию межсекторного партнерства, повышению качества взаимодействия в публичном пространстве при решении социально-значимых проблем, а, напротив, способствует росту закрытости и бюрократизации государственного и муниципального управления, снижению действенности каналов социально-политической коммуникации и доверия.

В целом проведенная экспертная сессия подтвердила всей совокупностью интерпретаций, данных представителями бизнес-ассоциаций, НКО-сектора и региональной и муниципальной власти, что характер и качество осуществления публичной политики в Санкт-Петербурге находятся действительно в зоне низких оценок, которые не отличаются консолидированностью: власть смотрит на вещи более оптимистично, оценивает себя выше и увереннее, бизнес более скуп в своих оценках. И совсем критические позиции занимают предста-

вители НКО-сектора. Показательно, что все три группы очень низко оценили качество диалога власти и населения. На взгляд представителей власти симметричной коммуникации и развитию диалога препятствуют три фактора: отсутствие гражданской культуры у населения; низкий уровень институционального доверия, когда каждый сектор друг другу не доверяет, и патерналистское восприятие власти. НКО усматривают главную причину низкой результативности диалоговых механизмов в излишней забюрократизированности в принятии решений, в неотзывчивости власти: «Если власть очень жестко регламентирована на каждом шагу своей деятельностью, отзывчивости от нее на запросы населения ждать не приходится... Всему показатель — качество принятия решения. Сейчас в течение нескольких, даже многих лет в финальной стадии мы наблюдаем неспособность власти принимать профессиональные, грамотные, качественные, просчитанные решения» (из материалов фокус-группы).

Суммируя результаты проведенных исследований, можно сказать, что сложившийся моноцентричный режим привел к снижению роли публичной сферы и ПП в политическом процессе в 2010–2012 гг., что и привело в конечном итоге к массовым протестам и выступлениям. Традиционное чиновничество было не готово к постоянному диалогу с партнерами, которые пытались войти в круг общественных консультаций. Формирование государственной политики оно рассматривало как составную часть собственных прерогатив.

Необходимость развития институтов и субъектов гражданского общества в рамках публичной политики со всей очевидностью ставит проблему формирования более современной модели государственности. Ответом гражданского общества на вызов государственно-бюрократического корпоративизма должно стать расширение публичной сферы общественной жизни. Без расширения качества и системности публичной политики невозможно вести речь о переходе к инновационному типу развития российского общества.

В своем Послании Федеральному Собранию РФ В.В. Путин в 2012 г., выделяя доминантную роль государства в политической системе, указал на сохранение «низкой эффективности государственной власти и коррупции... Без качественного современного госуправления... мы не решим задач, стоящих перед обществом и страной» (Путин, 2012). Противовес негативным явлениям видится президенту в растущей гражданской активности, открытости и прозрачности власти, добросовестной, цивилизованной конкуренции, в расширении форм прямой демократии, гражданского контроля, качества диалога между властью и обществом.

Однако бюрократическая номенклатура скорее играла в имитацию публичной политики, как бы подключая к соуправлению гражданское общество, взаимодействуя с ним по принципу «приглашения в проект», продолжая воспроизводить бюрократически-элитарный стиль правления. Поэтому в президентском послании 2018 г. В.В. Путин (Путин, 2018), определяя стратегические задачи на предстоящий срок своего нового президентства, особенно подчеркнул, что очень многое в реализации амбициозных проектов, связанных с технологическим прорывом, будет зависеть в том числе от «городских, местных властей, от их открытости передовым идеям. От готовности откликаться на запросы

жителей разных поколений, семей с детьми, пенсионеров, инвалидов». По мысли президента, фактор публичной политики становится важным условием успешного развития: «Чтобы идти вперед, динамично развиваться, мы должны расширить пространство свободы, причем во всех сферах, укреплять институты демократии, местного самоуправления, структуры гражданского общества, судов, быть страной, открытой миру, новым идеям и инициативам».

Для нас очевидно, что исследование состояния публичной политики может своевременно указать, в какой форме происходит взаимодействие власти и гражданского общества — в цивилизованной, конструктивной или нет, и соответствует ли это качество взаимодействия возросшим ожиданиям «повзрослевшего» российского общества и тому уровню задач, которые стоят перед страной.

Литература

Никовская Л. И., Якимец В. Н. Типология публичной политики в российских регионах // СОЦИС (Социологические исследования). 2011а, № 3. С. 56–66.

Никовская Л. И., Якимец В. Н. Публичная политика в регионах России: типы, субъекты, институты и современные вызовы // ПОЛИС (Политические исследования). 2011б, № 1. С. 80–92.

Никовская Л. И., Якимец В. Н. Оценка действенности институтов публичной политики в России // ПОЛИС (Политические исследования). 2013, № 5. С. 77–86.

Никовская Л. И., Якимец В. Н. Публичная политика в регионах России: концептуальные основания и инструментальные методы // Российская политическая наука: идеи, концепции, методы / под ред. Л. В. Сморгунова. М.: Аспект-Пресс, 2015. С. 345–370.

Никовская Л. И., Скалабан И. А. Гражданское участие: особенности дискурса и тенденции реального развития // ПОЛИС. Политические исследования. 2017, № 6. С. 43–60.

Якимец В. Н., Никовская Л. И., Курзанова Д. С. Антирейтинг институтов и механизмов публичной политики // Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации: мат-лы 10-й междунар. конф. М.: Изд-во МГУ им. М. В. Ломоносова, 2012. Ч. I. С. 130–139.

Якимец В. Н. Индекс для оценки и мониторинга публичной политики // Публичное пространство, гражданское общество и власть: опыт развития и взаимодействия. М.: РАПН; РОССПЭН, 2008. С. 107–121.

Риттер М. Публичная сфера как идеал политической культуры // Граждане и власть: проблемы и подходы / под ред. Г. М. Михалевой, С. И. Рыженкова. СПб.: Летний сад, 2001. С. 30–67.

Указ Президента РФ от 14 ноября 2017 г. № 548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71709662/> (дата обращения: 22.05.2018).

Путин В. В. Послание Президента Федеральному Собранию Российской Федерации. 12.12.2012. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_138990/ (дата обращения: 20.03.2018).

Путин В. В. Послание Президента Федеральному Собранию Российской Федерации 01.03.2018 // Официальные сетевые ресурсы Президента России. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/56957/work> (дата обращения: 20.03.2018).

Lasswell H. D. Psychopathology and Politics. Chicago: University of Chicago Press, 1930. 285 p.

Никовская Лариса Игоревна — д-р социол. наук, проф.; nikovsky@inbox.ru

Якимец Владимир Николаевич — д-р социол. наук, проф.; iakimets@mail.ru

Статья поступила в редакцию: 22 мая 2018 г.;

рекомендована в печать: 4 июля 2018 г.

Для цитирования: Никовская Л. И., Якимец В. Н. Публичная политика и гражданское общество (на примере Санкт-Петербургского кейса) // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭК. 2018. Т. 14, № 1. С. 57–67. <https://doi.org/10.21638/11701/spbu23.2018.105>

PUBLIC POLICY AND CIVIL SOCIETY (CASE OF SAINT PETERSBURG)

Larisa I. Nikovskaya

Institute of Sociology of the Russian Academy of Sciences (RAS),
ul. Krzhizhanovskogo, 24/35, build. 5, Moscow, 117218, Russia;
RANEPА, pr. Vernadskogo, 82, Moscow, 119571, Russia; nikovsky@inbox.ru

Vladimir N. Yakimets

Institute for Information Transmission Problems, Russian Academy of Sciences,
B. Karetny per., 19, building 1, Moscow, 127994, Russia;
RANEPА, pr. Vernadskogo, 82, Moscow, 119571, Russia; iakimets@mail.ru

Problematic issues of public policy and civil society in a large metropolis are considered within the public sphere context in the country as a whole based on findings of empirical sociological surveys conducted in 2009–2011 in several Russian regions. Improve the openness and transparency of public administration in modern Russia requires effective use of feedback tools, which allow the authorities to catch the trends of development of social processes and to make correction of managerial decisions, and the public to influence the formation of the “agenda” and the process of making management decisions, to participate in the solution of socially important problems and to monitor the quality of their solution. Civil society is increasingly maturing a request for a well-functioning institutions interaction. If we approach the analysis of multilateral and contradictory processes of socio-political transformation in Russia from the perspective of the interests of civil society actors, we can definitely say that in the current environment it demonstrates the trend of transition from the factor of socio-political modernisation to become one of its subjects. In the process of its development, it begins to act as a kind of “indicator” quality of the institutional environment of the political system, showing how deeply and organically it presents democratic beginning. It is very important to be able to empirically identify the quality of the public institutions of this interaction. In order to compare the effectiveness of different institutions of public policy, we have proposed a new criterion, the viability of the institutions of public policy. Analysis of the functional effectiveness of public policy institutes is given. “Weaknesses” of important mechanisms of interaction of the local government and civil society in a public field in St. Petersburg are revealed.

Keywords: public policy, index, the effectiveness of institutions, local government, civil society, interaction.

References

- Lasswell H. D. *Psychopathology and Politics*. Chicago, University of Chicago Press, 1930, 285 p.
- Nikovskaya L. I., Skalaban I. A. Grazhdanskoe uchastie: osobennosti diskursa i tendentsii real'nogo razvitiia [Civic participation: features of discourse and trends of real development]. *POLIS (Politicheskie issledovaniia)* [*Polis (Political studies)*], 2017, no. 6, pp. 43–60. (In Russian)
- Nikovskaya L. I., Yakimets V. N. Otsenka deistvennosti institutov publichnoi politiki v Rossii [Evaluation of the effectiveness of public policy institutions in Russia]. *POLIS (Politicheskie issledovaniia)* [*Polis (Political studies)*], 2013, no. pp. 77–86. (In Russian)
- Nikovskaya L. I., Yakimets V. N. Publichnaia politika v regionakh Rossii: kontseptual'nye osnovaniia i instrumental'nye metody [Public policy in Russian regions: conceptual basics and instrumental methods]. *Rossiiskaia politicheskaia nauka: idei, kontseptsii, metody* [*Russian political science: ideas, concepts, methods: scientific publication*]. Ed. by L. V. Smorgunov. Moscow, Aspect-Press, 2015, pp. 345–370. (In Russian)

Nikovskaya L.I., Yakimets V.N. Publitchnaia politika v regionakh Rossii: tipy, sub"ekty, instituty i sovremennye vyzovy [Public policy in Russian regions: types, actors, institutions and modern challenges]. *POLIS (Politicheskie issledovaniia)* [*Polis (Political studies)*], 2011b, no. 1, pp. 80–92. (In Russian)

Nikovskaya L.I., Yakimets V.N. Tipologiya publichnoi politiki v rossiiskikh regionakh [Typology of public policy in Russian regions]. *SOTsIS (Sotsiologicheskie issledovaniia)* [*SOCIS (Sociological studies)*], 2011a, no. 3, pp. 56–66. (In Russian)

Putin V.V. *Poslanie Prezidenta Federal'nomu Sobraniuu Rossiiskoi Federatsii. 12.12.2012.* [President's Address To The Federal Assembly Of The Russian Federation]. 12.12.2012. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_138990/ (accessed: 20.03.2018). (In Russian)

Putin V.V. *Poslanie Prezidenta Federal'nomu Sobraniuu Rossiiskoi Federatsii* [President's Address To The Federal Assembly Of The Russian Federation]. 01.03.2018. *Ofitsial'nye setevye resursy Prezidenta Rossii* [Official Internet Resources of the President of Russia]. Available at: <http://krem-lin.ru/events/president/news/56957/work> (accessed: 20.03.2018). (In Russian)

Ritter M. Publichnaia sfera kak ideal politicheskoi kul'tury [Public sphere as an ideal of political culture]. *Grazhdane i vlast': problemy i podkhody* [Citizens and power: Problems and approaches]. Ed. by G. M. Mikhaleva, S. I. Ryzhenkova. St. Petersburg, Summer garden, 2001, pp. 30–67. (In Russian)

Ukaz Prezidenta RF ot 14 noiabria 2017 g. № 548 «Ob otsenke effektivnosti deiatel'nosti organov ispolnitel'noi vlasti sub"ektov Rossiiskoi Federatsii» [The decree of the President of the Russian Federation from November 14, 2017 No. 548 "About the estimation of efficiency of activity of Executive authorities of constituent entities of the Russian Federation]. Available at: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71709662/> (accessed: 22.05.2018). (In Russian)

Yakimets V. N. Indeks dlia otsenki i monitoringa publichnoi politiki [Index for evaluating and monitoring of public policy]. *Publichnoe prostranstvo, grazhdanskoe obshchestvo i vlast': opyt razvitiia i vzaimodeistviia* [Public space, civil society and power: experiences of development and interaction]. Moscow, RPSA, ROSSPEN, 2008, pp. 107–121. (In Russian)

Yakimets V.N., Nikovskaya L.I., Kurzanova D. S. Antireiting institutov i mekhanizmov publichnoi politiki [Anti-rating of institutions and mechanisms of public policy]. *Gosudarstvennoe upravlenie v XXI veke: traditsii i innovatsii: mat-ly 10-i mezhdunar. konf.* [Public administration in the 21st century: traditions and innovations. Proceedings of the 10th international conference]. Moscow, MGU named after M.V. Lomonosov Publ., 2012, part I, pp. 130–139. (In Russian)

For citation: Nikovskaya L.I., Yakimets V.N. Public policy and civil society (case of Saint Petersburg). *POLITEX: Political Expertise*, 2018, vol. 14, no. 1, pp.57–67. <https://doi.org/10.21638/11701/spbu23.2018.105> (In Russian)