

Д.В. СОСУНОВ*

ФЕНОМЕН КОЛЛЕКТИВНОГО ПУБЛИЧНОГО ЛИДЕРСТВА В РЕГИОНАЛЬНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ ВОРОНЕЖСКОЙ И ТАМБОВСКОЙ ОБЛАСТЕЙ¹

Аннотация. Современные региональные политические системы сталкиваются с возрастающим общественным запросом на расширение каналов политического представительства и возможностей реального участия в формировании политической повестки дня. Различные региональные стейкхолдеры заинтересованы в создании необходимых условий для реализации гражданской активности и коллективных инициатив в законотворческом процессе.

В данной работе предпринимается попытка раскрыть возможности, ограничения становления и использования института коллективного публичного лидерства для решения задач регионального законодательного процесса на примере двух регионов Центрального Черноземья – Воронежской и Тамбовской областей.

В статье представлены результаты экспертного опроса группы действующих депутатов региональных законодательных собраний, а также фокус-групп представителей региональных отделений оппозиционных политических партий и экспертного сообщества Воронежской и Тамбовской областей. Участники исследования описали свое отношение к феномену коллективного лидерства, компетенциям и качествам публичного лидера. Они рассказали о своем опыте участия в процессе обсуждения и принятия политических решений на региональном уровне. Информанты указали на трудности проведения публичных слушаний, обще-

* **Сосунов Денис Владимирович**, кандидат политических наук, доцент, заведующий Кафедрой социологии и политологии, Воронежский государственный университет (Воронеж, Россия), e-mail: den_sosunov@mail.ru

¹ Работа выполнена при поддержке Российского фонда фундаментальных исследований, грант № 21–011–31636 Коллективное публичное лидерство в контексте задач регионального развития (кейсы Воронежской и Тамбовской областей).

ственных экспертиз законопроектов и раскрыли некоторые механизмы вовлечения населения в эти процедуры.

Проанализирована проблема реализации инициативного бюджетирования в законодательном процессе, практика взаимодействия депутатов с инициативными группами, особенности работы экспертных советов, других общественных институтов и дискуссионных площадок. Рассмотрены возможности развития форматов прямых каналов коммуникации (не имитационных и не номинальных) между органами законодательной власти и обществом для получения оперативной «обратной связи» и реализации потенциала коллективного публичного лидерства в регионах.

Ключевые слова: коллективное публичное лидерство; законодательный процесс; Воронежская область; Тамбовская область.

Для цитирования: Сосунов Д.В. Феномен коллективного публичного лидерства в региональном законодательном процессе Воронежской и Тамбовской областей // Политическая наука. – 2023. – № 1. – С. 227–245. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2023.01.10>

Основные теоретические аспекты

Возрастающая сложность социально-политических проблем в мире, риски и внешние угрозы в значительной мере актуализируют проблематику лидерства в органах государственной власти. В процессе законодательной деятельности формируются правовые основы общественной жизни, разрабатываются новые «правила игры» и формируются ключевые ориентиры стратегического развития. В этом процессе значительную роль играют не только избранные депутаты, но и представители различных инициативных групп, гражданские активисты, журналисты, независимые эксперты и т.д. Особую актуальность эти явления приобретают на региональном уровне. Как отметил А.Ю. Мельвиль, «важно учитывать, что результаты анализа российских региональных политических явлений и процессов могут так или иначе быть полезны и применительно к субнациональному анализу в других сложносоставных обществах и государствах» [Мельвиль, 2020, с. 38].

По мнению А.А. Кравец, «сегмент публичной политики очень велик; он включает правовую и социальную политику, политику в различных сферах государственного и муниципального управления; поэтому вполне закономерным становится такое явление, как публично-правовое лидерство» [Кравец, 2021]. Партиципативный стиль управления предполагает не только вовлечение

широкого круга стейкхолдеров, но и развитие различных дискуссионных площадок, форматов взаимодействия и сотрудничества. В законодательном процессе эти практики могут реализовываться в рамках процедуры общественной экспертизы, инициативного бюджетирования, учета интересов коллективных инициативных групп и различных общественных институтов. В этом случае сами представители власти должны обладать необходимыми компетенциями для выстраивания долгосрочных отношений и реализации значимых социально-политических изменений, выступать трансформационными лидерами. С точки зрения Д.О. Куценко, «трансформационное лидерство предполагает достижение консенсуса различными социальными группами, поиск баланса между экономической рациональностью и социальной справедливостью, между экстенсивным ростом и устойчивым развитием, не наносящим вреда окружающей среде» [Куценко, 2020, с. 191].

Последовательное использование набора драйверов лидерства способствует формированию новых управленческих практик. В результате создается коллективная власть, которая затем используется для получения долгосрочных результатов социальных изменений [Ospina, Folde, 2005]. Подобный подход дает основание говорить о «коллективном» (collaborative) лидерстве, основанном на совещательных процедурах выработки и принятия политических решений. Характеристики такого типа лидерства рассмотрели Д. Крислип и К. Ларсон, которые показали, как выборные должностные лица и другие публичные лидеры могут генерировать гражданскую волну, чтобы прорываться через законодательные и бюрократические преграды, решать сложные вопросы и привлекать граждан. Они также описывают, как разрабатывать, инициировать и поддерживать конструктивный совместный процесс [Chrislip, Larson, 1994].

К. Райан анализирует конкретные кейсы Агентства по охране окружающей среды США (EPA) и других участников по выстраиванию отношений с аналитиками и экспертами в переговорном процессе в рамках процедуры принятия консенсусного соглашения [Ryan, 2001]. К. Ансел и А. Гэш рассматривают различные управленческие способы реализации политики, форматы коллективного принятия политических решений и факторы, которые имеют решающее значение для сотрудничества властных структур и негосударственных акторов [Ansell, Gash, 2007].

Представляется, что такой подход может быть востребован для анализа законодательного процесса, когда политические субъекты не только активно взаимодействуют между собой в ходе обсуждения проектов решений, но и выстраивают различные коммуникативные стратегии с ведущими общественными стейкхолдерами. Результатом взаимодействия акторов может быть сформированная «повестка дня», но, как утверждает политолог Дж. Андерсон, политическая повестка дня «образуется из требований, которые политики выбирают сами, почувствовав, что пришла пора на них прореагировать или хотя бы создать видимость такой реакции» [Anderson, p. 187]. Необходимо отметить, что в ходе установления «повестки дня» важное значение приобретает культура политического дискурса между представителями органов государственной власти и институтами гражданского общества. В нашей стране уровень этой культуры находится на низком уровне, так как зачастую власть самостоятельно определяет актуальные задачи без широкого привлечения научно-экспертного сообщества, партий, общественных структур и СМИ [Сосунов, 2018, с. 143].

О.А. Сиденко и Д.В. Щеглова достаточно подробно анализируют развитие данного концепта в научной литературе, возможности и ограничения его применения на практике. Отмечается, что «коллективное лидерство интерпретируется не как действие, которое совершают лидеры, а как процесс изменений через согласование позиций. Это помогает сформировать общее видение ситуации разными акторами и создать на этой основе согласованную стратегию. Лидерство понимается как управление процессами, а не людьми» [Сиденко, Щеглова, 2021, с. 81]. Авторы подчеркивают, что «публичное лидерство все чаще рассматривается сквозь призму сотрудничества, коллективных действий и ответственности... что получило отражение в использовании специального термина – коллективное публичное лидерство (collaborative public leadership)» [Сиденко, Щеглова, 2021, с. 82].

Феномен коллективного публичного лидерства для исследований в нашей стране широко не используется, так как ставится под сомнение наличие практик феномена коллективного лидерства в российской политике, особенно в региональном законодательном процессе. Исследовательская группа кафедры социологии и политологии ВГУ (руководитель – доктор политических наук, профессор А.В. Глухова) ставила перед собой целью проведение исследо-

вания, направленного на выявление потенциала коллективного публичного лидерства в Воронежской и Тамбовской областях.

Осенью 2021 г. была организована серия полуформализованных экспертных интервью с депутатами (всего десять человек) региональных законодательных собраний (по пять депутатов в каждом из регионов). Во избежание самоцензуры интервьюируемым была гарантирована конфиденциальность. Кроме того, в Воронежской и Тамбовской областях проведены фокус-группы, в каждой из которых приняли участие по восемь человек, с представителями оппозиционных политических партий и регионального экспертного сообщества. Все члены групповых дискуссий обладали сходными социально-демографическими характеристиками. Участники фокус-групп достаточно активно взаимодействовали с модератором и свободно излагали свои мысли в ответ на поставленные вопросы. Собранные интервью были затем классифицированы в соответствии с категориями. В предложенной работе представлены некоторые результаты этого научного проекта.

Репрезентация публичного лидерства в оценках депутатов региональных парламентов

Лидерство как социальное явление встречается во всех сферах человеческой жизни, но именно в политике чаще всего требуются коллективные усилия, общественные инициативы и определенные коммуникативные стратегии, от которых зависит процесс принятия ключевых политических решений. Здесь мы постараемся рассмотреть некоторые лидерские практики в законодательном процессе, выяснить отношение к институту коллективного публичного лидерства действующих депутатов законодательных собраний Воронежской и Тамбовской областей, а также выделить основные компетенции лидеров региональных парламентов.

Один из самых опытных руководителей в современном законодательном процессе столицы Черноземья сформулировал ключевую миссию коллективного публичного лидерства следующим образом: *Я пять лет был руководителем фракции в областной думе, второй год в городской думе я руководитель фракции. Главное – объединить идеи, это основополагающее. Если мы объединим усилия многих людей, то многие вещи у нас будут полу-*

чаться, будь то законопроект, будь то решение проблемы, которая требует нашего участия непосредственного. Главное – это делать все коллективно, тут нет такого, что один сказал – все исполнили.

Как отмечает М.А. Офицеров, «законодательство не устанавливает требований к профессионально-психологическим качествам должностных лиц публичной власти, что приводит к тому, что ключевые субъекты, наделенные властными полномочиями, которые должны сочетать в себе качества руководителя и лидера, в большинстве случаев не готовы к лидерству: не имеют соответствующих знаний и умений по его формированию и развитию» [Офицеров, 2019, с. 97]. Представляется, что это одна из причин того, что даже в сфере региональной законодательной деятельности встречаются народные избранники, которые неспособны эффективно выстраивать конструктивные отношения не только с ведущими политическими акторами, но и с представителями своего базового электората.

В современных условиях к депутатскому корпусу предъявляются повышенные требования к уровню профессионализма, способности проявлять эмпатию и объединять вокруг себя инициативных граждан. *Политический лидер должен интегрировать те или иные идеи, которые поддерживает большинство социальных групп. И в первую очередь очень важно, чтобы у человека были компетенции интегратора, который агрегирует общественные интересы, выделяет главное, выделяет важное и артикулирует это в публичную плоскость. Для политического лидера это важное качество,* – отметил один из опрошенных экспертов.

По мнению А.И. Соловьева, «формирование лидерской подсистемы идет по пути упорядочения и структуризации отношений лидера как с представителями различных институтов, так и с отдельными фигурами и сетевыми коалициями, обслуживающими его формальные и неформальные связи» [Соловьев, 2017, с. 69]. В ходе выстраивания этой лидерской подсистемы в законодательном процессе необходимы развитые коммуникативные навыки, высокий уровень стрессоустойчивости, умение последовательно отстаивать собственную позицию и оперативно реагировать на изменения в ходе формирования актуальной политической повестки дня. *Главное – это обмен мнениями и принятие решений, даже непростых решений, которые будут непопулярны, которые будут обоснованы и принятие которых будет нести за собой негатив-*

ные последствия. Нужно не бояться сложных решений, понимать, что вы это делаете исходя из четкой аргументации, – подчеркнул воронежский депутат.

Публичные слушания, общественные обсуждения законопроектов и процедура инициативного бюджетирования являются наиболее распространенными, по мнению опрошенных экспертов, практиками коллективного публичного лидерства в законодательном процессе Воронежской области. *У нас достаточно развиты общественные слушания по тому или иному законопроекту. Инициативное бюджетирование у нас достаточно серьезно реализуется с точки зрения инфраструктурных проектов, с общественниками обсуждают те или иные проекты, которые нужно реализовать, люди и сами инициатируют. В рамках обсуждений определяется степень важности и очередности реализации тех или иных проектов,* – отметил один из законодателей.

Другой парламентарий указал на сложности реализации рассматриваемых форм участия граждан в региональной законодательной деятельности. *Когда мы запускали инициативное бюджетирование, люди просто не верили, не хотели в этом разбираться. Поначалу вообще никто не участвовал. Затем это «продавили», и теперь люди вовлечены. Обычно люди считают, что достаточно просто подать заявку и они уже «молодцы». Но когда понимают, что нужно еще и реализовывать, начинают нервничать. Также присутствует недоверие к этому, подозрение общества к тому, что бюджет «пилится».*

Еще одной интересной практикой коллективного публичного лидерства в регионах стало формирование инициативных групп граждан по самым разнообразным причинам и сферам жизни общества. В подавляющем большинстве случаев речь шла о конфликтных ситуациях в городской среде, когда неравнодушные жители стихийно объединялись для защиты собственных интересов или подобные группы реализовали свои инициативы в рамках территориального общественного самоуправления (ТОС). Говоря о деятельности таких инициативных групп, один из региональных законодателей отметил, что *это стало очень популярным явлением в Воронежской области. Они всегда создавались, собирали подписи, но сейчас граждане в большей степени начали объединяться, чтобы отстаивать свои права, например против незаконной стройки. Люди собирают подписи, чтобы отозвать решение*

строительства. Развитие инициативных групп тесно связано с теми же ТОСами. Это очень важные элементы агрегирования общественных интересов.

Необходимо заметить, что в 2022 г. воронежские ТОСы на реализацию собственных проектов смогут использовать более 120 млн рублей. Каждый проект необходимо будет публично защищать¹. По мнению одного из информантов, *при формировании общественных интересов политический лидер проявляет себя во всей красе, он же лоббирует ту или иную идею. А затем лидер ТОСа уже лоббирует этот проект в рамках конкурсной комиссии. Это очень важный инструмент для власти, потому что фактически [мы сами] определяем приоритетные цели и задачи для развития той или иной территории.*

Достаточно неоднозначное отношение к традиционным институтам гражданского общества, например к Общественной палате региона, наблюдается в депутатском корпусе. Представитель фракции «Единая Россия» в областной думе прямо заявил, что *Общественная палата – это орган гражданского общества, а гражданское общество должно быть занозой в боку государства и показывать проблематику, которую реально нужно решать. И не всегда Общественная палата показывает те вещи, которые реально волнуют граждан, она не агрегирует и не артикулирует те общественные запросы, которые есть. А те вещи, которыми должна заниматься общественная палата – ими занимается оппозиция.*

Рассуждая о сложностях реализации полномочий подобных общественных структур и низком уровне доверия среди населения, другой парламентарий отметил, что *эта некая несамостоятельность подобной структуры снижает эффективность ее работы. И доверие к ней тоже. Здесь важно сохранить грань целесообразности, компетенции и умения конструктивно подавать злободневные проблемы с целью их решения, а когда мы просто начинаем обвинять и кричать, это негативно сказывается на восприятии той же Общественной палаты со стороны власти и конструктивного диалога не получится. Не хватает смелости.*

¹ Снегова Д. Воронежские ТОСы в 2022 году получают гранты на общую сумму 120 млн рублей. – Режим доступа: <https://riavr.ru/news/voronezhskie-tosy-v-2022-godu-poluchat-granty-na-obshuyu-summu-120-mln-rublej> (дата посещения: 12.10.2022.).

В Тамбовской области представители регионального парламента схожим образом оценивают значение института лидерства, а также компетенции и качества публичного руководителя. Например, один из респондентов подчеркнул, что *лидер должен, прежде всего выражать интересы определенной группы лиц. Поскольку должна быть самостоятельность лидера, его личностные качества, харизма, идеи, планы, наработки, которые он предлагает своей группе, но и совместный результат.*

В работе В.В. Вагина и Н.А. Шаповаловой указывается, что «одним из вызовов в организации мониторинга различных типов применяемых в субъектах РФ практик, предусматривающих участие граждан в бюджетных решениях, становится необходимость регулярной корректировки его процедуры, исходя из текущих изменений в законодательном регулировании и практической реализации инициативного бюджетирования» [Вагин, Шаповалова, 2020]. Именно поэтому один из региональных парламентариев пояснил: *Что касается инициативного бюджетирования, я вам хочу сказать, мы в прошлом году в декабре внесли поправки в наш устав по инициативному бюджетированию, но сегодня мы пока вот эту позицию, она у нас не работает, потому что для того чтобы вот эта статья в нашем уставе заработала, надо подготовить много проектов решений, постановлений администраций, и у нас создана при администрации города рабочая группа. Кроме того, другой политический информант считает, что здесь надо начать с того, что про инициативное бюджетирование практически никто ничего не знает из широкой общественности граждан, что есть такой институт, который, возможно, влияет на принятие решений, что нужно собрать инициативную группу, она готовит обращения, потом рассматривают в бюджете отдельные статьи, поэтому тут я считаю, что должна быть разъяснительная работа в СМИ.*

Отвечая на вопрос о практике инициативного бюджетирования в законодательном процессе, некоторые тамбовские депутаты затруднились сформулировать свою позицию и объяснили это тем, что не обладают достаточной информацией.

Анализ региональной общественно-политической практики в РФ показывает, что при формировании бюджетного потенциала становится важной роль граждан, которые рассматриваются не только как пассивные потребители бюджетных услуг, но и как инициативные участники в развитии местных сообществ и решении актуальных про-

блем. В этом процессе на первый план выходят инициативные группы со своими публичными лидерами и интересами. Тамбовские депутаты проявили высокий уровень осведомленности о деятельности таких групп в регионе. В частности, один из них заявил: *Я знаю, что создаются инициативные группы, когда людей что-то не устраивает, они объединяются, они пишут письма тому же губернатору или свои ролики снимают, показывают, что людей эта проблема волнует. Это, наверное, правильно, потому что, мне кажется, любой управленец, на любом уровне он не может знать все, все свои проблемы. Иногда нам кажется, что мы решаем эту проблему вот так, мы делаем благое дело, а когда это дело до людей доходит, то оказывается, что людей это не устраивает.*

По мнению Н.А. Красильниковой, «активным участником разработки предложений по систематизации законодательства является Общественная палата РФ, которая осуществляет свой опыт организации общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов в формате “нулевого чтения”, проводимого до первого чтения законопроекта в парламенте» [Красильникова, 2017, с. 62]. Однако региональные общественные палаты не вызывают доверия даже у самих местных законодателей. *Поскольку эти структуры, порой они не то что не способствуют, они наоборот закрывают проход для тех, кто бы хотел заниматься публичной деятельностью. Общественная палата в Тамбовской области порою сама себя дискредитирует. Есть те, кто назначен и выражает мнение как бы вот руководящей линии, и создаются такие условия, что люди видят: а какой смысл участвовать в этом?* – резюмирует один из депутатов.

Проблема участия населения в обсуждении и решении актуальных региональных задач с помощью публичных процедур стоит достаточно остро в современной России. С точки зрения А.Ю. Сунгурова и Д.А. Аркатова, дело в том, что «граждане не видят возможностей для влияния на институты власти, не принимают коллективных действий для влияния на политику. Так как в России отсутствует обязательность учета результатов слушаний, создается ситуация, когда граждане выступают статистами для органов власти. Бюрократия интерпретирует результаты удобным для нее образом» [Сунгуров, Аркатов, 2021]. С этой точки зрения интересен сам механизм проведения и организации процедуры публичных слушаний в Тамбовской области.

По признанию опрошенного депутата, *когда мы проводим публичные слушания, в том же молодежном театре, то мы, как правило, приглашаем туда наш актив. В этот актив входят: председатели уличных комитетов, председатели многоквартирных домов, туда входят представители наших органов управления администрации города, наши депутаты. А в качестве экспертов выступают, в частности, там по уставу или по бюджету города, это выступают представители областной думы и областной администрации, налоговой инспекции, примерно вот так.*

В целях дополнительной верификации данных, полученных с помощью интервью депутатов региональных парламентов, мы дополнительно провели серию фокус-групп с представителями политических партий и экспертного сообщества в каждом из регионов.

Результаты фокус-групп с участием представителей оппозиционных партий и независимых экспертов

По итогам проведения фокус-групп с представителями политических партий в регионе удалось выяснить, что в Воронежской области информанты знакомы с действующими практиками коммуникации между властью и обществом, высоко оценивают потенциал коллективного публичного лидерства и готовы принимать участие в работе реально действующих экспертных советов и на дискуссионных площадках. Одна из участниц заявила: *Коллективное лидерство в моем районе очень показательно и активно. У нас есть большое объединение граждан, даже вокруг меня. У нас это развито. Наши проблемы актуальны для всей Воронежской области, я этому была удивлена. Так что возможности коллективного лидерства в регионе есть, просто нужно именно объединение людей с твердой гражданской позицией и с использованием политического ресурса. В последнее время гражданское общество тесно связано с политикой. Раньше такого не было (Респондент 1).* Несмотря на критику региональных общественных структур, созданных по инициативе органов государственной власти, оппозиционные публичные политики готовы к сотрудничеству, и их повестка коррелируется с официальной политической повесткой Воронежской области. При этом один из участников указал и на определенные трудности: *Коллективное лидерство в регионе при-*

существует, но есть и сложности, такие как доступ к официальным информационным ресурсам (хотя с развитием интернета это стало проще), но с другой стороны, если какой-либо лидер общественного мнения занимает более оппозиционную сторону, то, естественно, он будет сталкиваться с ограничениями (Респондент 4).

К реализации концепции коллективного лидерства в регионе можно отнести различные диалоговые площадки, клубы и общественные экспертные советы при органах власти. Например, в регионе создан экспертный совет при губернаторе, членами которого являются предприниматели, общественные лидеры и представители научного сообщества (212 человек). Экспертным советом ведется работа более чем по 100 инициативам граждан. С 2018 г. в регионе ежегодно проходит стратегическая сессия с участием губернатора, депутатского корпуса, гражданских активистов, бизнесменов и известных ученых [Глухова, Сосунов, 2022].

Стоит отметить, что участники фокус-группы довольно критично отзывались о деятельности подобных консультативных структур. *Могу сказать по своему опыту, когда у нас были и экспертные советы, и ОНФ к нам приезжал – просто посидеть, поговорить, результата не было. Экспертные советы не играли и не играют никакой роли. В период выборной кампании мне предлагали войти в общественную палату, я отказалась, высказав, что это просто организация «Единой России», для общества она бессмысленна (Респондент 2).* Другой информант, по сути дела, указал на безальтернативность общественных и экспертных советов. *Все такие организации пытаются «позитивчик давить». Пытаются генерировать позитивную повестку, а не острые проблемы обсуждать. В любом случае, нужно участвовать и организовываться, потому что у нас репрессивные законы, которые не дают по-другому действовать. И если мы не будем в этих организациях высказывать свою позицию, то мы сами себя лишаем рабочих инструментов (Респондент 7).* Можно согласиться с этим мнением и подчеркнуть, что работа подобных публичных площадок не является в полной мере открытым диалогом между властью и обществом на практике, поскольку подобные структуры формируются в значительной мере кулуарно и без прямого участия граждан, а их деятельность чаще всего непрозрачна в ходе реального законотворчества. Однако само их существование важно, так как именно они, в первую очередь, составляют основу для

формирования альтернативных точек зрения и проектов на вопросы стратегического развития.

С точки зрения участников фокус-группы Тамбовской области, в их регионе наблюдается жесткая система принятия политико-управленческих решений, а общий стиль лидерства тяготеет к административно-бюрократическому. Представители оппозиционных политических партий указывают на ограничения возможности участия в работе экспертных, общественных советов и не смогли указать на практики обсуждения вопросов стратегического развития области. В частности, один из политических лидеров подчеркнул: *Я хочу сказать, что у нас, возможно, такое есть, но это чисто кулуарная какая-то история, потому что у нас даже на общественные слушания не приглашают общественность* (Респондент 2). Закрытость органов власти не позволяет выстроить эффективную модель получения «обратной связи» и формировать региональную политическую повестку в законодательном процессе с учетом мнения экспертов, независимых общественных деятелей и оппозиционных политиков. Представитель одной из партий призналась: *А сейчас у нас масса обременений и ограниченный, т.е. нельзя что-то написать, нельзя что-то сказать, нельзя что-то прокомментировать, потому что надо настолько филигранно в моем случае относится к каждому слову, что это не дает творческому полету раскрыть себя и как лидера, и как человека* (Респондент 8).

По мнению участников фокус-группы, наиболее значимые региональные изменения инициируются представителями органов власти. Именно областная администрация формирует местную общественно-политическую повестку и задает траекторию для развития политической карьеры гражданских активистов. Один из участников обсуждения подчеркнул: *Я скажу, что у нас проблемы большие с публичным лидерством, потому что все публичные лидеры, они выстроены из административного пула, т.е. у нас все достигают каких-то постов и становятся соответственно уже политиками, хотя я считаю, что это невозможно и так быть не должно, т.е. именно политическое лидерство, да, оно должно выстраиваться именно из политики, а не из административно-бюрократического аппарата* (Респондент 3).

Поэтому формирование и развитие регионального общественно-политического дискурса публичного лидерства происходит

в условиях мягкого контроля и управления со стороны административного аппарата. Появление независимых активистов в регионе сопряжено для них разнообразными рисками. Один из опрошенных участников фокус-группы указал: *На примере Тамбовской области могу привести примеры, что каждый раз, когда фактически возникает тот или иной гражданский лидер, у него возникают проблемы моментально с законом, с имуществом, с членами семьи, с медицинским обслуживанием и т.д. (Респондент 1).*

В рамках работы Общественной палаты власти области намерены привлекать НКО к решению проблем демографии, межнационального и межконфессионального единения, повышения уровня привлекательности региона и проводить ежегодные форумы третьего сектора. К способам открытого диалога и формирования дискурса коллективного публичного лидерства можно отнести и определенные форматы проведения «общественных слушаний» по различным вопросам. Однако уровень их проведения не позволяет считать их сложившейся практикой взаимодействия с гражданами в Тамбовской области. *Любые общественные слушания проводятся номинально, т.е., когда информацию о них получает очень узкий круг людей, так или иначе связанных с властью. То же самое можно сказать о правотворческой деятельности. Для того чтобы хотя бы подать на рассмотрение законодательного органа какой-то законотворческий проект, нужно пройти много инстанций. Прежде всего, создать инициативную группу, собрать подписи и т.д. и т.п. Формально такая возможность есть, фактически выполнить ее совершенно нельзя (Респондент 5),* – подчеркнул участник фокус-группы.

Заключение

Таким образом, в публичном секторе Воронежской области среди экспертов и участников фокус-группы фиксируется достаточно высокая степень информированности о стратегии развития региона и идеи коллективного публичного лидерства в законодательном процессе. К реализации данной концепции в регионе можно отнести различные проанализированные практики, а также диалоговые площадки, клубы и общественные экспертные советы при органах власти. В Воронеже сложилась практика проведения стратеги-

ческих сессий как формы коллективного лидерства с участием общественности и представителей научно-экспертного сообщества.

В публичном секторе Тамбовской области среди опрошенных депутатов и членов групповой дискуссии фиксируется достаточно низкий уровень информированности об идее коллективного публичного лидерства. Можно отметить, что потенциал данного феномена не реализуется в полную силу, и региональным органам власти не удается полноценно вовлечь различные группы стейкхолдеров (НКО, непарламентские партии, гражданские активисты, представители научно-экспертного сообщества) в обсуждение и корректировку принимаемых решений в законодательном процессе. В регионе действует Общественная палата и различные общественные советы, призванные осуществлять медиацию между остальным обществом и органами власти для развития диалога. Однако эта функция слабо реализуется на практике, и подобные структуры только на бумаге являются одним из основных неэлекторальных инструментов участия граждан в управлении регионом.

Представляется, что диалог со стейкхолдерами способен повысить информированность представителей законодательной власти о рисках принятия политических решений, сформировать коллективное понимание стратегических целей и корректно транслировать задачи федеральной повестки на региональный уровень, но каналы оперативной «обратной связи» и реагирование на нее в регионе выражены слабо.

Ограниченность возможностей участия простых граждан в процедуре «общественных слушаний» и в работе общественных советов не позволяет им выступать в качестве полноценных акторов репрезентации интересов отдельных категорий общества в областных органах власти. Отсутствие таких возможностей говорит о том, что фактически они неспособны реализовывать функцию «обратной связи» и участвовать в обсуждении актуальных законопроектов. Например, участники экспертного опроса и фокус-групп из Тамбовской области не вспомнили масштабные стратегические сессии, диалоговые форматы или дискуссионные площадки для обсуждения вопросов стратегического характера и коллективного публичного лидерства в регионе.

Одной из проблем для представителей региональной законодательной власти становится этический аспект процесса принятия политических решений. Дело в том, что важно формировать не только

«новые правила игры»), но и быть готовым гарантировать гражданам их соблюдение и предоставлять возможность участвовать в обсуждении важных законопроектов. В целях повышения доверия к органам законодательной власти и по развитию механизмов вовлечения конкретного гражданина, институтов и структур гражданского общества в процесс обсуждения общественно-политических «болевых точек», возможно, следует разработать комплексную программу, которая должна быть дифференцирована в соответствии с социокультурной спецификой регионов. Программа может содержать различные процедуры и форматы развития прямых каналов коммуникации (не имитационных и не номинальных) между органами государственной власти и обществом для получения оперативной «обратной связи». Эффективное взаимодействие с помощью подобных механизмов подразумевает не только предоставление информации с помощью интернет-ресурсов, обеспечивающее прозрачность деятельности государственных органов, но и реальные шаги по выстраиванию конструктивного диалога с региональными стейкхолдерами, оперативное реагирование на поступающие общественные запросы и принятие политических решений в целях реализации потенциала коллективного публичного лидерства в регионах. Необходимо отметить, что результаты фокус-групп и экспертное мнение – это лишь одни из возможных информационных срезов, поэтому выводы имеют дискуссионный характер.

D.V. Sosunov*

The phenomenon of collective public leadership in legislative process of Voronezh and Tambov regions¹

Abstract. Modern regional political systems are facing increasing public demand for expanding channels of political representation and opportunities for real participation in shaping the political agenda. Various public stakeholders in the regions are interested in creating necessary conditions for implementation of civic engagement and collective initiatives in legislative process.

* **Sosunov Denis**, Voronezh state university (Voronezh, Russia), e-mail: den_sosunov@mail.ru

¹ The work was supported by the Russian Foundation for Basic Research, Grant No. 21-011-31636 Collective public leadership in the field of scientific problems of regional development (cases of the Voronezh and Tambov studies).

In this paper, an attempt is made to reveal the possibilities, limitations of the formation and use of the institute of collective public leadership to solve the problems of the regional legislative process in example of two regions of the Central Chernozem region – Voronezh and Tambov regions.

This article presents the results of an expert survey of a group of current deputies of regional assemblies and focus groups of representatives of opposition political parties and the expert community of Voronezh and Tambov regions. The study participants described their attitude to the phenomenon of collective leadership, competencies and qualities of a public leader. They told about their experience of participating in the process of discussion and political decision-making at the regional level. The informants pointed out the difficulties of holding public hearings, public examinations of draft laws and revealed some mechanisms for involving the population in these procedures.

The article analyzes the problem of implementing initiative budgeting in legislative process, including practice of interaction of deputies with initiative groups, specifics of the work of expert councils, public institutions and discussion platforms. It is concluded that it is necessary to develop formats of direct communication channels (not imitative and not nominal) between legislative authorities and society in order to receive operational “feedback” and realize the potential of collective public leadership in the regions.

Keywords: collective public leadership; legislative process; Voronezh Region; Tambov Region.

For citation: Sosunov D.V. The phenomenon of collective public leadership in legislative process of Voronezh and Tambov regions. *Political science (RU)*. 2023, N 1, P. 227–245. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2023.01.10>

References

- Anderson J. *Public Policymaking: an introduction*. Boston, New York: Houghton Mifflin company, 2003, 368 p.
- Ansell C., Gash A. Collaborative governance in theory and practice. *Public administration research and theory*. 2007, Vol. 18, N 4, P. 543–571. DOI: <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Chrislip D. Larson C.E. *Collaborative leadership : how citizens and civic leaders can make a difference*. San Francisco: Jossey-Bass publishers, 1994, 224 p.
- Glukhova A.V., Sosunov D.V. Strategic session as a tool for collaborative public leadership (case of the Voronezh Region). *Bulletin of Voronezh State University. Series: History, Sociology, Political Science*. 2022, N 1, P. 5–13. (In Russ.)
- Kravets A.A. Public law and municipal leadership and territorial public self-government: legal, institutional and communicative aspects. *Law and Politics*. 2021, N 3, P. 47–60. DOI: <https://www.doi.org/10.7256/2454-0706.2021.3.35377> (In Russ.)
- Krasilnikova N.A. Participation of civil society institutions in the systematization of legislation (on the example of the Nizhny Novgorod region). *Mariyskiy juridical vestnik*. 2017, N 2 (21), P. 61–64. (In Russ.)

- Kutsenko D.O. Transformational leadership and participatory nature of state and municipal management: an analysis of modern trends. *Administrative consulting*. 2020, N 8, P. 191–200. (In Russ.)
- Melville A.Yu. “Out of the Ghetto”: on the contribution of post-Soviet/Russian studies to contemporary political science. *Polis. Political studies*. 2020, N 1, P. 22–43. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2020.01.03> (In Russ.)
- Officerov M.A. Tools for the Formation and Development of Leadership in Public Authorities. *Theories and Problems of Political Research*. 2019, Vol. 8, N 1 A, P. 96–102. (In Russ.)
- Ospina S., Folde E. *Towards a framework of social change leadership*. New York: Research center for leadership in action NYU Wagner, 2005. Mode of access: <https://wagner.nyu.edu/files/leadership/TowardFrameworkSocialChangeLeadership.pdf> (accessed: 28.11.2022)
- Ryan C. Leadership in collaborative policy-making: an analysis of agency roles in regulatory negotiations. *Policy sciences*. 2001, Vol. 34, P. 221–245.
- Sidenko O.A., Shcheglova D.V. Collective public leadership in modern state and municipal management: theoretical aspect. *Bulletin of VSU. Series: history, sociology, political science*. 2021, N 4, P. 78–83. (In Russ.)
- Solovyov A.I. Political leader in the public administration environment, or who is the man of the house? *Polis. Political studies*. 2017, N 2, P. 60–81. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2017.02.05> (In Russ.)
- Sosunov D.V. Formation of the political agenda of modern Russia. *Bulletin of the VSU. Series: History. Political science. Sociology*. 2018, N 1, P. 143–146. (In Russ.)
- Sungurov A.Yu., Arkatov D.A. On electronic and traditional public participation in modern public policy. *Political Science (RU)*. 2021, N 3, P. 54–71. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.03.03> (In Russ.)
- Vagin V.V., Shapovalova N.A. Challenges and issues of initiative budgeting development. *Financial magazine*. 2020, Vol. 12, N P, 9–26. DOI: <https://www.doi.org/10.31107/2075-1990-2020-1-9-26> (In Russ.)

Литература на русском языке

- Важин В.В., Шаповалова Н.А. Актуальные вызовы и проблемы развития инициативного бюджетирования // Финансовый журнал. – 2020. – Т. 12, № 1. – С. 9–26. – DOI: <https://www.doi.org/10.31107/2075-1990-2020-1-9-26>
- Глухова А.В., Сосунов Д.В. Стратегическая сессия как форма коллективного публичного лидерства (на примере Воронежской области) // Вестник ВГУ. Серия: История, Социология, Политология. – 2022. – № 1. – С. 5–13.
- Кравец А.А. Публично-правовое и муниципальное лидерство и территориальное общественное самоуправление: правовые, институциональные и коммуникативные аспекты // Право и политика. – 2021. – № 3. – С. 47–60. – DOI: <https://www.doi.org/10.7256/2454-0706.2021.3.35377>

- Красильникова Н.А.* Участие институтов гражданского общества в систематизации законодательства (на примере Нижегородской области) // *Марийский юридический вестник*. – 2017. – № 2 (21). – С. 61–64.
- Куценко Д.О.* Трансформационное лидерство и партисипативность государственного и муниципального управления: анализ современных тенденций // *Управленческое консультирование*. – 2020. – № 8. – С. 191–200.
- Мельвиль А.Ю.* Выйти из «гетто»: о вкладе постсоветских исследований / *Russian Studies в современную политическую науку* // *Полис. Политические исследования*. – 2020. – № 1. – С. 22–43. – DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2020.01.03>
- Офицеров М.А.* Инструменты формирования и развития лидерства в органах публичной власти // *Теории и проблемы политических исследований*. – 2019. – Т. 8, № 1 А. – С. 96–102.
- Сиденко О.А., Щеглова Д.В.* Коллективное публичное лидерство в современном государственном и муниципальном управлении: теоретический аспект // *Вестник ВГУ. Серия: История, Социология, Политология*. – 2021. – № 4. – С. 78–83.
- Соловьев А.И.* Политический лидер в административной среде государственного управления, или «Кто в доме хозяин?» // *Полис. Политические исследования*. – 2017. – № 2. – С. 60–81. – DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2017.02.05>
- Сосунов Д.В.* Формирование политической повестки дня современной России // *Вестник Воронежского государственного университета. Серия: История. Политология. Социология*. – 2018. – № 1. – С. 143–146.
- Сунгуров А.Ю., Аркатов Д.А.* Об электронном и традиционном общественном участии в современной публичной политике // *Политическая наука*. – 2021. – № 3. – С. 54–71. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.03.03>