

## РАЗДЕЛ IV. ВОПРОСЫ ФИЛОСОФИИ ПОЛИТИКИ И ПОЛИТОЛОГИИ

УДК 327.(4/9)

**Орлова Е.В.**

*«Севмашвтуз», г. Северодвинск  
(Филиал Санкт-Петербургского государственного  
морского технического университета)*

### **«ПУБЛИЧНАЯ ПОЛИТИКА» В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ТЕОРЕТИЧЕСКОЕ ОСМЫСЛЕНИЕ ОТСУТСТВУЮЩЕЙ ПРАКТИКИ\***

**Y. Orlova**

*Branch «Sevmashvotuz» of Saint-Petersburg State Marine Technical  
University (Severodvinsk)*

#### **“PUBLIC POLICY” IN MODERN RUSSIA: THEORETICAL UNDERSTANDING OF ABSENT PRACTICE**

*Аннотация.* В данной статье автор констатирует актуальность изучения феномена публичной политики среди отечественных ученых политологов. Также отмечается, что основой для российских теоретиков должна служить западная практика изучения этой категории. Автор статьи полагает, что наиболее адекватным способом анализа публичности в отечественной контексте является гармоничное сочетание теоретических и практических критериев ее реализации. Кроме того, отмечается, что наибольший интерес представляет фактор изучения региональной публичной политики, в которой конкретные социологические исследования имеют приоритетное значение.

*Ключевые слова:* политика, публичная политика, публичность, прозрачность власти, государственная политика.

*Abstract.* The author of the article stresses the topicality of studying public policy by Russian politologists. It is also mentioned that they should base their theory on Western practice in researching this category. The author suggests that the most adequate way to analyse publicity in Russian context is a harmonious combination of theoretical and practical criteria of its realization, the regional public policy study being of most importance and of prior significance.

*Key words:* policy, public policy, publicity, transparency of power, state policy.

Длительная история становления политологии как самостоятельной научной дисциплины и многовековое развитие общественно-политической сферы деятельности как практики взаимоотношений общества и государства неоднократно свидетельствовали о том, что между теорией политики и политической практикой весьма часто возникают непреодолимые противоречия. Конструирование политических мифов, таких, как «идеальное государство» и «гражданское общество», заставляет нас лишний раз задуматься над тем, что всё больше политологических категорий, присущих речи активных участников политического дискурса, становятся популярными в научных дискуссиях, но остаются абсолютно не реализуемыми в реальной политической практике. В связи с этим принципиально важным является вопрос о необходимости многомерного теоретико-практического анализа феномена «публичной

---

\* © Орлова Е.В.

политики».

Сложные трансформации политической системы современной России не раз заставляли теоретиков и практиков политической деятельности взглянуть на этот процесс именно через призму публичности. Естественно, *публичность* власти рассматривается как априорно положительная характеристика, хотя с этой позицией многих авторов мы не стали бы безоговорочно соглашаться. Тем не менее, о *публичности* власти как необходимости говорят практически все стороны политического дискурса, причём характеристики реального состояния этой публичности выступают в прямо противоположных оценках. О том, что власть стала более *публична*, мы можем слышать из уст представителей самой власти различных уровней – от федеральной до муниципальной, но в работах теоретиков современной политологии мы такого оптимизма не видим.

Прямо противоположную позицию мы обнаруживаем в публикациях таких авторов, как Ю.А. Красин, Ю.С. Пивоваров, С.В. Патрушев, С. Диманис и др. Сложно поспорить с С.В. Патрушевым, который утверждает: «В современной России разговор об институтах публичной политики все чаще начинается с констатации их неэффективности...». Отсутствие институциональных изменений означает, что никто из агентов не заинтересован в изменении существующих «правил игры».

Однозначность подобного состояния дел в публичной сфере России мы видим и в работе Пивоварова Ю.С., причём он не только констатирует, что публичную политику «постепенно прикрывают», но и приводит ряд аргументов в пользу своего довода: постоянные изменения избирательного законодательства (отказ от прямых выборов при формировании губернаторского корпуса, повышение градительного барьера на выборах в Государственную думу, отмена графы «против всех» и порога явки избирателей и т.д.), уменьшение числа субъектов публичной политики (резкое ужесточение процедуры создания и регистрации партий), усиление государственного

контроля над деятельностью общественных объединений, некоммерческих организаций и СМИ [7, 13]. Принципиально важным фактором, как нам кажется, является не просто констатация подобного положения дел, но и обозначение ключевой причины этого феномена, который образно был обозначен как «историческая колея». На зависимость эволюции российского общества от некогда избранной «институциональной траектории», или «исторической колеи», обращают внимание многие исследователи. Наиболее последовательные сторонники подобной интерпретации российской истории исходят из того, что традиции авторитарного правления, опирающиеся на устойчивые архетипы «самодержавной политической культуры», в России настолько сильны, что их нельзя преодолеть никакими «демократизаторскими» усилиями. Так, по мнению Ю.С. Пивоварова, Россия, выйдя в начале 1990-х гг. из пункта «А», спустя десятилетие в него же и вернулась. Более того, Ю.С. Пивоваров считает: «то, что мы видим сегодня, есть не только и не просто 'возвращение' к советским временам. Это *возвращение* вообще. Возвращение к тому, что *было* всегда, несмотря на множество реформ, поверхностный политический плюрализм и т.п.» [7, 13]. Несколько другой, но не менее пессимистический ракурс современной публичной политики в России мы видим и у С. Диманиса, который подчёркивал, что *публичная политика* — это «не партийная тусовка, а политические инициативы 'снизу', низовая демократия, общественные горизонтальные стяжки, с которыми «наверху» приходится считаться...» Исследователь также писал: «Публичная политика начинается тогда, когда у людей превалирует мотивация чего-то добиться, а не мотивация от чего-то уклониться. Я говорю не о политических уклонах, а об уклонении от политики вообще. Для мотивации достижения нужны какие-то идеи, цели, концепции, социальные чертежи «земли московской» (термин Серафимовского клуба), идеология, наконец. Этого сейчас нет... Когда у россиян исторически на какое-то время возникала мотивация движения к

ясной цели «...», Россия становилась бурлящим политическим котлом. Потом публичная политика с дурной неизбежностью переходила в стадию имитации. Сейчас мы опять находимся в этой стадии, причем набор имитаций довольно сложен, поскольку надо имитировать... западную демократию» [2].

Говоря о состоянии сегодняшней стратегии управления государством, Ирина Ковтуненко не только отмечает, что сценарий развития России следует считать инерционным, но и четко обнаруживает последствия данного сценария, которые сейчас более чем очевидны: «неэффективность механизма формирования элиты, слабость гражданского общества и пассивность населения, воспроизводство относительно стабильной, но неминуемо приводящей к стагнации системы» [4, 10]. Выход из подобной ситуации, по мнению автора, состоит в развитии и механизмов, и инструментов, и центров публичной политики.

Сдержанно оптимистичной точки зрения, не вдаваясь в крайние оценки придерживается известный политолог Сунгуров А.Ю., который достаточно четко определяет базовые причины возникновения подобной ситуации: «На наш взгляд, многие проблемы в организации сотрудничества между государственными структурами и структурами гражданского общества являются следствием не столько «злокозненности» государственных служащих и/или непрофессионализма лидеров неправительственных организаций, сколько результатом различий принципов формирования структур государства и гражданского общества – иерархического и сетевого» [8, 1]. Кроме того, он считает, что на современном этапе развития взаимоотношений в системе «власть – гражданское общество» многие руководители регионального уровня понимают необходимость развития институтов публичности как некоего механизма стабилизации ситуации в регионе. Важно и то, что, констатируя очевидную сложность в организации сотрудничества между государственными структурами и структурами гражданского общества, Сунгуров А.Ю. гово-

рит о возможности решения этой проблемы через систему (возможно, сеть) консультационных центров.

Решением проблемы взаимодействия иерархических государственных и сетевых общественных структур могли бы стать структуры-посредники или медиаторы между обществом и властью (например, институт Уполномоченного по правам человека), которые способны быть своеобразными адапторами иерархической и сетевой структур. Другим примером таких адапторов могут служить Центры публичной политики, аналитические центры и иные организации, объединяющие в себе гражданский и интеллектуальный потенциал, организации, возникающие в инициативном порядке как структуры гражданского общества. Автор во многих своих работах ссылается на опыт таких стран, как Германия, Польша, Украина, поэтому его аргументы убедительны, они не являются теоретическими абстракциями, они представляют собой некий адаптированный сплав реально функционирующих механизмов.

Как мы видим, даже предельно краткий обзор мнений весьма разноплановых теоретиков и практиков публичной политики приводит нас к мнению, что, во-первых, публичная политика в современной России практически отсутствует, и, во-вторых, её интенсификация является принципиально важной для оптимизации управленческой стратегии государства. Как нам кажется, и оценка российской публичной политики через характеристики «отсутствует – развивается – формируется – функционирует (и т. д.)», и детализация её проявления через такие категории, как «центр – механизм – инструмент (и т. п.)», требует, в первую очередь, детализации феномена «публичная политика», обозначения ключевых аспектов его понимания. Ведь подобное теоретико-методологическое упущение приводит к «подмене понятия», а это может спровоцировать разрушение диалога между участниками политического процесса. Ю. Загоруйко справедливо отмечает: «Публичная политика — это не

инструмент, при помощи которого истеблишмент манипулирует народом и общественным мнением, и не инструмент, которым пользуется оппозиция в борьбе за власть. Это прежде всего способ сосуществования народа и власти» [3, 1].

Сложность, но необходимость терминологического самоопределения данной категории была обозначена в трудах многих современных политологов. В частности, о сложности терминологического определения феномена «*публичная политика*» не раз говорили Н.Ю. Беляева, И. Ковтуненко, В.П. Любин, В.А. Михеев, А.Ю. Сунгуров, Н.И. Шматко и другие исследователи. Интересно, что в некоей детализации этой категории нуждаются не только исследователи, но и непосредственные участники этого процесса: политики, органы власти, представители НКО и обычные граждане. Ведь, по сути, пространство публичной политики – это то место, где должен и может состояться диалог этих сторон. Но где эта «*терра инкогнита*» и по каким законам и правилам она существует – остаётся во многом и теоретической, и практической загадкой. В одной из своих статей Ирина Ковтуненко отмечает: «*Публичная политика* – это понятие для российской политической науки новое. В развитых странах этот термин устоялся» [2, 11]. Как мы полагаем, именно относительная устойчивость категории «*публичная политика*» в западной теории и практике, приводит к тому, что опорной точкой его методологического использования в отечественном политическом дискурсе является технология заимствования.

По справедливому замечанию Беляевой Н.Ю., западная традиция понимания феномена «*публичная политика*» в своём доминирующем направлении опирается на теорию Ю. Хабермаса, который писал: «*Под публичной сферой мы понимаем прежде всего ту область социальной жизни, в которой может сформироваться общественное мнение*» [1, 30]. Он неоднократно говорил, что наиболее эффективным механизмом воздействия общества на власть является механизм публичного выражения общественного мнения, или

механизм публичной политики. Именно свобода публичного выражения и степень влияния на власть общественного мнения являются общепризнанными критериями оценки политической системы любого государства. Характер и качество функционирования механизма публичной политики зависят от таких основополагающих факторов, как организация и обеспечение свободы доступа к источникам информации, прежде всего, в структурах власти, развитость политических и общественных структур общества, юридические, экономические и технологические условия деятельности средств массовой коммуникации.

Во многом с мнением Ю. Хабермаса пересекается и позиция М. Риттера, который 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*» [1, 30]. Как мы видим, немецкий учёный придерживается институционального подхода, который предполагает, что институты структурируют и формируют политический процесс, определяя доступ к участию в нем и очерчивая рамки активности политических актов. Именно практики и технологии общественного участия могут быть реализованы только усилиями конкретных людей и организаций, которые готовы затрачивать время и другие ресурсы для развития таких практик.

Но если мы будем опираться не на практику реализации публичной политики на Западе по принципу «*как оно должно быть*» и «*как оно есть*», а оттолкнёмся от изначальной этимологии данной категории, то и здесь мы можем столкнуться с видимыми слож-

ностями. Ведь известно, что в западной аналитической традиции (преимущественно – в англо-американской школе) смысловое наполнение категории «публичная политика» зависит от трактовки термина «политика». Если семантика слова «politics» понимается как состязание, борьба, битва за власть, то основополагающим является феномен зрелищности, то есть публичная политика, по сути, становится элементом массовой культуры, причем далеко не лучшим ее образцом. Чем ярче шоу, тем более публичным оно может стать. Если же речь идёт о категории «policy» – *государственное управление*, то *публичность* трактуется как широкое распространение информации о деятельности органов власти. В этом случае, чем лучше развит элемент публичности, тем больше шансов у власти достигнуть контроля над гражданским обществом.

О двоякости самого термина «публичная политика» мы читаем и в работах Сунгурова А.Ю. В частности, он пишет: «Как известно, и сам термин «политика» имеет по крайней мере два смысла. Во-первых, политика (politics) означает действия по завоеванию и удержанию власти и связана с тактикой политических действий, планированием политических кампаний, выборными технологиями и политической борьбой. Во-вторых, под *политикой* (policy) понимают также разработку политической стратегии по отношению ко всему обществу или отдельным отраслям, территориям» [8, 1]. Таким образом, уже обозначенная двоякость, по сути, говорит о допустимости разного понимания этого феномена. Кроме того, как нам кажется, отождествление публичной политики и политических шоу, что является сейчас достаточно распространённым подходом, является недопустимым терминологическим огрублением. Однако практика *публичности* некоторых представителей нашей власти делает это терминологическое огрубление реальной стратегией взаимодействия. Как мы полагаем, именно региональная власть идёт по пути первого, далеко не лучшего способа конструирования собственной публичности,

которая всё чаще напоминает плохо срежиссированное шоу.

Другой ракурс понимания категории *публичной политики* основан не на этимологическом, а на содержательном контексте, то есть на потенциальной возможности сузить или расширить границы подобного понимания. В узком смысле, под *публичной политикой* со времён Юргена Хабермаса принято понимать некое пространство или область социальной жизни, в которой формируется общественное мнение, возникает своеобразная диалоговая площадка публичного дискурса по поводу значимых проблем общества и государства. В широком смысле, категория *публичной политики* воспринимается через противопоставления «публичный – приватный», «общий – частный», тогда под *публичностью* понимаются взаимоотношения общества и государства, которые выходят за рамки созерцания и рефлексии и трансформируются в совместные действия, направленные на достижение общего результата.

Весьма интересной является трактовка категории *публичной политики* через противопоставление категорий «публичное – приватное» (обозначена в работах О.Н. Костюковой, Г.Р. Осипова, А.А. Саренкова). Отталкиваясь от анализа семантического концепта «подчинение», эти исследователи показывают, что, в отличие от европейских политий, где данная оппозиция выстраивается достаточно чётко, в российской политике она постоянно разрушается. Истоки такого положения вещей они видят в традиционной для России претензии государства на охват всего социального пространства. Кроме того, они не только настаивают на том, что сейчас мы отчётливо фиксируем тенденцию сведения публичных отношений к приватным, но и трактуют этот процесс «как исторический реванш приватности, которая мстит за века своего унижения, захватывая всё новые сферы публичного политического пространства». «Мстящая за века своего унижения приватность захватывает всё новые сферы публичного пространства. Одним из неожиданных следствий проводимых в

стране преобразований стало разрушение оппозиции «приватное – публичное», ранее вполне ясно осознаваемой» [5, 68]. Обозначение же феномена публичной политики через такие категории, как «взаимодействие», «диалог», «партнёрство», является наиболее популярным в пространстве политического дискурса современной России.

По мнению большинства современных политологов, одной из первых работ по данной проблематике является работа Н. Шматко «Феномен публичной политики», где автор весьма четко обозначает возникшую терминологическую проблему: «Публичная политика — предмет неясный и плохо определенный. Однако он заставляет нас задуматься о двух сменяющих друг друга во времени состояниях поля политики, взятого в его отношениях с полем журналистики и социальных наук, а также государством. Публичная политика есть новая фигуративность государства, поля политики, журналистики, социальных наук. Публичная политика «опрокидывает» иерархию полей, которая задается привычными оппозициями: политика — журналистика, политика — социальные науки, журналистика — социальные науки. Но это «опрокидывание» не предполагает установления новой структуры, новой иерархии [9, 107].

Как мы отмечали выше, феномен публичной политики не определен окончательно, категориальное осмысление этого понятия еще далеко от совершенства. Обозначенные два традиционных, но далеко не единственных подхода позволяют утверждать, что речь идет о многомерном феномене, плоскостное и примитивное восприятие которого является и методологически, и практически недопустимым. Сейчас множество научных и других публикаций, да и газетных статей говорят о наступившем кризисе публичной политики. Определяются базовые причины этого процесса, такие, как снижение гражданской активности, коррумпированности власти и деградации СМИ, перечень причин может быть сколь угодно большим.

Достаточно много внимания уделяется и базовым элементам публичной политики:

НКО, общественным организациям, общественно-консультативным советам и т.д. Как правило, говорится о том, что их деятельность недостаточно активна, она не расширяет поле публичности. То есть мы видим некое нарушение логики научного исследования; не определив базовую категорию, мы переходим к детализации её отдельных компонентов. В связи с этим принципиально важным нам кажется процесс методологического объединения трёх важнейших элементов, составляющих процесс изучения феномена публичной политики. Во-первых, детализация ключевых понятий данного анализа, а прежде всего – самого феномена «публичная политика». Во-вторых, многомерное и сравнительное изучение центров, медиаторов (удачный образ предложен в работах Сунгурова А.Ю.), *иерархий* элементов (термин обозначен в работе Шматко Н.) публичной политики. В-третьих, отдельного развития требует такое направление анализа, как *социология публичной сферы*. В данном случае мы хотели бы упомянуть идеи Майкла Бурового. По его мнению, социологию публичной сферы нельзя определить как конкретный научный метод, теорию или набор политических ценностей.

*Социология публичной сферы* – это определённый стиль, способ изложения и форма интеллектуальной деятельности. Говоря о целевой аудитории информации, полученной в результате подобных исследований, Майкл Буровой весьма чётко противопоставляет *социологию публичной сферы профессиональной, академической, социологии*, адресованной только профессиональным социологам. В связи с этим неопределимый вклад в подобного рода исследования вносят теоретико-практические исследования аналитической группы под руководством В.Н. Якимца; проведённые исследования позволяют не только получить конкретные цифровые эквиваленты уровня развития в каждом отдельном регионе в сравнительном анализе, но и сами по себе выступают в качестве почвы для конструктивного диалога в пространстве публичной политики [10; 11].

*Публичная сфера* – это, прежде всего, сфера коммуникации, которую отличает содержательная направленность на интересы общества в целом и его отдельных групп. Это некая зона взаимного контроля и координации совместных действий и решений, которые в своем общем массиве направлены на стабилизацию отношений в обществе.

Подводя некоторые итоги этого аналитического обзора, мы понимаем, что до сих пор методологически эвристическими остаются такие вопросы, как: *А что же такое публичная политика? Можно ли под публичной политикой понимать открытость и прозрачность власти? Насколько само гражданское общество заинтересовано в возрастании гражданской активности? И действительно ли полностью открытый диалог между властью и гражданами может привести к стабилизации в обществе?*

#### ЛИТЕРАТУРА:

1. Беляева Н.Ю. Публичная политика в России: сопротивление среды // Полис. – 2007. № 1. – С. 22-32.
2. Диманис С.Л. Что происходит с публичной политикой? Второй срок В. Путина: механизмы участия граждан в принятии политических решений и “Что происходит с идеологией? Метаморфозы политического дискурса”. (Центр “Новая политика”) // Новая политика. – 2004. – 16 июня.
3. Загоруйко Ю. Публичность и политика // Зеркало недели. – 2004. – № 39.
4. Ковтуненко И. Публичная политика // Женщина и политика. – 2009. – № 2. – С. 10.
5. Костюкова О.Н, Осипов Г.Н., Саренков А.А. Семантический анализ концепта «подчинение» в поле оппозиции «приватное – публичное» // Полис. – 2007, №1. – С.62-70.
6. Патрушев С.В. Институциональная политология. Институциональная политология: современный институционализм и трансформация России // Подготовлено исследовательским коллективом ИСП РАН под руководством С. Патрушева. – М., 2006. – 590 с.
7. Пивоваров Ю.С. Русская власть и публичная политика (Заметки историка о причинах неудачи демократического транзита) // Полис. – 2006, № 5. – С. 65-87.
8. Сунгуров А.Ю. Развитие публичной политики на Северо-Западе РФ // Когита.ру. – 2009. – 27 июля.
9. Шматко Н.А. Феномен публичной политики // Социологические исследования. – 2001. № 7. – С. 106-112.
10. Якимец В.Н. Индекс для оценки и мониторинга публичной политики в регионах России // Труды ИСА РАН. – Т. 25. Проблемы вычислений в распределенной среде: распределенные приложения, коммуникационные системы, математические модели и оптимизация. // Отв. ред. А.П. Афанасьев. – М.: КомКнига, 2006. – С. 138-146.
11. Якимец В.Н. Индекс для оценки и мониторинга публичной политики // «Публичное пространство, гражданское общество и власть: опыт взаимодействия. – М.: РАПН, РОССПЭН, 2008. – С. 107-121.