

# ПУБЛИЧНАЯ СФЕРА И ПУБЛИЧНАЯ ПОЛИТИКА В РОССИЙСКОМ ИЗМЕРЕНИИ

- в 1927 г. книге американского философа Джона Дьюи «Публичное и его проблемы» был поставлен и проанализирован ключевой для современного общества вопрос о соотношении публичного и частного в общественно-политической жизни.
- Автор предвосхитил возникновение и бурное развитие на Западе во второй половине XX века одного из важнейших направлений политической науки – науки политики (policy science), изучающей публичную сферу и публичную политику.
- В ее рамках детально исследуются механизмы, институты и процессы формирования реальной политики, принятия и осуществления политических решений, их коррекции, анализа и оценки достигнутых результатов и упущений в различных областях общественной жизни и на разных уровнях властной иерархии.

# Публичная политика

- Российская общественно-политическая мысль пока отстает от западной в изучении публичной сферы и публичной политики.
- В России политологические исследования концентрируются преимущественно либо на общей теории политики, либо на политических технологиях, востребованных электоральной практикой.
- Конкретные механизмы формирования и осуществления публичной политики изучаются явно недостаточно.
- Знакомство с многочисленными учебниками политологии позволяет констатировать, что policy science самостоятельности в качестве отрасли политической науки еще не приобрела.

# Публичная политика

- Не трудно понять, почему: в советском марксизме проблематика публичного в политической сфере не была и не могла быть предметом научного анализа.
- Монополия на разработку политики и принятие политических решений принадлежала одной партии.
- Власть не нуждалась в публичном форуме и публичных механизмах формирования общественного мнения и политической воли.
- Только демократический «прорыв» перестройки в 80-е годы приоткрыл обществу тайны формирования политики и возможности участия в ней гражданских организаций.
- Однако в 90-е годы произошел «откат», и вновь произошло отчуждение политики от общества.

# Публичная политика

- Поэтому и поныне политика власти строится на прагматической основе без должного привлечения специалистов «науки политики», которые вследствие этого пока не нашли своего места в политической науке.
- В связи с потребностями электоральной практики бурно развиваются политические технологии.
- Они превратились едва ли не в самый популярный и, несомненно, самый прибыльный род деятельности политологов.
- Но и в этой области публичной политике не повезло. Политические технологии в современной России осваиваются преимущественно утилитарно прагматическими.

# Публичная политика

- Теория формирования и механизмы реализации публичной политики мало кого интересуют.
- На первом плане просчет рейтингов и имиджмейкерство, нацеленные на получение непосредственного результата любой ценой.
- В достижении этих целей политтехнологи нередко наталкиваются на фундаментальные проблемы публичной политики и вынуждены их осмысливать теоретически.
- Однако по крупному счету эти экскурсы в теорию идут по касательной. К тому же они имеют волюнтаристскую окраску.
- Объективная логика публичной политики, а, следовательно, и ее теория остаются, как правило, за бортом анализа.
- На такой методологической основе policy science невозможна. Могут существовать только конъюнктурные ситуационные анализы утилитарной направленности.

# Публичная политика

- Разумеется, некоторые проблемы теории публичной политики разрабатываются. Прежде всего, это относится к партийной проблематике, общественно-политической роли корпораций, политической регионалистике.
- Многие case studies в политической социологии дают богатый материал для теоретических размышлений по поводу механизмов формирования и осуществления публичной политики.
- На уровне накопления экспериментального материала и его первичного осмысления делается немало.
- Но пока все это скорее предпосылки для большого теоретического прорыва.

# Публичная политика

- Недостаточно разработан и научный аппарат этой отрасли политической науки.
- С этим столкнулся открытый в 1999 г. российско-канадский проект по публичной политике «Университет Калгари – Горбачев-Фонд (УКГФ)».
- Состоявшийся тогда в рамках проекта круглый стол показал, что в определении смысла понятий «публичная сфера» и «публичная политика» среди специалистов по общественным наукам существует большая разногласица

# Публичная политика

- С тех пор проделана значительная работа: проект УКГФ продвинулся вперед как в определении основных понятий темы, так и изучении состояния и динамики публичной сферы и публичной политики в российском обществе.
- На Втором всероссийском конгрессе политологов (2000 г.) был создан постоянно действующий Исследовательский комитет по публичной сфере и публичной политике, который совместно с проектом УКГФ провел целый ряд обсуждений актуальной проблематики этой темы.
- В ряде высших учебных заведений страны созданы кафедры публичной политики, читаются и ведутся практические занятия по этому предмету



# Публичная политика

- Понятия «публичная сфера» и «публичная политика» по-прежнему еще не получили должного признания.
- Определяя смысл этих понятий, в работе Д.Дьюи. «Публичное» истолковывалось в ней как способ регулирования обществом тех реально существующих интересов, последствия которых выходят за рамки прямого взаимодействия частных лиц и существенно сказываются на жизни других граждан.
- Из потребности в осуществлении такой функции возникают специальные учреждения, образующие государство.
- При этом автор весьма проницательно указал на относительность граней между публичным и частным.
- Раздел между ними «должен проводиться по линии таких масштабных последствий человеческих действий, которые столь значимы, что нуждаются в контроле путем запрета или содействия»

# Публичная политика

- Таким образом, задача заключается в том, чтобы из всего многообразия человеческих взаимоотношений вычленить пространство пересечения частных интересов, подлежащее общественному контролю (пространство публичной политики) в интересах сохранения и развития общества.
- Это пространство и представляет собой публичную сферу. *В узком смысле* это, по определению Юргена Хабермаса, – та «область социальной жизни, в которой формируется общественное мнение».
- Иными словами, это – арена, форум публичного дискурса по поводу социально-политических проблем жизни и развития общества.

# Публичная политика

- В *широком смысле* публичное в противовес частному выступает как сфера реализации присущих любому обществу коммунитарных интересов, то есть интересов общества в целом.
- Она не исчерпывается коммуникациями граждан и общественной рефлексией, но и трансформируется в практические действия во имя общего блага.
- В этом качестве она представляет собой «совместную практическую деятельность, направленную на достижение разделяемых всеми целей»

# Публичная политика

- В итоге публичная сфера предстает не только как общественный форум коллективного поиска гражданами общих целей и средств их достижения, но и как область их практических воплощений в систему реальных общественных отношений и институтов.
- Складывается своего рода инфраструктура публичной сферы – общественный сектор жизнедеятельности общества.
- Поскольку общественная жизнь многогранна, постольку и содержание публичной сферы многообразно

# Публичная политика

- Она включает, по крайней мере, четыре главных компонента:

во-первых, *экономический*: общественный сектор экономики, производство общественных благ (public goods), систему перераспределения доходов для удовлетворения общественных нужд;

во-вторых, – *социальный*: общественные и государственные службы социального обеспечения (пенсии и пособия, занятость, здравоохранение, образование, общественный транспорт и средства коммуникации, сохранение среды обитания, защита от преступности и коррупции, коммунальное обслуживание, поддержание социальной стабильности и комфортности);

# Публичная политика

- в-третьих, – *гражданско-политический* компонент: негосударственные самодеятельные объединения и ассоциации граждан, гражданская сеть формирования общественного мнения, центры гражданской солидарности и республиканизма;
- в-четвертых, – *социокультурный*: институты хранения и воспроизводства духовных ценностей и культурных кодов общества.

# Публичная политика

- В трактовке публичной сферы существуют две экстремальные позиции.
- Одна типична для обществ и идеологий тоталитарной направленности: это претензия на полное поглощение частной сферы публичной.
- Наоборот, в радикально-либеральной интерпретации публичное растворяется в частном, а публичная политика приобретает характер подсобного придатка частной деятельности.
- Известный идеолог неолиберализма Ф.Хайек прямо редуцировал публичную политику к защите частного, к государственно-правовой охране рынка.

# Публичная политика

- Российское общество пережило обе крайности.
- Если в советский период частная сфера была подавлена и делегитимизирована, то радикал-либеральная политика 90-х годов, напротив, «приватизировала» только что зародившуюся в годы горбачевской перестройки публичную сферу, превратив ее в камуфляж частных корпоративных и групповых интересов.



# Публичная политика

- Мировой опыт свидетельствует, что публичная сфера лишь тогда наполняется реальным содержанием, когда становится ареной самостоятельной политической активности граждан вне системных механизмов государства и частной экономики.
- В российском обществе это пространство, по Ю. Хабермасу, пока еще «колонизировано» такой системой, в которой тон задают клановые группировки государственной бюрократии и еще не приобретшие культуры социальной ответственности олигархические группы.

# Публичная политика

- По существу публичная сфера – это способ обеспечения в обществе климата сопричастности и демократизма. Его смысл в том, чтобы поддерживать расширять участие самого общества в политическом процессе, стимулировать поиск таких решений общественных проблем, которые дают оптимальные варианты соединения частных интересов с публичным, то есть интересом общества как целого.
- Само по себе свободное развитие частных интересов еще не обеспечивает реализации публичного интереса.

# Публичная политика

- Как справедливо отмечает американский политолог Бенжамин Барбер, «рынок не может обеспечить общественные блага и результаты, ведущие к общему благосостоянию...
- Общее благо – это не просто сумма частных благ, а уравнивание власти в соответствии с нормами честности и справедливости, что просто не может быть создано рынком».

# Публичная политика

- По мнению американского ученого, задача решается с помощью демократии, представляющей собой «механизм, с помощью которого частная власть и личные желания приводятся в соответствие с общественными благами и общим счастьем».
- Публичная сфера – важнейшая часть этого механизма, которая позволяет переплавить частные интересы в общее благо. Она выполняет функции взаимодействия власти и общества в формировании политики, выражающей публичный интерес.

# Первая функция

- *артикуляция общественных интересов*, которые не могут быть достаточно полно вычислены чисто априорно. Они должны прозвучать в самом обществе, отчетливо заявить о себе, чтобы и власть, и сама общественность их заметили и должным образом оценили. Последствия сказываются в двух направлениях.
- Во-первых, артикуляция интересов в обществе влияет на повестку дня публичной политики: волнующие общественность вопросы становятся предметом рассмотрения, проясняются приоритетность и очередность их решения.
- Российская власть испытывает со стороны общества давление по таким вопросам, как государственная поддержка социальной сферы, ориентация экономической политики на новые технологии, сохранение и развитие фундаментальной науки, коррекция внешней политики с учетом национальных интересов России.

# Первая функция

- Во-вторых, проявление и сопоставление в публичной сфере интересов разных общественных групп, их далеко не совпадающих представлений о способах решения назревших проблем – это своеобразный процесс взаимного знакомства субъектов нарождающегося гражданского общества.
- Этот процесс необходим в рамках свободного сопряжения разнообразных частных интересов на гражданской позиции понимания и защиты общенациональных интересов

# Первая функция

- Пока в России артикуляция общественных интересов в публичной сфере (касается ли это экономических проблем, социального обеспечения или гражданско-правовых и гражданско-политических вопросов) недостаточно рельефна и сильна.
- Это объясняется слабой кристаллизацией групповых интересов, аморфностью только еще формирующейся социальной структуры, неразвитостью институтов гражданского общества.

-

# Вторая функция

- *публичный контроль деятельности власти и, в более широком плане, состояния дел в обществе, в государстве, в экономике, в социокультурной сфере.*
- После непродолжительного периода широкой гласности в годы перестройки сегодня вновь наблюдается стремление правящей элиты отгородиться от общества непроницаемой завесой секретности.
- В ее деятельности преобладают восточно-византийские закулисные методы политических игр.



# Вторая функция

- Общественность вынуждена довольствоваться слухами и виртуальными конструкциями приближенных к власти технологов-толкователей.
- Недоступна для публики и реальная картина деяний олигархов в экономике, тайных лоббистских интриг во властных коридорах

# Вторая функция

- Наметилась и далеко идущая тенденция трансформации институтов публичной сферы из средств контроля обществом власти в инструменты контроля общества властью.

# Третья функция

- публичной сферы – *влияние на формирование государственной политики.*
- Государство как общенациональный институт по определению призвано представлять публичные интересы общества.
- Другие общественно-политические институты, в том числе гражданские, представляют частные, групповые, корпоративные интересы и потому не в состоянии брать на себя функции публичной власти.

# Третья функция

- Подняться над частными интересами, сформулировать, выразить и защитить общий интерес – в этом и заключается смысл и оправдание существования и деятельности государства.
- Поэтому публичная политика нуждается в государстве, а государственная политика всегда претендует быть публичной.
- Более того, в той или иной мере она всегда является таковой.
- Иначе государство в глазах общества утрачивает всякую легитимность.
- Однако государство подвержено многочисленным влияниям разнообразных частных интересов

# Третья функция

- Естественно, публичные интересы выражаются в государственной политике как некий усредненный вектор этих влияний.
- Там, где частные интересы (государственно-бюрократические, партийные, социальные, олигархические, конфессиональные) обретают доминирующее влияние, политика государства уже не совпадает с публичной.
- Непропорциональное или даже преобладающее звучание получают в ней частные корпоративные или партийные мотивы.
- Нечто подобное происходит и в сегодняшней России.

# Третья функция

- Это не значит, что каналы публичного влияния на политику полностью перекрываются.
- Инерция демократической реформации еще велика.
- Она сохраняет институциональные каналы влияния на государственную политику, а также стихийно прорывается (не столько на уровне публичного разума, сколько публичных настроений) в непредсказуемом протестном голосовании на выборах, в акциях неприятия произвола в распределении и перераспределении собственности.

# Четвертая функция

- публичной сферы, исключительно важная для нынешней России, – *политическое просвещение граждан.*
- Публичный форум является своего рода общенациональным семинаром.
- Обычным гражданам, лишь наблюдающим за политикой, он демонстрирует способности политических субъектов: партий, движений, коалиций, лидеров. Граждане втягиваются в процесс размышлений, помогающий сделать осознанный выбор позиций.
- Еще более этот форум значим для просвещения самих акторов. Участвуя в политических дебатах, они глубже осмысливают логику собственных интересов, учатся принимать в расчет интересы и аргументы оппонентов, находить точки сопряжения разных позиций, искать пути к согласию.

# Публичная политика

- Многие исследователи склонны отождествлять публичную политику с государственной.
- По мнению американского политолога Томаса Дая, публичная политика – это «все то, что правительства считают для себя необходимым делать или не делать».
- Конечно, имеются в виду не просто заявления и декларации, которые по большей части идеологически аранжированы, а конкретные дела, в которых проявляется логика проводимой политики.
- В конечном счете, последняя формируется под воздействием некоторых базовых факторов и условий: уровня и характера экономического развития, специфики общественного строя, особенностей политической культуры.



# Публичная политика

- В 90-е годы российская государственная политика оказалась в ловушке наиболее сильных групп корпоративных интересов – государственной бюрократии и олигархического капитала, которые с переменным успехом разыгрывают между собой карту государственной политики, отгораживая ее от публичной сферы, выхолащивая из нее демократическое содержание.

# Публичная политика

- Политическая практика 90-х годов, которая освящалась демократическими лозунгами, подорвала доверие общества не только к власти, но и к демократии.
- Дело не просто в том, что укрепились позиции политических сил, выступающих за авторитарную систему; но, прежде всего, в том, что само общество, уставшее от тяжелых последствий неоправданно радикального разрушения всего уклада жизни, от произвола чиновников и криминального беспредела, апеллирует к «сильной руке», способной навести общественный порядок.
- Демократия не смогла этого сделать. Поэтому авторитаризм оказался востребованным обществом.

# Публичная политика

- Такой поворот в политическом развитии не сулит публичной сфере процветания.
- Автократическая власть в ней не нуждается.
- Публичный политический дискурс подрывает ее фундамент, потому что побуждает граждан мыслить политически, делать свой выбор, пользуясь собственным разумом.
- В то время как автократические режимы добиваются поддержки своей политики с помощью механизма «приводных ремней» и манипулирования общественным сознанием.

# Публичная политика



- Сложившаяся в России ситуация не означает, однако, что свертывание публичной сферы в российском обществе предопределено и, следовательно, усилия, направленные на ее развитие, лишены смысла.
- Усиление авторитарных начал государственного управления в России отнюдь не одновариантно и не однозначно по результатам.
- Оно может привести к ужесточению методов управления и возникновению такой политической системы, при которой, власть в духе устойчивой российской традиции сконцентрируется в руках узкого круга лиц.
- Тогда обществу не миновать еще одного исторического витка авторитарного правления с непредсказуемыми последствиями для демократического развития России.
- Но политическое развитие может пойти и по иному сценарию. Более жесткая форма правления может остаться в целом в рамках системы разделения властей и под контролем всей правящей элиты.


# Публичная политика

- При известных ограничениях демократизма политической жизни в России сохраняются не просто камуфляжные черты, но и достигнутые в годы реформации процедурные и институциональные демократические завоевания.
- Следовательно, для еще слабой российской демократии сохраняется коридор возможностей и среди них – возможность при благоприятных условиях эволюционировать в сторону сильной демократии, предполагающей наличие развитой публичной сферы


# Публичная политика

- Состояние публичной сферы – важнейший показатель, позволяющий судить о том, насколько публичная политика соответствует своему главному назначению: выражать публичный интерес общества.
- Ведь именно в пространстве свободного дискурса разнообразные частные интересы проходят сквозь сито общественной оценки, которая выявляет, какие из них настолько значимы, что должны стать предметом публичного интереса и, следовательно, предметом государственной политики.

- 
- 
- Эта сложная селективная функция публичной сферы приобрела особую значимость в наше время, когда содержание и задачи публичной политики значительно расширились и тем самым придали ей новое качество.
  - Как справедливо отмечает канадский профессор С.Брукс, в XIX веке главные функции государства заключались в поддержании общественного порядка, обороноспособности и обеспечении условий для экономического развития.
  - «Ныне правительства к смущению многих вовлечены в целый ряд функций, который, помимо традиционных, включает образование, здравоохранение, поддержание доходов определенных сегментов населения, радио и телевидение, и многое другое»

- 
- По мнению автора, «...в Канаде и в других развитых индустриальных демократиях существенная предпосылка коллективистского этоса широко и бесспорно принята как элитами, так и всем населением.
  - Эта предпосылка гласит: коммунальные цели, такие как перераспределение общественного богатства, содействие экономическому росту и защита слабых, должны и могут быть достигнуты только посредством государства»



- 
- Структура публичной политики государства намного усложнилась.
  - В современном обществе она расчленяется на ряд относительно самостоятельных направлений: макроэкономическая политика (в свою очередь подразделяющаяся
    - на промышленную, торговую, финансовую, фискальную, аграрную и т. д.), социальная политика, коммуникативно-информационная политика, культурная политика, этнонациональная политика, экологическая политика, политика безопасности и другие.
  - Довольно отчетливо вырисовываются контуры той государственной публичной политики, потребность в которой определяется современной общественной жизнью.

# В экономической сфере

политика доминирующего участия государства

- развитии публичного сектора экономики, где возможности частного сектора ограничены.
- Это касается, прежде всего, производства благ, потребление которых носит преимущественно не индивидуальный, а общественный, нерыночный или ограниченно рыночный характер, например, общественный транспорт, общественные средства коммуникации, инфраструктура безопасности и духовного производства.
- Приоритетом государственной политики является поддержка экономической инфраструктуры, сельского хозяйства, исследований и разработок, особенно в высоких технологиях, от которых решающим образом зависит будущее российской экономики

# В социальной сфере

- концентрация публичной политики на безопасности общества и его социальном благополучии.
- Главные узлы напряжений в этой сфере – это нарастание социального неравенства и возникновение на этой почве опасных очагов конфликтности.
- Цели политики государства – создание современных систем социального обеспечения, защита общества и каждого гражданина от криминала, коррупции, чиновничьего произвола, попрания личного достоинства, обеспечение насыщенности и комфортности социального бытия, благоприятных условий для расширенного воспроизводства «человеческого» капитала.
- Один из очагов напряженности – национально-этнические противоречия, требующие постоянного внимания государства и поиска адекватных форм государственно-территориального устройства.

# В гражданско-правовой сфере

- политика максимального включения членов общества в политический процесс, содействия развитию гражданской культуры и солидарности.
- Очевидно, при таких масштабах и гетерогенности функций и задач публичной политики для разработки ее стратегии и способов реализации государство нуждается в глубоком проникновении в систему потребностей и интересов общества.
- Каким бы гигантским и разветвленным ни был государственный аппарат, он не в состоянии справиться с этой проблемой.
- Все острее ощущается необходимость активного включения самого общества в процессы формирования публичной политики и управления.

Спасибо за внимание