

БАРАНОВА Т. В.

**ПУБЛИЧНАЯ ПОЛИТИКА: ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ
И ОСНОВНЫЕ СОСТАВЛЯЮЩИЕ РОССИЙСКОЙ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ**

Аннотация. В работе рассматриваются подходы к понятию «публичная политика» в российской, американской и европейской политических школах. На основе анализа работ автор выделяет основные составляющие российской публичной политики: гражданское общество и общественное участие, политическую коммуникацию, виртуализацию и медиатизацию публичной политики.

Ключевые слова: публичная политика, общественное участие, гражданское общество, коммуникация.

BARANOVA T. V.

PUBLIC POLICY: DEFINITIONS AND COMPONENTS OF RUSSIAN PUBLIC POLICY

Abstract. The article considers approaches to the concept of «public policy» in Russian, American and European political schools. Considering the analysis of relevant research works, the author identifies the main components of Russian public policy: civil society and public participation, political communication, virtualization and mediatization of public policy.

Keywords: public politics, public participation, communication.

В политической науке последнее время все более популярными становятся работы, посвященные публичной политике. Появляются новые подходы, интерпретации и методология исследования публичной политики. Исследуя данный феномен, многие ученые опираются на такие понятия, как «общество», «публичная сфера», «публичное пространство», «общественность» [8, с. 132]. Универсального определения публичной политики на данный момент не существует. При понимании данного термина можно выделить несколько подходов: публичная политика как определенная программа органов власти; публичная политика как система; публичная политика как комплекс политических сетей.

Анализируя современную литературу, можно выделить несколько подходов к пониманию термина «публичная политика»: институциональный, инструментальный и академический подходы. Институциональный подход больше характерен для представителей отечественной политической школы, в то время как зарубежные авторы подходят к пониманию термина «публичная политика» достаточно практично, рассматривая ее как определенный инструментальный по решению общественных проблем.

Исследования в области публичной политики в США стали популярны в 1970-х годах и развивались в рамках концепта «policy», что означало изучение способов поведения и принятия решений политических акторов в политическом процессе. Поле исследования публичной политики оставалось на протяжении долгого времени в рамках действий государственного аппарата и самого государства, что более точно можно описать термином «public administration» [11, с. 4].

Теория политических систем во многом обязана своим происхождением американцу Дэвиду Истону, который, как известно, был ученым, пытавшимся проанализировать политику с точки зрения систем. Согласно Д. Истону, политическая система испытывает на себе влияние окружающей общественной среды. Так, публичная политика также может рассматриваться как реакция политической системы на требования, вытекающие из ее «окружения» [2]. Работы по публичной политике охватывали также проблемы государственного управления и повышения его эффективности. Американский профессор в области политической науки Д. Андерсон дал следующее определение публичной политике, которое в полной мере отражает суть подхода к трактовке данного понятия со стороны американского экспертного сообщества: «Политика, производимая правительственными чиновниками и органами власти и затрагивающая существенное количество людей», т.е. это определенные действия правительственных органов в рамках процесса выработки, принятия и реализации государственного курса» [1, с. 2].

Европейский подход к публичной политике несколько отличается от американской традиции. В Европе вектор научных изысканий сместился в сторону изучения интеграционных процессов через согласование интересов при формировании, принятии и реализации определенного политического курса, при этом в процессе необязательно участвуют только государственные субъекты политического процесса [6, с.76]. Немецкий философ Юрген Хабермас рассматривает публичную политику как место, где происходит формирование и обсуждение общественного мнения, «процесс коммуникативного производства легитимной власти», а также место, где возможно решение общественно значимых задач [15, с. 199]. Другой немецкий ученый Ханна Арендт создала модель публичной политики, при которой власть рассматривается через способность к согласованному действию между людьми для осуществления их целей. При этом власть всегда остается публичной и дает обществу пространство для обсуждения своих идей, без такой публичной политики, с точки зрения Х. Арендт, невозможно функционирования нормального общества [4].

Итальянская школа публичной политики под руководством Джилиберто Капано опирается на американскую школу, но при этом ярко выделяет существенные отличия. Если в

американской традиции концепт публичной политики довольно четко очерчен, то в европейских исследованиях можно заметить многомерность феномена. Во-первых, это процесс обсуждения и взаимодействия по решению различных проблем, во-вторых, борьба политических субъектов, площадка для отстаивания и реализация собственных интересов, в-третьих, совокупность правил, ценностей и практик взаимодействия институтов политических субъектов [3].

Опираясь на работы ученых европейской школы, можно сделать вывод, что для достижения общественного согласия и прозрачности в принятии политических решений государство должно активно привлекать структуры гражданского общества, а также эффективно задействовать существующие экспертные площадки. Публичная политика при этом выходит за рамки государственной политики, приобретая форму не только разработки и реализации институциональных решений, но и участия в этом процессе различных групп интересов: от экспертного сообщества до некоммерческих организаций. Общественность, согласно европейскому подходу к понятию «публичная политика», играет определяющую роль и может значительно влиять на государственный аппарат. Кроме этого, консенсус должен существовать не только между государственным аппаратом и общественными группами, но и между самими гражданами тоже.

В фокусе внимания российской школы политической науки концепт публичной политики оказался с начала 2000-х годов. У истоков стояли ученые Института социологии РАН [9]. В ГУ ВШЭ был сформирован институциональный подход, где главное внимание уделяется политическим институтам и субъектам публичной политики [5]. В это время также активно развивается комплексный подход к исследованию публичной политики [10; 12; 13]. В широких кругах тема публичной политики в России свое развитие получила в 2000-х годах после «Гражданского форума» (Москва, 2001 г.), «Тольяттинского диалога» (2002 г.), 3-го всероссийского конгресса политологов «Выборы в России и российский выбор» (2003 г.), в рамках которого действовала секция «Публичная политика как инструмент российского выбора» [10, с. 31].

Анализ работ по проблеме позволяет сделать вывод о том, что в числе основных составляющих российской публичной политики на современном этапе можно выделить: гражданское общество и общественное участие, политическую коммуникацию, виртуализацию и медиатизацию публичной политики.

Гражданское общество очень часто называют субъектом публичной политики [13, с. 139]. С. П. Перегудов наравне с гражданским обществом и его институтами в качестве субъектов публичной политики называет бизнес и его организации. По мнению многих экспертов в области публичной политики, взаимодействие институтов гражданского общества

и органов государственной власти может осуществляться сразу в нескольких направлениях: решение значимых социальных проблем; реализация и распределение общественных ресурсов; участие в подготовке и принятии политических решений. Одной из проблем функционирования гражданского общества на современном этапе, по мнению автора, является представление самих людей о гражданском обществе. По данным опроса Фонда «Общественное мнение», стремительно сокращается доля тех, кто считает, что гражданского общества в России не существует (33% в 2007 году, 13% в 2015 году). К тому же 33% респондентов в ходе опроса сообщили, что слышат термин «гражданское общество» впервые [16].

Общественное участие как составляющая публичной политики акцентирует внимание на процесс вовлечения граждан в обсуждение и выработку политических решений и гражданских инициатив. В России существуют проблемы, которые связаны с политическим участием, среди которых можно выделить: несовершенство законодательства; правовой нигилизм, патернализм и этатизм как черты современной политической культуры; пробелы и проблемы в государственной политике в области поддержки, принятия и внедрения гражданских и общественных инициатив; недостаточная поддержка гражданского общества со стороны государства.

Основой результативности публичной политики выступает ее способность формулировать и выражать интересы, потребности и ожидания всего общества. Это реализуется посредством коммуникативного взаимодействия акторов публичной политики. В этой связи очень важно установить обратную связь между обществом и властью для выработки и принятия политических решений с учетом изменяющихся интересов и запросов общества. Многие ученые в своих работах обращают внимание на то, что при эффективной модели публичной политики государственная власть должна являться частью публичной сферы, должна быть «погружена» в нее. В политическом процессе России зачастую запросы и предложения со стороны общества минуя публичную сферу, поступая от бизнес-сообществ, частных корпораций, тем самым, выражая именно корпоративные интересы, а не интересы главных сегментов гражданского общества.

Современную политическую реальность сложно представить отдельно от медиапространства. Медиатизированность и виртуальность политического процесса – еще одна особенность современной публичной политики. Под медиатизациями понимается возрастание роли информации во всех сферах жизни и увеличение влияния медиа на общественные и политические процессы. Политический имидж считается одним из ключевых и наиболее распространенных искусственно создаваемых виртуальных образов в публичной политике [7, с. 69]. Политическая борьба достаточно давно перешла из реальной плоскости в

виртуальную. С целью воздействия и манипуляцией сознанием электората создаются привлекательные образы, которые зачастую не имеют ничего общего с действительностью. Современные предвыборные кампании очень сложно представить без соответствующих видеороликов, персональных страниц кандидатов в социальных сетях и микроблогах. В таких условиях публичная политика является пространством, где предвыборная кампания и борьба за голоса обязательно перетекает в медийное поле.

Таким образом, на данный момент нет четкого определения и понимания, что же такое публичная политика. Американская, европейская и отечественная школы вкладывают свой смысл в этот термин. Анализируя разные подходы к понятию «публичная политика», можно выделить несколько ключевых: инструментальный, институциональный и академический подходы. Рассмотрев ряд исследовательских работ по данной теме, мы пришли к выводу, что понимание публичной политики на данный момент тесно связано с государственной системой.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Anderson J. E. Public Policymaking: An Introduction. – Boston-New York, 2003.– P. 1-34.
2. Capano G., Howlett M. Introduction: Multidimensional World of Policy Dynamics // European and North American Experiences in Policy Change. Policy Drivers and Policy Dynamics. – London, 2009. – P. 1–12.
3. Easton D. The Political System. An Inquiry into the State of Political Science. – New York: Knopf, 1953. – 87 p.
4. Арндт Х. Vita Activa, или о деятельной жизни. – СПб.: Алетейя, 2000. – 75 с.
5. Беляева Н. Ю. Публичная политика в России: теория и практика. Формирование научных школ // Публичная политика в современной России: субъекты и институты: сб. ст. / отв. ред. сост. Н. Ю. Беляева; ГУ ВШЭ. М.: Тена, 2006. – С. 128-135.
6. Беляева Н. Ю. Развитие концепта публичной политики: внимание «движущим силам» и управляющим субъектам // Полис. – 2011. – № 3. – С. 72-87.
7. Володенков С. В. Особенности виртуализации современной публичной политики в России // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия Политология. – 2011. – № 4. – С.68-74.
8. Гадышев С. А. Современные подходы к определению публичной политики // Гуманитарный вектор. – 2011. – № 3 (27). – С. 132-134.
9. Красин Ю. А. Российские проблемы публичного // Публичная политика. Университет Калгари – Горбачев-фонд. 2005. – С. 11-27.

10. Мордасова Т. А. Факторы развития общественного участия в современной Российской публичной политике // Власть. – 2010. – № 1. – С. 30-33.
11. Никовская Л. И., Якимец В. Н. Проблемы и приоритеты развития публичной политики в современной России // Власть. – 2013. – № 9. – С. 4-10.
12. Никовская Л. И., Якимец В. Н. Публичная политика в России: состояние, проблемы и альтернативы развития // Публичная политика в современной России: субъекты и институты. М.: ГУВШУ, 2006. – С. 4-9.
13. Никовская Л. И., Якимец В. Н. Публичная политика в современной России: между корпоративно-бюрократическим и гражданско-модернизаторским выбором // Политика. – 2007. – № 1. – С. 30-51.
14. Перегудов С. П. Гражданское общество как субъект публичной политики // Полис. Политические исследования. – 2006. – № 2. – С. 139-150.
15. Хабермас Ю. Моральное сознание и коммуникативное действие. – СПб.: Наука, 2000. – 382 с.
16. Что такое «гражданское общество»? [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://fom.ru/TSennosti/12375> (дата обращения: 28.04.2021).