

Электронная библиотека Гражданское общество в России

Н. Ю. Беляева

«Публичная политика» как термин, понятие и научная категория

Электронный ресурс

URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Belyaeva_publ_pol_kak_termin.pdf

Перепечатка с сайта центра «Стратегия» http://strategy-spb.ru

Н. Ю. Беляева

«Публичная политика» как термин, понятие и научная категория



1. Важность уточнения категориального аппарата политологии по мере развития научного знания

Категориальный аппарат составляет основу любой науки. Именно специфичная система категорий служит каркасом каждой науки, во многом определяя особенности, отличающие ее от других наук. В силу этого разработка проблем категорий не может не занимать весьма важного места в современной политологии, когда она уже накопила достаточный эмпирический материал и способна предложить системное описание социальной действительности, используя именно ей присущий научный аппарат.

Задача уточнения категориального аппарата особенно остро стоит перед политологией, как наукой в большой мере синтетической, которая в своем становлении как самостоятельная наука активно использовала аппарат других социальных наук — философии, экономики, социологии, права. Невозможно представить себе современную политологию без использования таких научных категорий как «политическая власть» или «государственный суверенитет», также как и «политическая культура» или «устойчивое развитие».

При этом, базовые категории других социальных наук, «погружаясь» в специфику политологического знания, приобретают несколько «другой оттенок», получают дополнительный свойственный именно политологическому Например, знанию. «политическая культура» в социологии описывает свойства массового сознания и поведения социума, а в политологии в большей мере используется для характеристики «условий», «среды» или «фона», на котором развертывается политическое действие конкретных субъектов политики. Это происходит потому, что сложные и емкие научные категории полностью раскрывают свой смысл и значение именно в системе категорий конкретной науки, где они значительно обогащают друг друга.

Выступая элементами единой системы, - в данном случае — системы политической науки - эти категории вне зависимости от того, из какой науки они «пришли» в политологию, приобретают специфику, связанную с сущностью именно политической науки, в системе которой они в данный момент используются. Это происходит именно потому, что «внутри конкретной науки» категории находятся в определенных внутрисистемных отношениях, помогая «связывать между собой» научные понятия из других социальных наук, устанавливать зависимости между ними.

Отсюда — очень важный предварительный вывод:

- «понятие» как первичный инструмент познания социальной реальности фиксирует научное определение социального явления, и может употребляться в конкретном контексте в любой науке, если оно помогает описать и понять рассматриваемое явление
- «категория» как более глубокий и сложный инструмент познания фиксирует, в первую очередь взаимосвязь между понятиями, что помогает осознать и взаимосвязь между явлениями социальной реальности.

Однако даже чтобы перейти к «понятию» и уточнить, что за ним скрывается, какое именно социальное явление описывается этим понятием — мы фиксируем в политологическом словаре современных исследователей появление и все более настойчивое использование термина, то есть слова или устойчивого словосочетания, которым пытаются данное явление описать.

Одним из таких терминов стал термин «публичная политика».

2. «Публичная политика» - появление термина

За последние 5-10 лет словарь отечественной политической науки пополнился рядом новых терминов, в основном заимствованных из зарубежной политической науки. Среди них заметное место занимает словосочетание «публичная политика», которое стало едва ли не самым популярным из новых терминов. Причем, не только в научном дискурсе, где ей посвящаются статьи, конференции, форумы и т.д., но и в словаре действующих и бывших политиков, общественных деятелей, аналитиков, комментаторов и даже в обыденной речи.

Только обращение к поисковым системам Интернет, например Яндекс, - www.yandex.ru обнаруживает 267065 страниц, содержащих упоминание словосочетания «публичная политика» на 1451 сайтах. Запрос на поиск словосочетание «категория публичной политики» выдает не менее впечатляющий результат — 619 страниц на 254 сайтах 1 .

Проблематикой публичной политики занимаются и научные журналы, и BУ3ы, академические институты и солидные исследовательские центры 2 .

Однако, если проанализировать содержание, которое авторы вкладывают в этот термин, станет очевидно, что оно сильно отличается — даже среди тех, кто пользуется исключительно «научным языком». И эти различия тем более заметны, когда мы анализируем использование этого термина «бытовым языком» - в обычном разговоре или при чтении публицистики, которая часто фиксирует разговорную речь.

Вот несколько примеров, - в каком смысле — и в каком контексте — термин «публичная политика» используется в СМИ.

¹ По данным поисковой системы <u>www.yandex.ru</u> на конец августа 2005 года ² О мероприятиях российского научного сообщества см.: Вестник науки и конституционного права, политической Nº 3. www.rapn.ru/info/vestnik2-03.doc; сайт РАПН www.rapn.ru/?grup=66&doc=485; Института PAH 2003 социологии за www.isras.ru/?page=activity&sub=reports. O деятельности российских исследовательских центров в сфере публичной политики см: сайт Горбачев-Фонда www.gorby.ru/rubrs.asp?rubr id=29; сайт Кафедры публичной политики ГУ-ВШЭ www.hse.ru/infopage/persona/b/belyaeva n yu.htm; сайт фонда ИНДЕМ www.indem.ru/ni/int8.htm; сайт СПб центра «Стратегия» www.strategy-spb.ru и др. В журналах тема публичной политики представлена в: Н.А.Шматко. Феномен публичной политики. Социологические исследования №7, 2001; «Полис» №3, 2005 — Обзор «Публичная политика в России».

Газета. Ру. 18 МАЯ 2005 12:03 Текст: Глеб Черкасов. Российская публичная политика окончательно переселилась на улицу. Благо, погода хорошая.

Росбалт, 08/10/2004, Главная лента 17:04. **Кремль не заинтересован** в появлении публичных политиков (http://www.rosbalt.ru/2004/10/08/180720.html).

Сайт «Ресурсы интеллектуальной информации». Курсы "Публичная политика в современной России: открытость, прозрачность, гражданское участие"

(http://www.rinti.ru/grants/fulldoc.dws?uid=18BB3D81EA1B17001160E8DB&dui=23487).

"РОДНАЯ ГАЗЕТА" № 24(59), 25 июня 2004 г., полоса 5. Публичной политики больше нет? Валерий Хомяков, Генеральный директор совета по национальной стратегии

(http://www.rodgaz.ru/index.php?action=Articles&dirid=33&tek=10764&issue=132)

Газета «Версия». №19 2004. **Дмитрий Королёв «Счётная палата как арена политических амбиций.** Что стоит за проверками Чукотки?»

«Но складывается впечатление, что в роли главы Счётной палаты Сергей Степашин не избавился от навыков публичного политика, у которого слова опережают действия и доказательства. Предвосхитив техническую проверку Чукотки, Степашин превратил рутинное мероприятие в политическую акцию. И теперь, видимо, вынужден действовать в категориях публичной политики».

(http://old.versiasovsek.ru/2004/19/mechanics/8073.html)

Журнал «Деловая репутация». № 26. Опрос: Кого в Удмуртии Вы считаете публичным политиком?

http://www.reputationmag.ru/archive/a537?PHPSESSID=397cc2c1b741cb7d372d88fc7f0af956

Виктор Савельев, заместитель председателя правительства УР:

- В республике политикой, тем более публичной, должен заниматься лишь один человек — президент Удмуртской Республики. Я думаю, у него это получается. А вот политиканством могут заниматься многие. На мой взгляд, надо различать эти два понятия. Президент определяет стратегию развития региона, задает направляющую, активно работает с народом, регулярно бывает в районах республики. Все это, на мой взгляд, говорит о том, что Александр Волков — активный публичный политик

Наталья Кузнецова, председатель Совета Удмуртского регионального отделения партии «Родина»:

- Я считаю, что в Удмуртии понятие «публичный политик» трансформировалось в понятие «политик, играющий на публику». Список конкретных персон, которые попадают в эту категорию, очень большой, в него входят высшие должностные лица, депутаты всех уровней. В принципе, можно сказать, что тот, кто хоть раз промелькнул в СМИ, делает попытку стать публичным политиком.

Дмитрий Желнин, издатель, депутат Госсовета УР:

- Публичным политиком у нас объективно является Александр Волков по причине доступности и востребованности его персоны со стороны прессы. По тем же критериям я в этот список отношу Валерия Бузилова, Виктора Балакина и Юрия Питкевича.

Владимир Паршин, генеральный директор Удмуртской промышленной компании, депутат Госсовета УР:

- Говоря о публичной политике в Удмуртии, стоит начать с первого лица республики. Я считаю Александра Александровича не только сильным, но и в значительной степени открытым политиком. Так, например, я не слышал о том, чтобы с президентом другого региона можно было поговорить в ходе каких-либо прямых эфиров и т.п. Президент УР проявляет себя как публичный политик, когда инициирует значительные для населения республики мероприятия, такие, например, как сельские спортивные игры. Кроме того, образцом сильного политика могу назвать Виктора Хорошавцева, который даже в период, когда партию, которую он представляет, постоянно ругают, остается ее лидером в регионе. На уровне города могу отметить Виктора Балакина, который умеет находиться в информационном поле вне зависимости от того, грядет ли предвыборная кампания, и Рауфа Кутдузова, сумевшего сделать себе политическое имя, высказывая свои оппозиционные взгляды.

Интересны глубокие смысловые различия, придаваемые этому термину «внутри» тех «языковых групп, которые активно пользуются этим термином.

При этом, не смотря на активное применение термина, получившего достаточно устойчивый характер, его невозможно найти ни в одном из недавно изданных научных словарей — ни в политическом, ни в философском.

Отсюда вывод, что феномен публичной политики сложился — в российской политической практике и закрепился в общественном сознании, но научное сообщество все еще не проработало описание этого термина в том объеме, которое соответствует его значению в общественной жизни.

3.Публичная политика как понятие: разные явления — разные смыслы

Ученые — философы, культурологи, политологи, лингвисты — давно обратили внимание на тот факт, что одни и те же слова могут обозначать разные явления.

А.С. Автономов в своей работе, посвященной системе правовых категорий, пишет в частности: «следует обратить внимание на то, что один и тот же термин ("материя", "время", "право", "государство" и т.д.) может выступать и в роли понятия, и в роли категории.» И делает затем важное дополнение: «не все то, что может быть определено понятием, может служить в качестве категории». Это обстоятельство по его мнению и порождает терминологическую путаницу, когда отдельные понятия рассматриваются как категории. Анализ понятия «публичной политики» заставляет согласиться с Автономовым, что «понятие может превращаться в категорию, причем в этом случае существенно меняются его функции как инструмента познания, а также роль и место среди других инструментов познания.»

Но прежде, чем мы рассмотрим такое «превращение», необходимо подробнее с содержанием термина «публичная политика» на понятийном уровне.

Дело в том, что слова, несущие большую смысловую нагрузку, могут употребляться в разных значениях, включать разный объем обозначаемых понятий. Это касается в первую очередь абстрактных этических понятий— «добро», «правда», пространственных - «конец», «начало», но в той же мере и управленческо-политических, например «право», «государство», «демократия».

Эффект «многообразия смыслов» еще более усиливается , когда для выражения сложных и многоплановых явлений используются устойчивые словосочетания - «правовое государство», « электронная демократия», «естественное право».

Еще сложнее обстоит дело со словом «политика», поскольку даже осмысление различных аспектов «политического» с течением времени не

только не сужает смысловое поле, а, наоборот, расширяет его, и наряду с «властной» или «бихейвиористской» теориями появляются «этическая», «коммуникативистская», «глобалистская» и т.д.

Поэтому, и «публичная политика», только появившись, заняла несколько смысловых полей, каждое из которых имеет свою содержательную определенность.

Важно отметить, что каждое из этих значений выражает особые, специфические признаки объекта социальной реальности, что позволяет использовать эти словосочетания на уровне самостоятельных понятий. При этом важно — всегда указывать понятийный контекст. Например:

«Публичная политика» в смысле «государственная» - достаточно частое словоупотребление — подчеркивает убеждение, что именно государство в современном политическом мире представляет из себя главный публичный институт, призванный объединить все разрозненные интересы социальных групп.

«Публичная политика» в смысле «общественная» - не менее частое употребление — подчеркивает формирование и реализацию этой политики в интересах общества, а также отдельных социальных групп, которые нуждаются в общественной поддержке.

«Публичная политика» с точки зрения процедуры принятия политических решений — подчеркивает ее «прозрачность», «открытость для публики».

Α «публичная «politics», политика» В смысле TO есть целенаправленное осуществление властным органом определенного политического курса, направленного на достижение определенного социального эффекта — требует обязательной «расшифровки», указания либо на конкретного политического актора, который эту политику осуществляет («публичная политика Кремля», «публичная политика РАО ЕЭС»), либо на конкретную социальную сферу, в которой она реализуется — «публичная политика в области образования», «жилищная публичная политика».

4. Публичная политика как категория политической науки

Вернемся к тезису, высказанному в первом разделе настоящей статьи, что категории — более сложный инструмент познания, чем понятия и они не тождественны, не сводимы друг к другу. Этот тезис был ранее был высказан А.С. Автономовым. Он в частности, пишет, что «категории не сводимы к понятиям, вопреки предложениям ряда

современных философов назвать категорией «наиболее общие, фундаментальные понятия». Действительно, полагает исследователь, между категорией и понятием есть общее — и то, и другое являются орудиями познания, — но функции у них различны. Понятие фиксирует наиболее существенные отличительные признаки (как общие, так и специфические) объекта. Иными словами, это описание некоторого содержания, в котором раскрываются не только внешние особенности объекта, но и внутренние закономерности его существования.

Категория же — в отличии от понятия — «нацелена главным образом на организацию процесса познания, выделение одного из узловых моментов этого процесса.»

По нашему мнению, признание «публичной политики» в качестве категории политической науки решает очень важную задачу — позволяет различные явления современной политики в их взаимосвязи, в развитии, во взаимовлиянии. Позволяет понять, почему «публичная политика» - не просто «часть» государственной политики или ее конкретная направленность, «предметное поле».

«Публичная политика» в значении категории -позволяет раскрыть новое системное качество политики как современной социальной реальности, связать ее с другими системными категориями — «демократия», «участие», «гражданское общество», «правовое государство»

Поскольку в «категории» раскрытие содержания объекта не является самоцелью, а подчинено решению задачи выявления и исследования законов существования конкретной действительности — в данном случае — современной политической реальности. Легко заметить, что во всех попытках уточнения определения публичной политики мы явно наблюдаем потребность определить публичную политику через взаимосвязь различных политических явлений — развитие культуры постмодерна, информационной революцией, глобализацией социальных и политических процессов, возрастающей ролью пропаганды в средствах массовой информации и «медиатизацией» политики.

Поскольку любое понятие может существовать изолированно от других понятий, понятие публичной политики тоже может быть использовано самостоятельно, в зависимости от социального контекста. — именно поэтому это понятие так широко применяется на практике. Это связано с тем, что социальный контекст — каждый раз тоже бывает разный: когда о публичной политике говорят философы, социологи, управленцы или журналисты.

Но значение **категории** всегда раскрываются **только в системе категорий**, поэтому **«публичная политика» в значении категории** политической науки может быть адекватно осмыслена и описана только в системе других **категорий политической науки**: «политическая сфера», «публичная сфера», «политическое пространство» и др.

Таким образом, тем, кто стремится точно использовать понятийный аппарат в научной дискуссии, стоит различать, применяет ли он термин «публичная политика» в значении простого понятия, которое может найти адекватный смысл в самых разных контекстах гуманитарного знания — или в значении категории именно политической науки, где она тесно связано со смежными категориями именно этого категориального поля.

Одной из таких «смежных» категорий в аппарате политической науки является категория «политического пространства», в котором слово «пространство» иногда заменяется близким по смыслу словом «поле» и тогда термин используется в научной дискуссии как «поле политики». Таким образом, термины «политическое пространство» и «поле политики» употребляются практически как синонимы.

Любопытен тот факт, что и термин «поле политики» в современной дискуссии все больше употребляется с прилагательным « публичный», как «поле публичной политики», поскольку само слово «поле» предполагает наличие широкого, открытого, свободного пространства.

Интересно также и то, что активное использование этого нового термина - «поле публичной политики» - разными научными коллективами и исследовательскими школами, положило начало формированию трех самостоятельных традиций в использовании этого термина:

- академической или философской ИС РАН Ю.А. Красин
- активистской или деятельностной Стратегия А.Ю.
 Сунгуров
- субъектно-институциональной кафедра публичной политики ГУ ВШЭ Н.Ю.Беляева

Ю.А. Красин

Понятия «публичная сфера» и «публичная политика» еще не получили должного признания. Задача заключается в том, чтобы из всего многообразия человеческих взаимоотношений вычленить пространство пересечения частных интересов, подлежащее

общественному контролю (пространство публичной политики) интересах сохранения и развития общества. Это пространство представляет собой публичную сферу. В узком смысле 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. 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».

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. 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 обеспечения (пенсии и службы социального пособия, здравоохранение, образование, общественный занятость, транспорт и средства коммуникации, сохранение среды обитания, защита OT преступности коррупции, коммунальное обслуживание, поддержание социальной стабильности и комфортности);
- 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.

А.Ю. Сунгуров

Программа Санкт-Петербургского центра «Стратегия» «Развитие публичной политики» включает анализ и обсуждение основных технологии и практики публичной политики, общественного участия и социального партнерства, конкретных форм публичной политики в России и за ее пределами. Программа нацелена также на «укоренение понятия общественного участия и публичной политики в современных общественных науках и их творческому научному осмыслению»³. В 2004 г. Центр «Стратегия» провел международный семинар "Центры публичной политики в современной России и других странах", в сентябре 2005 г. провел Международную конференцию «Центры публичной политики и Фабрики мысли в странах бывшего СССР и Восточной Европы», опубликовал серию изданий, посвященных данной проблематике.

Н. Ю. Беляева

Термин «публичная политика», как ранее термин «гражданское общество» становится нормативно нагруженным и включает в себя все, что мы хотим сказать «о политике» со знаком «плюс». Что, видимо, не совсем верно. В поисках определения термина следует согласиться с идеей Хабермаса о том, что темы публичной политики берут своё начало от интересов индивидов и групп. Частное перерастает в публичное по мере накопления «критической массы» проблем, которые не могут быть решены в частной сфере. И лишь те, кто смог публично артикулировать свои интересы, могут рассматриваться в качестве акторов публичной сферы. Таким образом, содержание публичной политики определяется именно набором артикулированных тем.

«Поле публичной политики» - новое понятие, способное объединить разные традиции современных российских школ

 3 См.: Цели и задачи Программы «Развитие публичной политики» на сайте http://snpi.org.ru/?do=prog&prog=4

Электронная библиотека «Гражданское общество». URL: http://www.civisbook.ru/

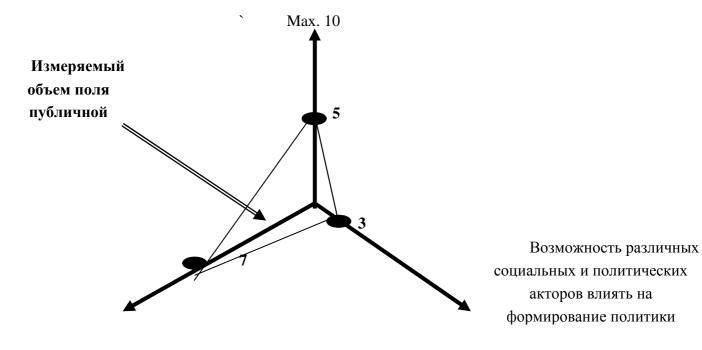
«Поле публичной политики» поддается графическому изображению и возможности применения количественных показателей для его изучения и измерения.

Графически «поле» изображается как пространство между трех расходящихся осей

В верхней оси измеряется «информационная открытость, прозрачность», по правой оси — «возможность участия и влияния», по левой — учет интересов социальных групп, нуждающихся в общественной защите и поддержке.

Значительную роль в таком изучени может сыграть РАПН, исследовательский комитет РАПН по публичной политике, в котором представлены все три, существующие в России, научные школы, занимающиеся этим направлением.

Информационная открытость, «прозрачность» политики



Учет интересов конкретных социальных групп в практике политических решений