

ПУБЛИЧНАЯ СФЕРА И ПУБЛИЧНАЯ ПОЛИТИКА В РОССИЙСКОМ ИЗМЕРЕНИИ



В вышедшей 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. Словом, эта отрасль политической науки, обрстая огромной библиографией, изучает, как делается публичная политика в современном обществе¹.

¹ См. Howlett M. and Ramesh M. *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*. Toronto, 1995.

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. 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. 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.

Правда, 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 прагматически. Теория формирования и механизмы реализации публичной политики мало кого интересуют. На первом плане просчет рейтингов и имиджмейкерство, нацеленные на получение непосредственного результата любой ценой. Конечно, в достижении этих целей политтехнологи нередко наталкиваются на фундаментальные проблемы публичной политики и вынуждены их осмысливать теоретически. Однако по крупному счету эти экскурсии в теорию идут по касательной. К тому же они имеют волонтаристскую 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.

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.

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 разногласия².

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. Тем не менее, понятия

² См. обзор состоявшейся дискуссии о публичной сфере и государственной публичной политике в современной России в журнале «Социс». № 10. 2000. С. 84-91.

«публичная сфера» и «публичная политика» по-прежнему еще не получили должного признания.

Определяя смысл этих понятий, обратимся снова к книге 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. Водораздел между ними «должен проводиться по линии таких масштабных последствий человеческих действий, которые столь значимы, что нуждаются в контроле путем запрета или содействия»³.

Таким образом, задача заключается в том, чтобы из всего многообразия человеческих взаимоотношений вычленил 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»⁴. 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»⁵.

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 службы социального обеспечения (пенсии и пособия, занятость, здравоохранение, образование, общественный транспорт и средства коммуникации, сохранение среды обитания, защита от преступности

³ Dewey J. *The Public and Its Problems*. Athens (Ohio), 1954. Reprint N.J., 1927.

P. 15.

⁴ Habermas J. «The Public Sphere» in Seidman, S(ed.). *Jurgen Habermas on Society and Politics*. Boston, 1973. P. 231.

⁵ Gould C. *Diversity and Democracy: Representing Differences, in «Democracy and Difference»*. Princeton, 1996.

P. 174.

и коррупции, коммунальное обслуживание, поддержание социальной стабильности и комфортности); в-третьих, – *гражданско-политический* компонент: негосударственные самостоятельные 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.

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 неоллиберализма Ф.Хайек прямо редуцировал публичную политику к защите частного, к государственно-правовой охране рынка.

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. 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 нынешнем российском обществе это пространство, говоря словами Ю.Хабермаса, пока еще «колонизировано» такой системой, в которой тон задают клановые группировки государственной бюрократии и еще не приобретшие культуры социальной ответственности олигархические группы.

По существу публичная сфера – это способ обеспечения в обществе климата сопричастности и демократизма. Его смысл в том, чтобы поддерживать и 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. 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 честных благ, а уравнивание власти в соответствии с нормами честности и справедливости, что просто не может быть создано рынком». По мнению американского ученого, задача решается с помощью демократии, представляющей собой «механизм, с помощью которого частная

⁶Barber B Fear's
*Empire, War, Terrorism,
and Democracy, N.J.,
2003. P. 167.*

⁷См. Edwards A.
*Scientific expertise and
policy-making: the
intermediary role of the
public sphere, «Science
and Public Policy», Vol.
26. № 3. June 1999.*

власть и личные желания приводятся в соответствие с общественными благами и общим счастьем»⁶.

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 интерес⁷.

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.

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.

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. 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. 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. 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. 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 современной России.

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.

Наибольший эффект дает функционирование публичной сферы в периоды общенациональных кампаний, какими являются всеобщие

выборы органов власти. Ретроспективный взгляд свидетельствует, что не столь уж и большой опыт участия в выборных кампаниях очень полезен для политического просвещения общества. Даже грязные технологии, обман и фальсификации, использование административного ресурса не только разочаровывают в политике, но одновременно и избавляют граждан от иллюзий и наивности, учат отличать серьезную политику от демагогии, надежных лидеров от политиканов. Хотя медленно и непрямолнейно, но происходит рост гражданского сознания и политической культуры населения.

Таким образом, публичная сфера в российском обществе существует и худо-бедно функционирует в русле достигнутых за годы реформации демократических завоеваний. Но она еще слаба для того, чтобы полноценно выполнять свои функции и обеспечивать реальную причастность общества к формированию и реализации государственной политики.

Выше отмечалось, что общенациональный инструмент публичной политики – государство. Как считает канадский профессор Стефан Брукс, «публичная политика наилучшим образом раскрывается через изучение того, что на самом деле делают правительства и каковы последствия этих действий»⁸. 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»⁹. 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. Однако непосредственно государственная политика складывается как суммарный результат сложной политической «игры» разнообразных субъектов, действующих на общественной арене. Если перевес оказывается на стороне политических сил, представляющих общество, то государственная политика приобретает демократический характер. Если же эти силы слабы и не имеют каналов влияния на власть, то верх берут эгоистические устремления наиболее сильных групп, и государственная политика наполняется авторитарным содержанием.

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.

Что же ждет публичную сферу российского общества? Будет ли она неуклонно сжиматься подобно шагреновой коже, освобождая

⁸ Brooks S. *Public Policy in Canada. An Introduction*. Toronto, 1998. P. IX.

⁹ Dye T. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N.Y., 1978. P. 3.

пространство для авторитарной политики? Или можно надеяться на ее постепенное расширение и соответственно на усиление способности противостоять авторитарным тенденциям?

Собственно говоря, вопрос о перспективе публичной сферы равнозначен вопросу о судьбе российской демократии, потому что сама публичная сфера является атрибутом и важнейшим признаком демократического общества. Под этим углом зрения перспектива публичной сферы на ближайшее будущее не внушает оптимизма. 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.

Такой поворот в политическом развитии не сулит публичной сфере процветания. Авторитарная 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 авторитарные режимы добиваются поддержки своей политики с помощью механизма «приводных ремней» и манипулирования общественным сознанием.

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. 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 сферы¹⁰.

¹⁰ См. Красин Ю.А.
«Российская демократия: коридор возможностей». «Полис». № 6. 2004. С. 125-135.

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»¹¹. 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»¹².

¹¹ Brooks S. *Public Policy in Canada*. P. 8-9.

¹² *Ibid.* P. 9.

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, этно-национальная 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 в 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 условиях перехода к рыночной экономике государство осуществляет политику свертывания и переориентации неперспективных отраслей публичного сектора. В современном обществе на государстве, естественно, лежит и обязанность регулирования «правил игры» всех субъектов рыночных отношений.

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 эпоху перехода к инновационному обществу в государственной публичной политике возрастает удельный вес проблем социокультурной сферы: науки, образования, культуры, здравоохранения, рекреационной и экологической деятельности, жилищно-коммунального хозяйства. Опыт всех стран мира показывает, что эти вопросы не могут быть отданы на откуп рынку. Коммерциализация этой сферы имеет свои границы.

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.

Публичная сфера как раз и представляет собой зону тесного соприкосновения и взаимодействия общественных интересов граждан и публичной политики государства. Развитость этой сферы определяется состоянием социально-субъектных ресурсов общества, то есть степенью готовности населения к формированию гражданских структур, стимулирующих публичную деятельность. От энергии общественной самодеятельности граждан – а именно в этом состоит суть гражданского общества – зависит, в какой мере дела общества становятся делом народа, то есть республиканский настрой жизни и демократизм государственного управления. Во взаимоотношениях государства и гражданского общества в публичной сфере периодически

возникают точки и линии напряжений, вызываемых, с одной стороны, стремлением государства подчинить гражданские структуры государственным, а с другой, не всегда обоснованными притязаниями гражданского общества, особенно в условиях ослабленной государственности, на выполнение не свойственных ему властных функций.

В этой связи приобретает актуальность разработка правовых, политических, нравственных механизмов взаимодействия, способных снимать возникающие напряжения. В частности, обращает на себя внимание концепция и стратегия основного потока («main-streaming»), получившая за последнее десятилетие признание и поддержку со стороны ООН, ЕС, Всемирного банка и других международных организаций. Смысл этой стратегии заключается в разработке конкретных механизмов, обеспечивающих равноправное участие различных гражданских объединений, прежде всего гендерных, в общем потоке политического процесса на всех его стадиях, начиная с выработки решений и кончая оценкой результатов.

На 19-м конгрессе Международной Ассоциации политической науки (июль-август 2003 г.) были представлены материалы, обобщающие практику этой стратегии, в которых рассмотрены две типичные для современных демократий модели интеграции интересов гражданских групп в политический процесс. Одна модель – *экспертно-бюрократическая*: в самом государственном аппарате действуют структуры, специально занимающиеся анализом кластеров гражданских интересов и транслирующие их в процесс выработки и реализации публичной политики. Вторая модель – *демократического участия* («participative – democratic»): гражданские организации сами агрегируют свои предложения и оценки, оказывая давление извне на формирование государственной политики. Каждая из этих моделей имеет свои недостатки и преимущества. Первая дает возможность прямого выхода требований общественных групп на государственные механизмы принятия решений, но зато таит в себе опасность бюрократического выхолащивания и микширования остроты этих требований. Вторая модель сильна самостоятельным участием гражданских объединений в политическом процессе, но страдает от отсутствия стабильности и ресурсов. Высказывается мысль о том, что «каждая из моделей могла бы выиграть от более интегрированного “экспертно-консультативного” подхода»¹³.

Во всяком случае, этот опыт очень важен для решения российских проблем. Применение стратегии общего потока открыло бы перспективное направление поиска соединения усилий государства и гражданского общества в формировании демократической публичной политики.

Полнокровная публичная сфера призвана обеспечить свободное пространство для общественной рефлексии. Смысл ее пульсирования в том, чтобы воздействовать на государственную политику,

¹³ Donaghy T.
«Applications of
Mainstreaming in
Australia and Northern
Ireland», *International
Political Science Review*,
Vol. 25, № 4, October
2004,
P. 408.

придавать ей публичный характер, выражающий общенациональные интересы, а не эгоистические интересы тех или иных кланов или групп. По существу, публичная сфера – это способ поддержания в обществе климата демократизма и сопричастности граждан общему делу. Она выполняет функции, обеспечивающие влияние общества на власть. Поэтому с полным правом можно сказать, что публичная сфера – ключевое звено демократического развития общества.

Глубокая трансформация российского общества в условиях глобализации поставила публичную сферу и публичную политику перед серьезными вызовами. Среди них выделяются три основных: административно-бюрократический, либертарный и корпоративистский.

Первый вызов – *административно-бюрократический*. Он исходит из недр самого государства. Многовековая история российского авторитаризма породила устойчивую традицию государственного бюрократизма, ставшую отличительным признаком российской политической и административной культуры. Государственная политика определялась сверху, формировалась в подкованной борьбе придворных кланов и носила патерналистский характер.

Демократическая реформация общества сразу же натолкнулась на жесткий консерватизм этой традиции. Именно этим объясняется пробуксовка перестроечных реформ 80-х годов. Политика экономических перемен, провозглашенная М.Горбачевым и его реформаторской командой, была фактически блокирована громоздким государственно-бюрократическим механизмом, доминировавшим на всех уровнях народного хозяйства. Это побудило Горбачева перенести центр тяжести политики реформ из сферы экономики на изменения в политической системе. Однако авторитарная традиция и здесь имела глубокие корни не только во властных структурах, но и в политической культуре общества. И это генерировало консервативное сопротивление реформаторской публичной политике, кульминацией которого стал августовский путч 1991 года.

После крушения советской системы, когда, казалось бы, открылся простор для демократической публичной политики, за ее внешним фасадом стал быстро раскручиваться процесс воспроизводства неподконтрольных обществу рычагов власти, используемых в частных интересах узких кланов государственной бюрократии. Публичная политика оказалась в тисках административно-бюрократической системы, отгораживавшей ее от общества и опиравшейся на современные технологии манипулирования общественным мнением. В итоге сложилась противоречивая ситуация. Несмотря на засилье бюрократии, при столь сильном ослаблении государственных рычагов управления возникла острейшая объективная потребность в укреплении российской государственности, подорванной радикально-либеральными экспериментами 90-х годов. Сильное государство нужно российскому обществу как инструмент

национальной консолидации, как базовый властный институт – носитель публичной политики. Курс нынешней президентской администрации на укрепление вертикали власти выразил эту, можно сказать, императивную потребность.

Даже такой далекий от симпатий к российскому политическому режиму идеолог, как Збигнев Бжезинский, признает объективную детерминированность подобного курса. Он отмечает, что нынешняя российская демократия появилась не в результате установления институализированной, конституционной, правовой системы, а скорее в результате крушения государства и вызванной этим обстоятельством ничем не ограниченной анархической борьбы за власть, влияние и информацию. Далее американский профессор отмечает, что «некая реставрация в России того, что можно назвать “законом и порядком”, потребовала ограничений некоторых аспектов той хаотичной свободы, которая поднялась на волне падения советской системы»¹⁴.

¹⁴ Brzezinski Z. «The Primacy of History and Culture», *Journal of Democracy*, 2001, Vol. 12, № 4. P. 21.

Аналогичная оценка дается в книге Лилии Шевцовой, посвященной путинскому правлению. Автор пишет о ельцинском периоде: «Никогда Россия не была так свободна. Но свобода при отсутствии обычаев к соблюдению порядка, в стране со слабой правовой культурой и эгоистическими элитами, привела к хаосу и беззаконию, пренебрежению к любым табу и ограничениям. Россия – смятенная незнакомыми ей свободами и не знающая, что с ними делать, – в 1999 г. качнула маятник назад к порядку. Путин пришел к власти с этой идеей, и она была поддержана страной»¹⁵.

¹⁵ Shevtsova L. *Putin's Russia. Carnegie Endowment for International Peace. Washington, 2003. P. 258.*

Таким образом, восстановление властной вертикали в российском обществе объективно востребовано по многим причинам, включая обеспечение целостности общества и его развития по демократическому пути. В то же время – и в этом суть противоречия нынешнего политического развития – тем самым создается почва для усиления авторитарных тенденций. Политика нынешней власти включает две разных составляющих: одна – усиление государства, другая – усиление авторитаризма. Между тем *сильное* государство не равнозначно *авторитарному*. Эти две составляющие могут и должны быть разделены. Однако в деятельности и стратегии нынешней российской власти разделительная линия между ними затухает.

Как решить задачу усиления государства, не посягая на демократические принципы и нормы формирования и осуществления публичной политики? Общее направление поиска ответа достаточно очевидно. Вполне возможно усилить государственный механизм и влияние государственной политики без усиления авторитарных тенденций, если укрепление вертикали власти будет дополнено развитием системы сдержек и противовесов как в самом государстве, так и вне его – в обществе. Это предполагает настойчивые усилия по развитию гражданской ответственности и политической культуры

граждан, по вовлечению их в процесс принятия политических решений.

Второй вызов публичной политике – *либертарный*. Методологически он вытекает из абсолютизации частных начал в жизнедеятельности общества. В результате публичный интерес и публичная политика утрачивают свое реальное значение.

Западными политологами замечено, что либертарные тенденции проявляются в форме деполитизации общественной жизни под воздействием новых политических технологий. По выражению американского профессора Томаса Маккарти, распространяется своего рода «гражданский приватизм», который «душит» общественную активность и социальную ответственность, культивируя обывательский конформизм, равнодушие и потребительство¹⁶. Практика избирательных кампаний в России показывает, что в условиях неразвитого гражданского общества воздействие новейших технологий на общественное мнение столь велико, что ставится под вопрос само существование публичной сферы как среды гражданской активности.

Вначале либертарные тенденции в российской реформации появились как реакция на жесткий государственный бюрократизм. Затем в радикально-либеральном курсе 90-х годов они четко проявились в стремлении любыми средствами освободить частный интерес от каких-либо публичных ограничителей путем разрушения до основания устоев государственности. Либертаризм утвердился в идеологии и политике власти как своего рода «большевизм наизнанку».

На деле же он представляет собой карикатуру на либеральную идеологию и политику. Ратуя на словах за неограниченную свободу личности с ее приватными интересами, либертаризм препятствует развитию социальных и гражданских форм солидарности, на основе которых формируется гражданское общество, способное противостоять авторитарно-бюрократическим тенденциям и быть истоком формирования демократической публичной политики. Именно либертарный подход стал одной из главных причин неудачи либеральных реформ. Российское общество, исторически формировавшееся в государственных и коллективистских традициях, отторгло либеральный радикализм, и он быстро угас под давлением нарастающего сопротивления.

Некоторые из либерально мыслящих политологов оправдывают радикализм либерального курса политики утверждением, будто большинство российского общества готово поддержать программу либеральной модернизации России. Ее реализации мешают лишь колебания и нерешительность правящей элиты, опасющейся пробуждения массовой энергии общества. Однако этот вывод не подтверждается динамикой общественного мнения. По данным аналитического центра Юрия Левады, на протяжении 90-х годов и вплоть до июля 2004 года доля населения, поддерживающего реформы, за этот период

¹⁶ Mac Carthy Th. *The Critical theory of Jurgen Habermas*. Cambridge, 1982. P. 369.

(не считая первых двух лет) колеблется в довольно узком коридоре от 25 до 40%; доля противников реформ – от 20 до 30%; доля тех, кто не определился в своей оценке, – от 25 до 45%¹⁷. Принимая во внимание, что далеко не все сторонники реформ в России придерживаются либеральной ориентации (не менее половины ближе к социал-демократическим позициям), радикально-либеральный курс по западному образцу может рассчитывать на поддержку не более 20% населения.

Вместо постепенной адаптации либеральных идей к посткоммунистическим реальностям российского общества радикал-либералы попытались совершить «революционный прорыв» к рынку и частному предпринимательству. Стратегия «шоковой терапии» заключила частный интерес в замкнутую зону приватности, отгородив ее от публичного интереса и общего блага. «Игра» эгоистических и даже хищнических страстей в этой узкой зоне породила «дикий» капитализм, ставший разрушителем идеалов свободы, демократии и общественного процветания. Российский социум лишился стимула к солидарным действиям, мощной энергетики публичного интереса в достижении общего блага. Публичное пространство превратилось в сферу экспансии государственно-бюрократических и корпоративных структур, не имеющих весомых гражданских противовесов.

Третий вызов публичной политике – *корпоративистский*. Приватизация государственной собственности в России в 90-е годы привела к возникновению крупных корпораций и, соответственно, мощных олигархических групп, деятельность которых определялась по преимуществу групповыми эгоистическими интересами. Добиваясь укрепления своих позиций, эти группы оказывали сильное давление на государственную власть.

Корпоративизм в том виде, как он сложился в странах с развитой рыночной экономикой, представляет собой систему отношений, в которой кластеры частно-групповых интересов поднимаются на уровень прямого диалога с государством. Понятно, что участники диалога преследуют разные цели: власть старается поставить корпоративные объединения под свой контроль; финансово-олигархические группы пытаются подчинить политику своим эгоистическим интересам; профсоюзы же стремятся включить интересы организованного труда в содержание государственной политики. Баланс влияния этих интересов и определяет конкретную форму корпоративизма.

Как отмечают специалисты, сколь бы ни был корпоративизм полезен функционально, ему свойственны антидемократические черты: монополия участников соглашения на представительство частных интересов, дискриминация многообразия интересов за пределами согласительного процесса, принуждение членской массы к выполнению принятых обязательств. Известный исследователь корпоративной тематики Филипп Шмиттер признает, что присущая корпоративизму

¹⁸ *Lehmbruch G. and Schmitter Ph. (Ed.). Patterns of Corporatist Policy-Making. London– Beverly Hills, 1982. P. 266-267.*

склонность к иерархии и принуждению делает его «потенциально нелиберальным» и это «едва ли совпадает с гражданским идеалом активного персонифицированного гражданства»¹⁸.

Тем не менее, при наличии зрелого гражданского общества корпоративизм способствует достижению общенационального согласия и политической стабильности. Хотя и не без противоречий, он вписывается в более широкий дискурс разнообразных групп общественных интересов, становясь составной частью демократической системы. Это дает ему возможности участвовать в формировании публичной политики и одновременно ограничивает исходящие от него антидемократические импульсы.

Иное положение в России. Экспансия корпоративизма здесь не лимитирована развитым гражданским обществом, устойчивой демократией и правовым государством, высокой политической культурой населения. Да и частные интересы недостаточно кристаллизованы. Освободившись из-под пресса государственной собственности, они только еще структурируются; они аморфны, расплывлены, подобны броуновскому движению; эгоистическое начало в них превалирует над групповой солидарностью. Трудно ожидать, что корпоративные интересы в России могут быть легко и быстро поставлены в рамки демократического плюрализма и «облагорожены». Напротив, российский олигархический корпоративизм стимулирует «эрозию» зарождающегося гражданского общества. Под давлением финансово-олигархических групп и политических кланов неокрепшие институты гражданского общества (среди них профсоюзы, политические партии и ассоциации, средства массовой информации) часто превращаются в закрытые бюрократические организации, в инструменты корпоративной политики.

Влияние корпоративизма на формирование государственной политики достигло в России гигантских масштабов. До прихода к власти В.Путина некоторые политологи говорили даже об «олигархическом правлении» в России. После короткой паузы, вызванной дефолтом 1998 года, олигархический корпоративизм вновь попытался зажать мертвой хваткой публичную сферу и публичную политику. Правда, эти поползновения натолкнулись на президентскую политику укрепления вертикали власти. Корпорации вынуждены были умерить свои притязания, но не отказались от проникновения во власть и ее использования в корпоративных целях. Эта линия поведения мешает становлению в России гражданского общества и несет в себе опасность возникновения своего рода «корпоративного общества», где не будет места для демократической публичной политики.

России предстоит выбор между демократическим и «корпоративным» обществами. Сделать это не так-то просто. Общество глубоко антиномично и расколото. Вся его политическая жизнь амбивалентна. Оно как бы застряло в точке бифуркации. Скорее всего, ему

предстоит пройти целую полосу бифуркационного застоя – состояния, при котором выбор объективно назрел, но ни у общества, ни у власти недостает воли и сил для того, чтобы сделать его здесь и сейчас¹⁹.

¹⁹ См. Ю. Красин. *Политическое самоопределение России: при выборе. «Полис». № 1. 2003. С. 124-133.*

Корпоративистский вызов публичной политике и демократии – не только российское явление. Он имеет глубокие истоки в глобализационных процессах, превративших международные корпорации в мощный фактор мировой политики, оказывающий такое воздействие на внутреннее развитие многих стран, которое начинает выходить из-под контроля национальных государств. Это дает дополнительную подпитку стремлению российских корпоративных групп добиваться гегемонии в формировании национальной публичной политики.

Конечно, в трансформирующемся российском обществе крупный бизнес есть и будет одним из главных игроков на поле формирования публичной политики. Преодолевая крайности корпоративного эгоизма периода первоначальной приватизации 90-х годов, российские корпорации начинают проявлять признаки социальной ответственности перед обществом. Однако этот процесс идет с большими трудностями и противоречиями. Поэтому нет оснований преувеличивать достигнутые результаты и тем более увлекаться модной идеей о «корпоративном гражданстве», порождающей иллюзию, будто корпорации способны взять на себя проведение общенациональной социальной политики. Какими бы масштабными и альтруистическими ни были осуществляемые ими социальные программы, они все же вторичны по отношению к их основным функциям: развитие производства, получение прибыли, создание рабочих мест, уплата налогов. Выполняя эти важные для общества функции, корпорации уже находятся в поле публичной политики. Ответ на корпоративистский вызов должен состоять не в стремлении удалить их с поля или как-то ограничить социальную активность, а в том, чтобы поставить их в рамки демократических правил игры, соблюдение которых контролируется государством и гражданским обществом²⁰.

²⁰ См. критику идеи «корпоративного гражданства» в книге «Dobbin M. The Myth of The Good Corporate Citizen», Toronto, 2003.

Для нейтрализации пагубных для публичной политики последствий перечисленных вызовов необходимы сохранение и развитие в российском обществе публичной сферы как общенационального форума для дискурса общественных сил, представляющих возможно более широкий круг многообразных интересов. Чтобы иметь демократическую публичную политику, общество должно размышлять, побуждая государство воспринимать и сублимировать публичный интерес во всем многообразии его частных проявлений.

Не последнюю роль в защите и развитии публичной сферы как оплота демократической публичной политики играет она сама. Ее возможности в этом отношении зависят от готовности задействованных в публичной сфере гражданских сил защищать себя и общество колонизаторских устремлений государственной власти и олигархов,

настойчиво отстаивать публичные интересы от посягательств эгоистических клановых и корпоративных интересов, расширять каналы влияния публичной сферы на государственную политику.

Для выполнения этих защитных функций в российском обществе существуют и свои институциональные инструменты. Прежде всего, это *институты гражданского общества*: негосударственные ассоциации, объединения, союзы. Гражданское общество и публичная сфера едины как две стороны одной медали: первое без последней не в состоянии выйти за пределы сугубо частных интересов, соединить их с публичными, общенациональными. В свою очередь, публичная сфера находит в гражданских инициативах и организациях естественную опору. Конечно, становление зрелого гражданского общества – длительный исторический процесс, который потребует в России не одного десятилетия. Тем не менее, и в нынешнем состоянии, при всей их слабости гражданские институты способны всерьез противостоять авторитарным поползновениям подчинить публичную сферу, поскольку без такого противостояния невозможно и их собственное выживание и развитие.

Другой важнейший институт публичной сферы – *средства массовой информации*. В век новых технологий они выступают не только в качестве средства коммуникации, но и как мощные инструменты формирования общественного мнения и одновременно как широкая арена публичного дискурса в общенациональном и мировом масштабе. При этом в реальности роль СМИ по отношению к публичной сфере двойственна. Они похожи на двуликого Януса. Одной стороной СМИ повернуты к публичной сфере, фактически сливаются с нею. Другая же сторона оказывает на нее разрушительное влияние, выступая в качестве орудия манипулирования общественным сознанием со стороны авторитарной бюрократии и олигархов. Таково реальное противоречие положения СМИ в современном обществе, наглядно проявляющееся и в России.

Немаловажное влияние на публичную сферу оказывает институт *переговорно-согласительных процессов*, которые происходят между различными кругами общественности, государственной властью и крупными группами частных интересов. Отработка механизмов и процедур результативных переговоров превращают публичную сферу в арену сознательного управления конфликтами на основе согласования и сопряжения частных и публичных интересов.

* * *

В итоге напрашиваются следующие выводы. Публичная сфера современного российского общества пока находится в начальной стадии становления. Она не консолидирована на общенациональном уровне, разделена на слабо связанные между собой звенья. Она деформирована под прессом корпоративных интересов государственной

бюрократии и олигархического капитала и ее собственное влияние на государственную политику весьма ограничено. В результате сама эта политика далеко не всегда отвечает критериям публичной политики, призванной выражать публичный интерес общества. Вместе с тем публичная сфера существует и функционирует. На фоне усиления авторитарных тенденций ее перспективы в российском обществе не столь радужны. Однако она вполне может защитить себя. Для этого есть соответствующие институциональные инструменты. Решение этой задачи приобретает ключевое значение для поиска ответов на нынешние вызовы публичной политике и, в более широкой перспективе, для удержания России в русле демократической реформации.