

# **Введение в курс. Понятие публичной политики**

**Александр Сунгуров**

**Курс «Публичная политика и права человека».**

**Тема 1.**



# Структура лекции

1. Введение. Знакомство с курсом. «Налаживание моста» между Санкт-Петербургом и Москвой.
2. Понятие публичной политики
3. Публичная политика в трактовках Юрия Красина и Пьера Бурдьё
4. Акторы публичной политики в цикле принятия властных решений
5. Публичная политика и общественное мнение



© 2007 <http://valdep.livejournal.com>



# **1. ВВЕДЕНИЕ. ЗНАКОМСТВО С КУРСОМ. «НАЛАЖИВАНИЕ МОСТА» МЕЖДУ САНКТ-ПЕТЕРБУРГОМ И МОСКВОЙ**



Разрешите представиться:

# Александр Юрьевич Сунгуров

- Руководитель Отделения и Кафедры прикладной политологии
- Президент СПб гуманитарно-политологического центра СТРАТЕГИЯ
- Д.полит.н., д.биол.н.
- Член Правления Российской ассоциации политической науки (РАПН)
- Член Правления Европейского института омбудсманов



# Где узнать подробнее:

- Веб-сайт Кафедры – [www.politprikklad.net.ru](http://www.politprikklad.net.ru)
- СПб Центра СТРАТЕГИЯ – [www.strategy-spb.ru](http://www.strategy-spb.ru)
- См. также сайт СПб филиала Государственного университета – Высшей школы экономики [www.hse.spb.ru](http://www.hse.spb.ru)
- Веб-сайт Российской ассоциации политической науки – [www.rapn.ru](http://www.rapn.ru)
- E-mail: [asungurov@mail.ru](mailto:asungurov@mail.ru)
- <http://vkontakte.ru/id3921151>
- Тел. Моб. +7-921-912-83-21
- А также см. Рамблер, Яндекс и т.д.



# План-график курса

- **12.04.** Введение. Знакомство с курсом. «Налаживание моста» между Санкт-Петербургом и Москвой. **Тема 1.** Понятие публичной политики (Лекция)
- **19.04.** Понятие публичной политики (семинар). **Тема 2.** Понятие публичной сферы и его современное развитие. Лекция.
- **27.04 (Среда, в Москве!!!).** Тема 2. Семинар. **Тема 3.** Права человека в контексте права, идеологий и мировой политики. Лекция



# План-график курса - 2

- **10.05.** Тема 3. Семинар. **Тема 4.** Международная система защиты прав человека. Лекция.
- **17.05.** Тема 4. Семинар. **Тема 5.** Права человека: поколения и нерешенные проблемы. Лекция
- **24.05.** Тема 5. Семинар. **Тема 6.** Институционализация прав человека в постсоветской России
- **31.05.** Тема 6. Семинар. **Тема 7.** Институты-посредники
-



# План-график курса - 3

- **7.06.** Тема 7. Семинар. **Тема 8.** Взаимодействие общественных организаций и власти в современной России. Лекция.
- **14.06.** Тема 8. Семинар. **Тема 9.** Примеры реализации практик публичной политики. Лекция.
- **21.06.** Тема 9. Семинар. **Тема 10.** Роль академического сообщества в развитии публичной политики. Лекция.
- **28.06.** Зачет.



## 2. ПОНЯТИЕ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ



# Что такое «Публичная политика» (Public Policy)?

- Сам термин «публичная политика» как перевод “Public Policy” пока не является общепринятым в российском обществе
- Это относится и к термину «Public Administration» - его перевод на русский язык также еще не общепринят
- Иногда его переводят как
- «Общественное управление» или даже
- «Управление обществом»



## На самом деле в англоязычных странах это синоним

- Понятия «Государственное и муниципальное управление»
- Однако все же понимаемое, как
- “Администрация, действующая в интересах общества и под его контролем, осознающая себя как производное от общества»
- Во многих регионах может рассматриваться пока как утопия.



# Определенная путаница возникает потому, что

- Слово «Public» у нас традиционно переводят на русский как «общественный», что неверно.
- В нашей стране традиционно выделялась государственная сфера и... все остальное – личность и общество.
- В странах Западной Европы раздел шел по другой линии – «private» и «public»
- И под «public» понимались как общество, так и государственная (и муниципальная) власть
- Т.е. все то, что не «private» - частное, личное



## Русскому слову «Политика» в английском языке

- Соответствуют:
- Politics – все связанное с борьбой за власть, и
- Policy – как программа решения тех или иных проблем, как программы деятельности той или иной власти
- Часто весь негатив, накопившийся против Politics мы переносим против
- Policy



# Многозначность термина “public”

## **1999 г.: издание на русском языке**

- «A new handbook political science». - Oxford, 1996. – «Политическая наука: новые направления», Науч. ред. рус. изд. Е.Б. Шестопап
- Примечание редакции «В связи со сложностью перевода термина public policy
- Принято решение переводить его как «социальная политика»».



Март 2011 года

. Редактирование 2 номера Журнала исследований социальной политики.

Название статьи Джона Кларка  
**Beyond public and private? The changing welfare mix**

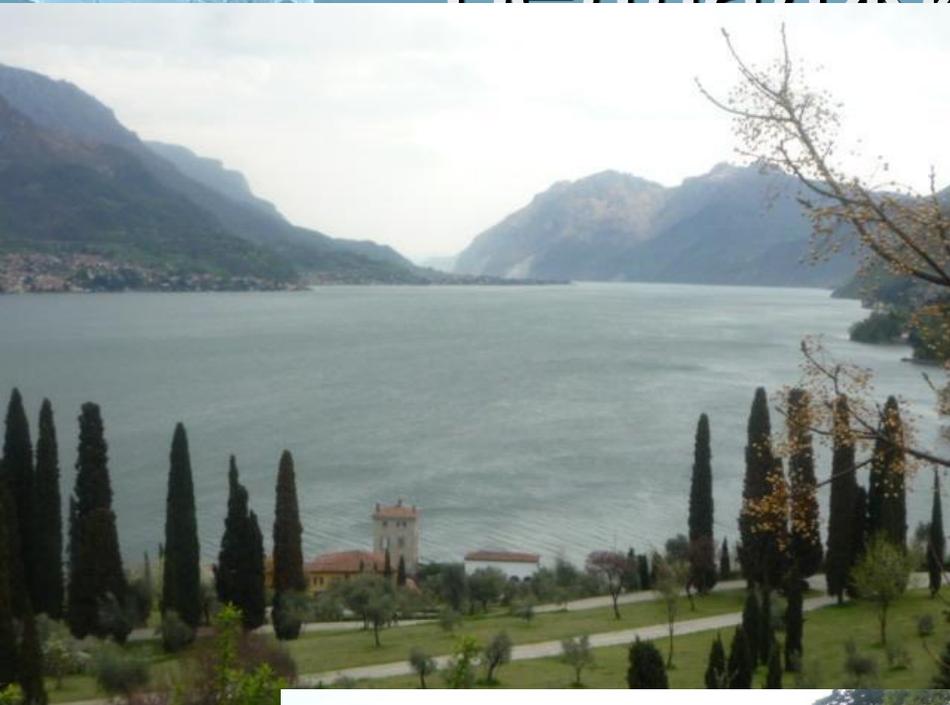
переводится как «За рамками государственного и частного? трансформация смешанной модели благосостояния»



# Мои возражения о корректности перевода

- Вызвали появление комментария:
- «Различение public-private в английском возможно в разных вариациях. В контексте данной статьи, в первую очередь, подразумевается различение государственного и частного сектора социальных услуг.
- Вместе с тем, термин public services несет в себе смысл общественного блага, коллективного, коммунального, даже если эти услуги предоставляются организациями, относящимися к частному сектор»

# Апрель 2011 г., Форум в Белладжио, Италия



# Обсуждение создания Университета ООН по международной безопасности

- В итоговой декларации из названия планируемого университета «The World University of Public Security and Social Development» после жарких обсуждений слово Public было исключено.
- Объединенными усилиями генералов и либералов



# Подробнее о различных интерпретациях «Public»

- См. Учебный курс "Публичная сфера общества и социальные коммуникации"
- <http://soc.hse.ru/gsoc/publsoc/lecture%201>
- В целом облако смыслов понятия размыто по двум осям
- 1. Личность – общество – государство
- и
- 2. Скрытое (тайное) – открытое, доступное
- Второе измерение – термин «публичная сфера» - следующая лекция



# Публичная политика и права человека

- Развитие понятие «публичной политики», как альтернативы политики «государевой»
- Как реальной возможности (наличия технологий) участия в разработке, обсуждения и реализации конкретных программ решения важных для общества проблем (конкретных политик)
- Связано с представлением о правах граждан,
- Как исходно у них присутствующих, а не дарованных властью (государем)

Так и построены наш курс



# Публичная политика и governance

- Наше понимание публичной политики (как public policy) является близким к
- понятию governance, которое также пока не имеет общепринятого перевода на русский
- Одним из вариантов перевода является «управление без управляющих».



# Критерии публичности власти

- **Прозрачность**
- **Нацеленность на решение проблем населения**
- **Эффективность деятельности**
- **Наличие доверия населения к власти в целом и к ее отдельным ветвям и институтам**



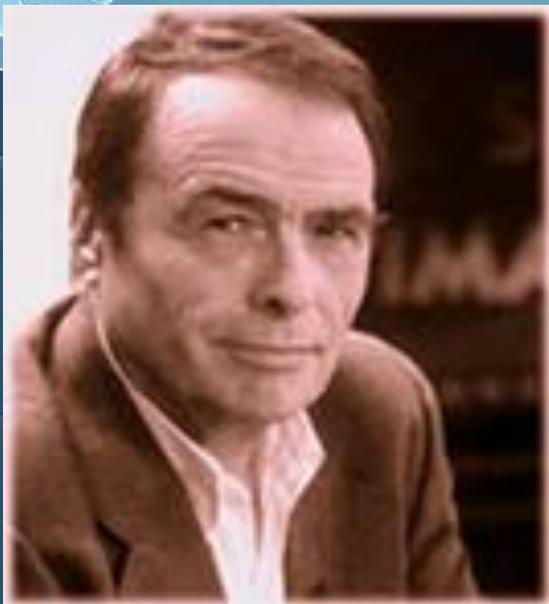
В тексте, подготовленном Кафедрой публичной политики ВШЭ дается такое определение:

- «Публичная политика предполагает соответствие государственной политики общественным нуждам, взаимодействие государственных и негосударственных структур на всех стадиях принятия, реализации, контроля и оценки результатов государственных программ, проектов и решений»



# Далее мы будем понимать публичную политику как

- процесс подготовки, обсуждения, принятия и реализации властных решений,
- направленных на решение важных для государства и общества проблем, в котором на многих этапах активное участие, наряду собственно с властными структурами, принимают и иные акторы поля публичной политики –
- различные неправительственные организации, бизнес-структуры и бизнес-ассоциации, СМИ, академическое сообщество и другие.



### **3. ПУБЛИЧНАЯ ПОЛИТИКА В ТРАКТОВКАХ ЮРИЯ КРАСИНА И ПЬЕРА БУРДЬЕ**



# Профессор Ю.А.Красин

*(Красин Ю.А. Публичная сфера и публичная политика. Российские проблемы. // Россия в условиях трансформаций. Вып. 25. – М.:ФРПЦ, 2002.)*

- В широком смысле публичное в противовес частному – это сфера реализации присущих любому обществу коммунитарных интересов, то есть интересов общества в целом.
- Это понятие включает в себя по крайней мере четыре главных компонента:

- 
- 1. **ЭКОНОМИЧЕСКИЙ**: общественный сектор экономики, производство благ общественного пользования (public goods), систему перераспределения доходов для удовлетворения общественных нужд,
  - 2. **СОЦИАЛЬНЫЙ**: общественные и государственные службы социального обеспечения (пенсии и пособия, занятость, здравоохранение, образование, общественный транспорт и средства коммуникаций, сохранение среды обитания, защита от преступности и коррупции, коммунальное обслуживание, поддержание социальной стабильности и комфортности);



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

# Шматко Н. Феномен

## публичной политики (2001)

- «Публичная политика» есть симбиоз политического действия, научной рефлексии и акта масс-медийной коммуникации.
- Она осуществляется в порядке интервенции в сферу политики экспертов, аналитиков, специалистов в области социальных наук, «интеллектуалов», публицистов и журналистов.
- Совокупность социальных обстоятельств, выступающая условием возможности публичной политики, изменила само содержание понятия «политика».
- Все это позволяет говорить о публичной политике как ином состоянии поля политики

# Понятие «публичная политика»

- в обыденном восприятии тесно связана с активно политически функционирующей «демократической общественностью» (по Ю. Хабермасу).
- Задача публичной политики — достижение консенсуса, т. е. общественного согласия по фиксированным проблемам.
- Для нее характерны сильная дифференциация форм политических практик и индивидуализация необъективированных практик



# Ю.Хабермас, 1990:

- «Мы можем различать коммуникативно порожденную и административно применяемую власть.
- В политической публичности встречаются и пересекаются два противодействующих процесса: процесс коммуникативного производства легитимной власти... и процесс достижения легитимации через политическую систему...
- Как осуществляются оба эти процесса, спонтанное формирование воли в автономных объединениях общественности (Öffentlichkeiten) и организованное достижение лояльности масс, и какой из них господствует над другим, — это эмпирический вопрос»

# Агента публичной политики

- можно назвать «тройным агентом». В поле политики он представляет поле журналистики, в поле журналистики — поле социальных наук и т. д.
- Он апеллирует как к политикам, ученым, журналистам, государственным деятелям (т. е. «заинтересованному меньшинству» профессионалов),
- так и к «гражданам вообще» или мобилизованным группам непрофессионалов

# Публичная политика существует

- , во-первых, как совокупность практических акций, превентивных мер (предупреждение преступности, наркомании, девиантного поведения...), контроля, регуляции, публичных обсуждений.
- Во-вторых, публичная политика — это ансамбль категорий социальной перцепции, легитимных номинаций, социальных классификаций и иерархий, определений нормы и девиации, оценочных суждений.



# В дифференцированных обществах (по П.Бурдье)

- социальное пространство конституируется ансамблем полей. Они имеют смысл подпространств, «...которые обязаны своей структурой неравному распределению отдельных видов капитала, и
- [социальное пространство] может восприниматься в форме структуры распределения различных видов капитала, функционирующей одновременно как инструменты и цели борьбы в различных полях»



# Представления П.Бурдьё о социальном пространстве

- Социальная геометрия, по П. Бурдьё:
- Самое широкое понятие — **«социальное пространство»**, т.е. «абстрактное пространство, конструированное ансамблем подпространств или полей (экономическое поле, интеллектуальное поле и др.), которые обязаны своей структурой неравному распределению видов капитала»



# Пространство состоит из социальных сфер

- Основными П. Бурдьё считал экономику, культуру, политику и религию.
- Внутри сфер располагаются **социальные поля** — «исторически сложившиеся пространства игры, со специфическими, свойственными только данному пространству, интересами, целями и ставками,
- с собственными законами функционирования



# Поле — специфическая система объективных связей

- между различными позициями, находящимися в альянсе или в конфликте.
- Поле — структурное пространство позиций». Поля разнообразны, поскольку составляют разные подсистемы отношений.
- Поля могут быть юридическими, литературными, артистическими, научными и др. В каждом поле и свой вид капитала: экономический, культурный, символический (престиж, репутация, имя)



# Символический капитал,

- это доверие, это власть, представленная тем, кто получил достаточно признания, чтобы быть в состоянии внушать признание». В этом случае носители капитала должны быть **узнаны и признаны**
- даже научный капитал зависит от узнавания и признания со стороны коллег-конкурентов внутри поля, а также за его пределами.



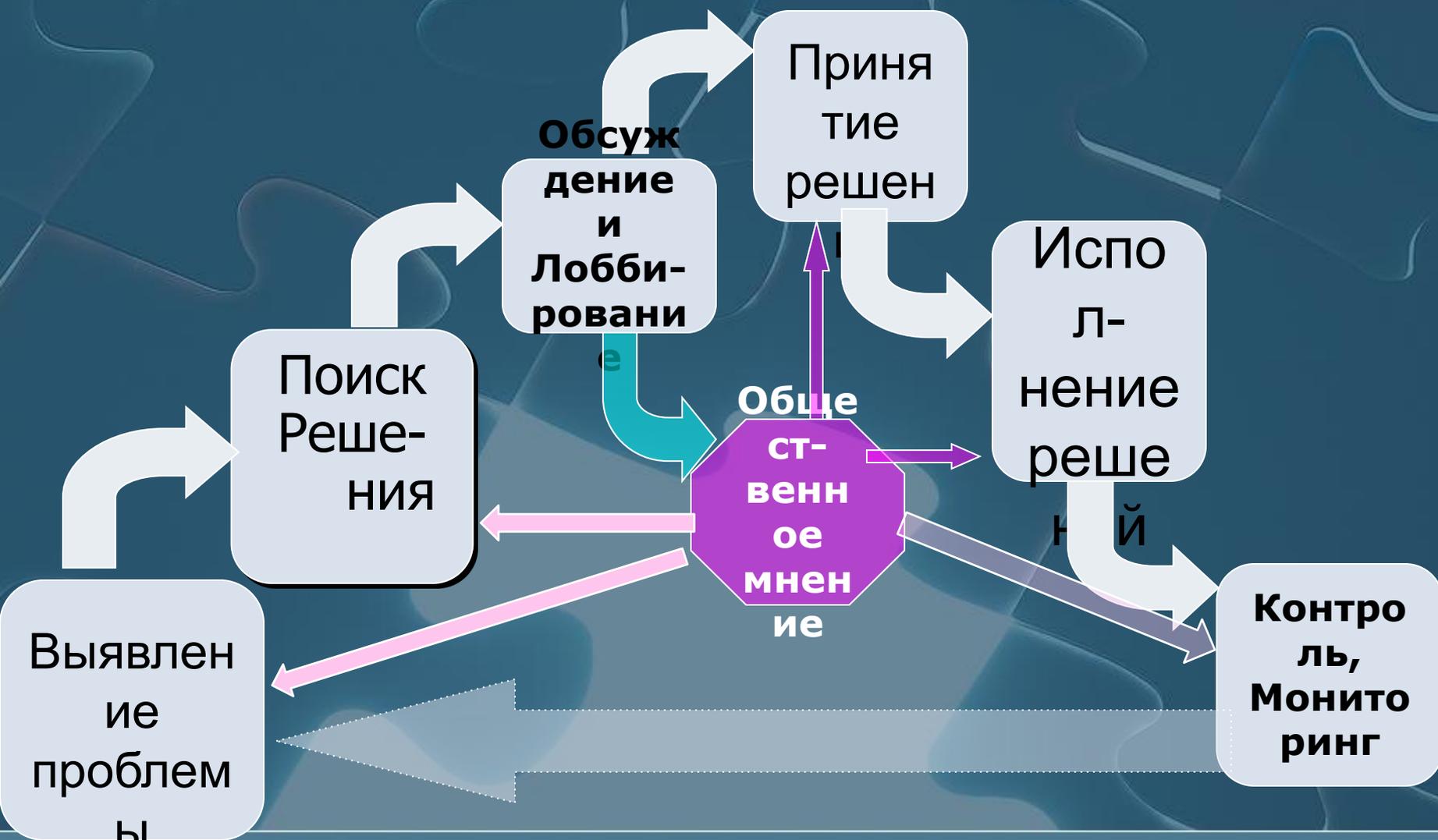
## **4. АКТОРЫ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ В ЦИКЛЕ ПРИНЯТИЯ ВЛАСТНЫХ РЕШЕНИЙ**



# Итак, мы понимаем публичную политику как

- процесс подготовки, обсуждения, принятия и реализации властных решений,
- направленных на решение важных для государства и общества проблем, в котором на многих этапах активное участие, наряду собственно с властными структурами, принимают и иные акторы поля публичной политики –
- различные неправительственные организации, бизнес-структуры и бизнес-ассоциации, СМИ, академическое сообщество и другие.

# Цикл принятия (политических) решений





# 1. Выявление проблемы (инициирование)

- Задача 1 – доказать, что проблема есть
- Что она актуальна, по сравнению с другими проблемами и заслуживает
- Внесения в повестку дня – agenda
- Задача 2. Дать четкую и понятную как для власти, так и для общества формулировку проблемы.
- Задача 3. – Анализ проблемы (решалась ли она ранее, а если да, то почему не была решена и т.д.)



## 2. Поиск решения, включая прогнозирование

- **Задача 1.** С учетом выполненного на первом этапе анализа проблемы
- Выявляются основные факторы и их причинно-следственные связи
- Производится сбор и анализ данных
- Формулируются варианты решений.
- **Задача 2.** Определение рисков, последствий – выгод и издержек,
- Связанных с выявленными вариантами решения проблемы



## 2. Поиск решения

- **Задача 2.** Акцент на эмпирические, аналитические и прогностические методы выявления вероятности тех или иных результатов, а также побочных последствий решений
- Именно здесь – статистические измерения, математич. моделирование,
- Экспертные оценки, построение прогнозов и сценариев
- Важна также и нормативная оценка, но здесь мало корректных методик, поэтому эта оценка в основном переносится на следующий этап
- **Задача 3.** Сужение спектра альтернативных решений либо выбор одного, базового для публичного обсуждения



### 3. Публичное обсуждение и лоббирование решений

- Этот этап отсутствует в ряде циклов
- Однако он необходим и для проектов решений власти, если она хочет слушать мнение общества
- Он тем более необходим, если проект решения готовится структурами бизнеса и (или) гражданского общества
- Наличие публичных слушаний, например, узаконено в Законе РФ о МСУ

# Общественные слушания проекта Концепции взаимодействия НКО и органов власти СПб, 19.07.07





## В соответствии с поведенческим подходом

- Именно *инкрементальные решения*, допускающие возможность коррекции, имеют большие шансы на мобилизацию политической поддержки
- Эта коррекция и происходит в процессе общественных слушаний
- На этом этапе могут также определиться и наиболее «проходимые» политически варианты (вариант) решения проблемы



# Наличие этой стадии

- Может также служить индикатором
- Насколько данный политический режим является демократическим (либо авторитарным)
- Именно на этом этапе в максимальной степени проявляется возможность развития «демократии участия»
- Однако есть опасность имитации общественного участия!!!

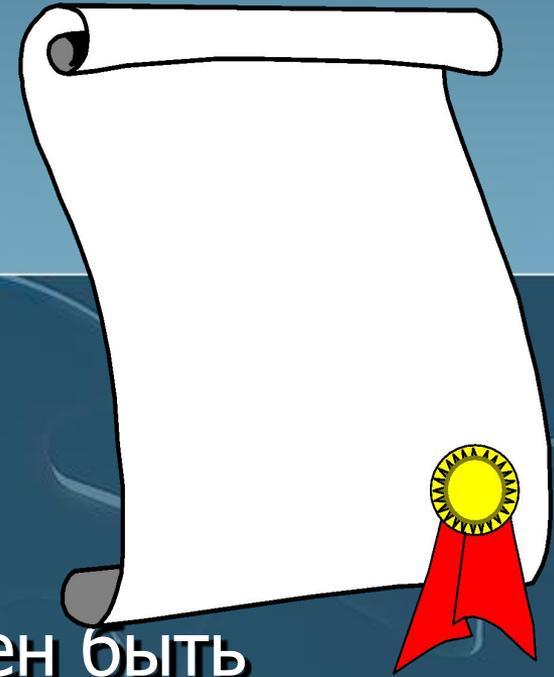


# Об опыте подготовки и проведения

- Общественных слушаний по проектам городских и областных бюджетов
- См. материалы проекта СПб центра СТРАТЕГИЯ «Прозрачный бюджет»
- [www.transparentbudget.ru](http://www.transparentbudget.ru) и книги
- Прикладной бюджетный анализ. – СПб, 2001, - 250 с.
- Общественное участие в бюджетном процессе на Северо-Западе России. – СПб: Норма, 2002. – 320 с.
- Общественное участие в бюджетном процессе: опыт и технологии. – СПб: Норма, 2002. – 220 с.
- Бюджетный процесс: анализ прозрачности и общественного участия. Сборник статей. – СПб: «ИК-Синтез», 2003. – 220 с.

## 4. Принятие решения (Легитимация)

- Это ключевой момент в цикле принятия решений – т.к. оно должно быть «принято»
- - выбор между вариантами должен быть закреплен формальным образом, в виде юридического акта – закона, указа, распоряжения и т.д.
- Органом власти, на то уполномоченным
- Либо самим народом – выборы или референдум





# Легитимация – наиболее «политизированная»

- Из всех стадий принятия решения
- Конечно, часто она predeterminedена предшествующими расчетами и оценками
- Однако, выбор решения может зависеть и от субъективных и неартикулированных интересов, предпочтений, интуиции и настроения лиц, принимающих решения.
- Результатом этого этапа может стать и
- «Решение не принимать решения»
- Если риск изменения ситуации выше, чем риск бездействия



## 5. Исполнение решений (имплементация)

- Фактические последствия могут сильно отклониться от прогностических оценок и ожиданий
- Эта фаза лишь недавно была осознана политологами как значимая фаза процесса принятия решений
- Со своими правилами, процедурами, методами и акторами



# Система мотивации

- Участников процесса реализации политического решения
- - индивидуальных или коллективных
- Один из важнейших объектов имплементационного анализа и управленческого манипулирования
- Важным может оказаться и система текущего контроля и мониторинга, в том числе и общественного.





## 6. Контроль, мониторинг (оценивание)

- Фаза оценивания должны дать ответы на следующие ключевые вопросы:
- Каким образом можно оценить и замерить успех и эффективность решения?
- Кто уполномочен осуществить оценивание и в каких целях?
- Какие компоненты реализованного решения были успешны, а какие нет?
- Способствовала ли реализация решения поставленной цели и в какой степени?



# Основные участники политического (policy) процесса

## Властные структуры



Структуры  
гражданского  
общества (НКО  
различного вида)

Научное и  
университетское  
сообщество

# Участники и этапы процесса



	НКО	Власть	Эксперты
1. Выявл. проблемы	***	*	**
2. Поиск решения	**	**	***
3. Выбор вариантов и лоббирование	***	**	**
4. Принятие решения	-	***	-
5. Исполнен. решения	*	***	*
6. Контроль	**	**	**



# Кто же формирует публичную политику?

- Исполнительная власть
- Представительная власть
- Бизнес - элита (деловые круги)
- Политические партии
- Неправительственные организации
- СМИ
- Криминальные структуры (?)
- Международные организации

# Число участники политического процесса стоит увеличить

Властные  
структуры

Бизнес

СМИ



Структуры  
гражданского  
общества (НКО  
различного вида)

Научное и  
университетск  
ое сообщество



## **5. ПУБЛИЧНАЯ ПОЛИТИКА И ОБЩЕСТВЕННОЕ МНЕНИЕ**



# Итак, публичная политика предусматривает реальный учет общественного мнения

- Однако и по поводу общественного мнения есть разные позиции.
- 1. Общественное мнение – объективно существует, и наша задача – его корректно выявить.
- 2. Общественное мнение = интересы (и ценности) социальных групп, их артикуляция возможна как на уровне спонтанных групп, так и ассоциаций



# Общественное мнение:

- 3. Иногда сама «повестка дня» общественной дискуссии зависит от «прозорливости» ее инициаторов – Фабрик мысли или Центров публичной политики
- 4. Общественное мнение – результат грамотно спланированной PR – кампании, есть итог определенных «гуманитарных технологий»

Таким образом, по отношению к общественному мнению  
ВОЗМОЖНЫ ПОДХОДЫ:

- Выявление
- Конструирование  
(образование)
- Манипулирование



# Кто же в обществе отвечает за выявление общественного мнения?

- Традиционно считалось, что это – ученые-социологи
- Однако в последнее время на эту роль стали претендовать и лидеры ряда Некоммерческих организаций
- Претендующих на роль
- «Общественных экспертов»



# Таким образом, возникает фигура Эксперта

- Заслуживают серьезного анализа отношения:
- Эксперт – Академическое сообщество
- Эксперт-Властные структуры
- Эксперт – общественные организации



# Особенно вырастает роль эксперта

- Когда мы рассматриваем не только варианты «выявления»
- Но и «конструирования» общественного мнения.
- Например, при инициировании общественного обсуждения «проблем завтрашнего дня»
- Либо с позиции «внедрения» в общественное сознание понятия
- политкорректности

# Когда политика – публичная?

Политика как сфера  
борьбы за  
(государственную /  
публичную) власть

Необходимость  
в  
коммуникации  
между  
актерами  
данного  
процесса



**ПУБЛИЧНАЯ  
ПОЛИТИКА**

Способность  
выражать  
«общие  
интересы» +  
«прозрачность»

= «открытая, доступная для

публики»?  
Политика как процесс  
принятия властных  
решений (выработки  
«политического курса»)

Политика как процесс  
коммуникации общественных  
групп по поводу целей и задач  
(государственной) власти

