Н.Д. Королькова

Особенности публичной политики в странах ЕврАзЭС

Features of public policy of the EurAsEC Member States

Аннотация: В статье анализируется проблема артикуляции интересов граждан государств – членов ЕврАзЭС в условиях действующей политической системы на основе широкого и узкого подходов к пониманию содержания публичной политики.

Summary: In article is analyzed a problem of an articulation of citizen's interests of the member states EvrAzEs in the conditions of operating political system on the basis of wide and narrow approaches to understanding of the maintenance of a public policy.

Ключевые слова: публичная политика; политическая система; политические партии; общественный и индивидуальный интерес.

Keywords: the public policy; political parties; political system; public and individual interest.

Королькова Наталия Дмитриевна
Санкт-Петербург,
Российская Федерация
Старший преподаватель
Кафедры государственного и
муниципального управления
Северо-Западного института
Российской академии
народного хозяйства и
государственной службы
kgmu@szags.ru
nat4949@mail.ru

Korolkova Natalya Dmitrievna
St. Petersburg,
the Russian Federation
Senior Lecturer, Department of State
and Municipal Management of the
North-West Institute, the Russian
Presidential Academy of National
Economy and Public
Administration. Sredniy
kgmu@szags.ru
nat4949@mail.ru

Завершилось первое десятилетие деятельности Евразийского экономического сообщества, объединившего ряд стран, ранее входивших в состав бывшего СССР на правах союзных республик. Решение задач обеспечения эффективного торгово-экономического сотрудничества привело к созданию Таможенного союза трех государств – членов сообщества: России, Белоруссии и Казахстана, которым принадлежит ведущая роль как наиболее сильным в экономическом и политическом отношении. Узбекистан, присоединившийся к сообществу в 2006 г., приостановил свое членство в нем уже в конце 2008 г., что только усилило позиции трех ведущих государств, владеющих большей частью голосов в Интеграционном Комитете.

ЕврАзЭС, созданное для реализации целей экономической интеграции в сфере финансов, торговли, энергетики, транспорта, ставит перед собой задачи, затрагивающие интересы всех трех общественных секторов: государства, бизнеса и гражданского общества. Легитимация принимаемых в рамках сообщества решений опирается на степень учета интересов всех заинтересованных сторон в общественных секторах стран–участников соглашения, что имеет прямое отношение к публичной политике. Это определяет актуальность обращения к рассмотрению особенностей публичной политики в этих странах.

Сложный процесс выработки и реализации властно-управленческих решений требует привлечения к участию не только государственных органов и структур, традиционных субъектов политической деятельности – политических партий и

движений. Активными участниками выступают также институты и организации гражданского общества, объединения граждан, социальные, этнические, конфессиональные, профессиональные, территориальные группы и общности, социальные слои и отдельные граждане. В сфере политического управления наблюдается непрерывное взаимодействие политики и управления, направленное на корректировку проводимой политики и принятых управленческих решений. Российская исследовательница Т.В. Ермилова предлагает понимать публичную политику в широком смысле как сферу общественной жизни – открытую, гласную, доступную для участия, в которой субъекты политических отношений взаимодействуют друг с другом. В узком смысле, «...публичная политика – взаимодействие органов власти, институтов гражданского общества, бизнеса, многообразных социальных групп, слоев по поводу реализации общественных интересов, производства, распределения и использования общественных ресурсов и благ с учетом волеизъявления народа или населения определенных территорий». Нельзя не согласиться с ее оценкой роли публичной политики в общественных отношениях как фактора, «...способствующего демократизации общества, повышению легитимности власти, преодолению отчужденности населения от власти, упрочению государства, росту авторитета институтов гражданского общества» [6, с.10].

Расширение участия общества в процессе актуализации и агрегации интересов, поиска альтернатив и разработки решений по общественно значимым проблемам происходит в пределах публичного пространства – публичной сферы, определенной Ю. Хабермасом как область общественной жизни, в которой формируется общественное мнение и публика в качестве его проводника [1, 5, 10, 12]. Гражданское общество, возникая как феномен публичной сферы общественной жизни, лишь косвенным образом способно в ее пределах влиять на политику. Его участие может быть активным или фоновым в зависимости от действующего политического режима. Взаимодействия в границах публичной сферы решают задачу демократической легитимации действий государства, опираясь на поставляемую публичными средствами коммуникации информацию [15].

Важная роль в формировании приоритетов в публичной сфере принадлежит интенсивно развивающимся современным технологиям воздействия на общественное сознание. Существующая практика избирательных компаний показывает, что в условиях неразвитого гражданского общества влияние этих технологий чрезмерно велико. Процесс усиливается отсутствием действительно независимых СМИ. В обществе формируется публичная сфера, названная Ю. Хабермасом «псевдопубличной сферой», лишь внешне сохраняющая сходство с той, которая рассматривалась в либеральной модели демократии. Особенностью общественного мнения, представляемого современными СМИ, является в значительной степени его количественное выражение, освещающее результаты различных опросов и исследований, представляющими обширное поле для манипуляции [12, с. 103–104]. Таким образом, население в основной массе оказывается оторванным от процесса артикуляции собственных интересов. Характер публичной политики, по сути, сохранил основные черты советского времени: элитарность и патернализм, несмотря на изменение процесса ее формирования.

Публичная политика формируется на двух уровнях. Первый – институциональный – представлен депутатами различных органов власти, лидерами и освобожденными работниками политических партий, политконсультантами. Второй – экспертный уровень – образуют привлеченные эксперты в разных областях, активисты, не обладающие полномочиями, но выступающие как доверенные лица неких социальных общностей, менеджеры в социальной сфере. Экспертиза выступает в качестве нового средства господства над умами при формировании общественного мнения. Техническая



компетенция экспертов и экспертиза, как результат труда и новый продукт, обеспечивают трансляцию легитимных представлений о желаемом социально-политическом порядке, формирующем новые социальные категории и легитимные способы их восприятия. Находясь вне традиционной политики, эксперты оказываются активными участниками публичной политики [16, с. 109].

На определение содержания самого понятия «публичная политика» влияет расстановка акцентов в распределении ролей между государством и обществом. При акценте на роли государства публичная политика выступает как политика государства по решению значимых для общества проблем. Непосредственное участие граждан в решении важных проблем позволяет рассматривать публичную политику как общественную. Публичная политика как результат совместной деятельности государства и общества – это политика государства, атрибутом которой является прозрачность и открытость для общественных воздействий и оценки [11, с. 258]. В привлечении экспертов к оценке публичной политики в конкретных странах важна расстановка акцентов, что в значительной степени повлияет на выбор ориентиров при проведении экспертизы и составлении заключения экспертов, основанного на понимании содержания политического процесса.

Таким образом, политический режим непосредственно влияет на характер публичной политики, реализуемой государством в конкретный исторический период, при этом публичная (общественная) и государственная составляющие могут изменять свое соотношение. В тоталитарных государствах публичный интерес выражается при минимальной общественной составляющей, которая растет с переходом к демократии.

Г. Питерс, Дж. Дути и К. Маккуллох предложили типологию публичной политики в результате сравнительных исследований демократических стран, распределенных по типам демократий А. Лейпхарта [14, с. 181, 367]. Ее основа – характер политического стиля принятия решений по публичным вопросам. Авторы выделили следующие типы публичной политики: перераспределительная политика для деполитизированной демократии; регулятивная политика для сообщественной демократии; саморегулятивная политика для центростремительного типа демократии и распределительная политика для центробежной демократии. Принадлежность демократии к какому-либо типу можно определить, сравнивая характер политических перемен в стране, степень централизации, открытости и конфликтности, наличие консультаций и совещаний в процессе разработки решений. Сочетание соответствующих им показателей зависит от особенностей политического стиля, отражает черты национальных типов публичной политики. Так, для деполитизированной демократии характерны коалиция элит, участие всех основных групп интересов в процессе принятия решений, низкий уровень политизации основных государственных проблем, интеграция требований экономического и социального окружения. В подобных условиях использование перераспределительной политики повышает уровень равенства в обществе: решения в сфере публичной политики, ведущие к радикальным переменам, принимаются на базе широких консультаций и совещаний при высокой степени открытости.

Новые государства, образовавшиеся на постсоветском пространстве, заявили о движении в направлении демократизации общественных отношений, что нашло отражение в принятых конституциях. В соответствии с типологией А. Лейпхарта, демократии в странах ЕврАзЭС условно можно отнести к центробежному типу – так как сильным остается потенциал нестабильности вследствие отсутствия согласия как на уровне элит, так и на уровне масс. Следовательно, публичная политика в соответствии с типологией Питерса и др. в этих странах будет распределительного типа в условиях действия фрагментированной системы принятия решений, отражающей идеи победивших в политической конкуренции. Активность позиций участву-

ющих субъектов, подкрепленная ресурсами, позволяет влиять на принимаемое решение в процессе обсуждения. Последовательное движение в направлении демократизации публичной политики требует привлечения общества к реализации и контролю исполнения принимаемых решений.

Президентская форма правления, характерная для Белоруссии, Казахстана, Туркмении, Узбекистана, сила президентской власти в России создают почву для развития авторитарных тенденций [3, с. 135], которые имеют две крайних границы. В первом случае власть концентрируется в руках узкого круга лиц, определяющих характер проведения публичной политики, активное участие гражданского общества становится практически невозможным. Во втором – сохраняется система разделения властей и контроль со стороны всей правящей элиты, остается возможность для эволюции в сторону сильной демократии с развитой публичной сферой и агрегированной публичной политикой. Направление развития общественной системы зависит от многих обстоятельств, главные из которых – глубина сдвигов в общественном сознании, поведение различных политических сил, мера консолидации правящей элиты, воля и действия верховной власти. Активная роль в этом процессе принадлежит самому гражданскому обществу, его готовности защищать публичную сферу от колонизаторских устремлений государственной власти и олигархов, отстаивать публичные интересы от посягательств эгоистических кланов и корпоративных интересов, вести постоянный диалог с государством для сохранения поступательного эволюционного движения во всех сферах общественной жизни. Актуальным становится процесс расширения и активизации каналов влияния публичной сферы на государственную политику, в качестве которых могут выступать система общественных институтов, голосование на выборах, а также стихийные акции неприятия произвола властей в различных вопросах. Последнее можно отнести к неинституализированным формам осуществления публичной политики, которые остаются орудием граждан стран ЕврАзЭС в отстаивании своих прав и привлечении внимания власти к своим насущным проблемам [4, 7, 8].

Исследуя динамический аспект развития публичной политики, выделяют три основных уровня принятия политических стратегий: субструктурный (психокультурные формы, ценности и идеологии); инфраструктурный (социально-экономическое производство, технологии, трудовые отношения, транспорт); суперструктурный (видимые социальные и правительственные взаимодействия, электоральное поведение, партийные коалиции, правительственное производство решений и экономическая торговля). Развитие всех уровней влияет на характер публичной политики, но определяющим в процессе является суперструктурный уровень, закрепляющий и реализующий политическую стратегию. В государствах постсоветского пространства, включая Россию, все три уровня не достаточно развиты для эффективного формирования публичной политики, причем значительна дифференциация этого развития по отдельным регионам, особенно при сравнении территорий с преобладанием городского или сельского населения. Зависимость публичной политики от идеологической ориентации партии власти делает течение и открытость процессов на суперструктурном уровне наиболее значимым. Политика равного распределения благ, услуг и возможностей противостоит политике продуктивности, всецело опирающейся на рыночные отношения в обществе. Все партии выбирают свои политические ориентации, излагаемые в предвыборных программах, в условиях подобной дихотомии. Партия власти, пытаясь реализовать свою программу, опирается на имеющиеся в обществе возможности и ресурсы.

Анализ политических процессов в государствах ЕврАзЭС свидетельствует об их разнонаправленности. Реальным и весомым фактором движения в направлении становления демократической политической системы стала многопартийность в России, Казахстане,

Узбекистане, Таджикистане. В стадии формирования находится партийная система Киргизии, о чем свидетельствует количество зарегистрированных политических партий – 156 на 30 июня 2011 г. В Белоруссии партийная система при наличии 15 зарегистрированных партий практически утратила политическое значение, вследствие малочисленности партий и отсутствия поддержки со стороны населения. Тенденция формирования партии власти «сверху» характерна для большинства стран ЕврАзЭС. В России партия «Единая Россия» имеет парламентское большинство в Государственной Думе – нижней палате парламента, где представлены всего четыре партии из семи зарегистрированных. В Республике Казахстан – пропрезидентская Народно-Демократическая партия «Нур Отан». В Узбекистане фактически значение партии власти приобретает партия предпринимателей и деловых людей, выдвинувшая на пост президента кандидатуру Ислама Каримова, УзЛиДеП (53 места из 150 в парламенте), фракция которой составляет основу демократического блока нижней палаты парламента Олий Мажлис. В Таджикистане при 8 зарегистрированных партиях правящей является Народно-Демократическая президентская партия. Административное укрепление государственности и централизованных рычагов управления способствовало формированию в России, Казахстане, Узбекистане властного режима, характеризуемого понятием «мягкий авторитаризм», введенного Р. Дарендорфом. Его черты – «…концентрация властных полномочий в руках узкого круга правящей элиты в сочетании с относительной свободой для граждан, не посягающих на монополию власти на принятие политических решений» [9, с.134]. Модель «мягкого авторитаризма» в наибольшей степени отвечает историческому опыту, российским традициям, нынешней политической обстановке [2, с. 24].

В Белоруссии преобладают авторитарные тенденции развития в направлении «жесткой» формы, партийная система ослаблена, практически не пользуется поддержкой населения, незначительно представлена в Палате представителей. В Киргизии политический процесс находится в активной фазе: в 2010 г. принята новая конституция, закрепившая статус парламентской республики, в ходе кампании 2011 г. по выборам президента республики конкурировали Патриотическая партия «Ата-Журт», социалистическая партия «Ата-Мекен», «Ар-Намыс» (Партия достоинства), Социал-Демократическая партия Кыргызстана (СДПК), оппозиционная партия «Бутун Кыргызстан» («Единый Киргизстан»), представляющие основные политические силы страны [13].

Формирование партии власти можно считать положительным моментом с точки зрения общественных интересов, поскольку становится возможным обоснованное использование опыта развитых демократических стран Европы и США. Можно ожидать ускорения разработки и принятия ряда необходимых законов, более согласованной работы органов законодательной и исполнительной ветвей власти.

Что касается политической активности населения в рассматриваемых странах, то она отличается значительным разнообразием. Выборы президентов везде сопровождаются высокой активностью населения. В целом сельские жители более ответственно относятся к процедуре выборов, чем городские, однако в организованной актуализации своих интересов они значительно уступают горожанам. Партии включают в программы наиболее острые проблемы экономической и социальной сфер общественной жизни, проявляют активность в исследовании проблем местного значения. Внимание электората могут привлечь перспективы проведения публичной политики по следующим направлениям, ориентированным на решение проблем общественной жизни.

В экономической сфере – это политика доминирующего участия государства в развитии публичного сектора экономики, где возможности частного сектора ограничены. Прежде всего, это касается:

- производства тех благ, где потребление носит преимущественно не индивидуальный,

а общественный, нерыночный или ограниченно рыночный характер (сюда относится безопасность жизни, сохранение среды обитания, общественный транспорт, общественные средства коммуникации, культурные ценности и знания, а также институты, обеспечивающие сохранность и функционирование этих благ: школы, музеи, театры, библиотеки, центры фундаментальных исследований.);

- поддержки экономической инфраструктуры, сельского хозяйства, исследований и разработок, особенно в высокотехнологичных областях, ориентированных на будущее;

- проведения политики свертывания и переориентирования неперспективных отраслей публичного сектора;

- определения «правил игры» всех участников рыночных отношений.

В социальной сфере – проведение политики обеспечения социальной безопасности и социального благополучия путем создания современных систем социального обеспечения, защиты каждого гражданина от криминала, коррупции и произвола чиновников, создания благоприятных условий для расширенного воспроизводства «человеческого капитала», поиск путей смягчения национально-этнических противоречий.

В социокультурной сфере – предложения по коммерциализации и принципам финансирования сферы науки, образования, культуры, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства и экологической деятельности.

В гражданско-правовой сфере – предложения по разработке форм и средств вовлечения всех членов общества в процесс обсуждения и принятия политических решений.Публичная политика в странах ЕврАзЭс формируется в условиях преобладания централизованных процессов, но ее характер по сравнению с советским периодом изменился: усиливается общественная составляющая, которая приобретает новые качества одновременно с развитием гражданского общества. В городах и промышленных районах процессы, отражающие становление публичной политики, проявляются интенсивнее, чем в сельских местностях. Оценка степени «публичности» принимаемых политических решений, как основной характеристики публичной политики, позволит определять направленность демократического процесса в этих странах.

Использованная литература:

1. Беляева Н.Ю. Публичная политика: от моделей описания властного пространства к инструментам гражданского действия // Публичная политика – 2004 / под ред. А.Ю. Сунгурова. – СПб.: НОРМА, 2004.
2. Бондар А. Российская государственность: традиции и динамика // Власть. – 2009. – №4. – С. 22–25.
3. Васецкий А.А. Развитие политической системы через взаимодействие государства и гражданского общества // Управленческое консультирование. – 2006. – № 4. – С. 128–142.
4. Вертешин А.И. Медиалегитимация политической власти в современной России. – Архангельск: Поморский университет. 2008
5. Горный М.А. Мягкая безопасность – Балтийское измерение // Публичная политика – 2004 / под ред. А.Ю. Сунгурова. – СПб.: НОРМА, 2004.
6. Ермилова Т.В. Автореф. дис. ... канд. полит. наук. Взаимодействие органов власти и общественных организаций как фактор публичной политики в современной России. – М.: РАГС, 2007.
7. Интервью с независимым политологом Аскаром Нурша. Специально для ИАЦ МГУ [Электронный ресурс] // ia-center.ru 2011.07.июля URL: http://www.ia-center.ru/expert/10860/ (дата обращения 17.10.2011).
8. Королькова Н.Д. Социальная политика как элемент публичной политики // Социальная политика: проблемы и реформы: Материалы международной научной конференции. – СПб., Изд-во СЗАГС. – 2004. – С. 82–84.
9. Красин Ю.А. Метаморфозы демократии в изменяющемся мире // Полис. 2006. №4. С. 127–138.
10. Красин Ю.А. Главное – сохранять и расширять публичную сферу // Публичная политика – 2004 / под ред. А.Ю. Сунгурова. – СПб.: НОРМА, 2004.
11. Ляхович-Петракова Н.В. Аналитические центры и проблема развития оценки публичной политики // Политическая наука и политические процессы в Российской Федерации и Новых Независимых Государствах. – Екатеринбург: УрО РАН. 2006. – С. 255–263
12. Малинова О.Ю. Общественное мнение и модели публичной политики // Публичная политика – 2004 / под ред А.Ю. Сунгурова. – СПб.: НОРМА, 2004.
13. Михайлов Григорий Кто вытащит страну из пропасти? Вторая неделя предвыборной борьбы в Киргизии [Электронный ресурс] // ИА REGNUM. 2011.12 октября. URL: http://www.regnum.ru/news/1455297.html#ixzz3p7ktRE3I (дата обращения 17.10.2011).
14. Сморгунов Л.В. Современная сравнительная политология. – М.: РОССПЭН, 2002.
15. Хабермас Юрген. Как спасти независимую прессу // Русский журнал. 14.01.2008. http://politizdat.ru/article/116/
16. Шматко И.А. Феномен публичной политики. // Социологические исследования. – 2001. – №7. – С. 106–112.