
КОНТЕКСТ

А.И. СОЛОВЬЕВ*

ФРОНТИРНЫЕ ЗОНЫ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ¹

Аннотация. Обращаясь к традиционным трактовкам публичной политики, автор обосновывает необходимость аналитической коррекции ее содержания на основе выявления универсальных параметров публичности, отражающей особый формат открытых (гласных) отношений государства и общества. В этом контексте выделяются три социальных пространства публичной сферы, каждое из которых определяет возможности осуществления курса на соучастие граждан в управлении и усилении социальной направленности правительственной политики. Кратко обозначаются особенности осуществления такого варианта государственной публичной политики в современной России.

Ключевые слова: государство; власть; публичная политика; гражданские структуры; сетевые коалиции; соучастие в управлении; фронтир.

Для цитирования: Соловьев А.И. Фронтирные зоны публичной политики // Политическая наука. – 2021. – № 3. – С. 183–204. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.03.08>

Что скрывается за публичными формами политики?

Появившись в научном дискурсе в первой половине XX в., концепт «публичной политики» со временем приобрел весьма

* **Соловьев Александр Иванович**, доктор политических наук, профессор, заведующий кафедрой политического анализа, Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова (Москва, Россия), e-mail: solovyev@sra.msu.ru

¹ Исследование выполнено при поддержке Междисциплинарной научно-образовательной школы Московского университета «Сохранение мирового культурно-исторического наследия».

широкое распространение. Однако при всем богатстве заложенных в нем коннотаций в настоящее время в нем преобладают идеи соучастия в принятии решений государственных и гражданских акторов, а также неуклонное расширение политического дискурса, базирующееся на установленном правовом порядке [Neklo, 1978; Colebatch, 1998; Morell, 2009]. Несколько иные акценты, но также сориентированные на утверждение совместных действий государства и общества при разработке правительственных стратегий, сохранились и в рамках традиции, делающей основной акцент на действиях правительства¹.

Эти исследовательские приоритеты, развивавшиеся на принципах республиканизма, либерализма, коммуникативизма и конструктивизма (сохраняя при этом отголоски идей Маркса, философии Ортеги-и-Гассета и партиципаторной теории), демонстрировали принципиальное значение для рационального правления современного государства совместных форм работы правительства с партиями, НКО, аналитическими центрами и гражданскими активистами на основе переговоров и механизмов онлайн делиберации, учета общественной повестки, оптимального сочетания частных и общих интересов. Следуя принципам отрицания дискриминации гражданских прав в области управления и расширения эгалитарной коммуникации, такие теоретические установки породили и немало оригинальных теоретических конструкций (good government, governance of public policy и др.), последовательно укреплявших веру в демократическую перспективу общественного развития и позитивное решение социально-экономических проблем. В этом контексте даже нынешняя стадия развития информационных технологий (цифровизация) рассматривается как фактор расширения равного доступа граждан к информации (ее свободного выбора и возможности участия в создании информационных про-

¹ Как писал Дж. Андерсон, публичная политика представляет собой «относительно стабильный курс правительства, которому оно следует при решении некоторых проблем и вопросов» [Андерсон, 2008, с. 11]. По сути, аналогичными по своим методологическим подходам следует признать и позиции ученых рассматривающие публичную политику как форму гласной активности правительства [Hill, 1977, p. 7–8; Anderson, 1994, p. 4–5; Allison, Zelikow, 1999, p. 16], выражающей его «целенаправленный курс действий» и «общественное содержание государственно-управленческих процессов» [Дегтярев, 2004, с. 18–19].

дуктов) и усиления позиций общества в системе государственной власти.

Одним словом, такие подходы утверждают едва ли ни неизбежность активизации «демократической общественности» и проведения государством политики «в общественных интересах и с реальным учетом общественного мнения» [Сунгуров, 2017, с. 10], пытаясь, тем самым, утвердить неизбежность внутренней перенастройки механизмов государственной политики, увидев в действиях правящих кругов желание соответствовать идеологии гражданского участия. И хотя приверженцам этой модели государственного управления трудно найти весомые аргументы, опровергающие конформизм массового человека, высокую управляемость общества [Riseman, 2001] или тот факт, что граждане, не имеющие должных знаний, не способны принимать судьбоносные решения¹, все же они не оставляют попыток продвижения этой идеи (побуждая немалое число ученых изобретательно выискивать нано-проявления такой государственной политики даже в жестких авторитарных режимах).

Стоит признать, что предикат «публичная» в обозначении общественно сориентированной государственной политики удачно подчеркивает возможность совместных действий властей и гражданских структур. Ибо такие формы соучастия складываются не столько по причине *зависимости* власти от воли и выбора населения, сколько в силу поддержания *взаимно открытых* (гласных) коммуникаций управляющих и управляемых, апеллирующих к правовым основаниям общественного порядка. Такое положение отсекает от граждан области принятия легальных, но конфиденциальных решений, сохраняя их возможности соучастия лишь за счет открытого преодоления административных барьеров.

Но и помимо этих трудностей формальные права граждан обладают явно недостаточным весом, поскольку при разработке конкретных целей для государства имеет значение лишь то, какие ресурсы и доводы люди могут публично предъявить правящим кругам. Другими словами, формирование государственной политики, демонстрируя сложное сочетание взаимосвязей институтов с внешними стейкхолдерами, откликается на давление лишь тех из

¹ В частности, Г. Лассуэлл прямо говорил о своем непонимании того, как «объединение множества невежеств может составлять направляющую силу в области принятия общественно значимых решений» [Lippmann, 1993, p. 29].

них, чье влияние невозможно игнорировать при решении конкретных (и тем более высоко значимых) вопросов (что нередко вытесняет на периферию процесса даже статусных госменеджеров). Эта зависимость принимаемых решений от политического веса участников показывает, что государственная политика не только обладает поливариативным характером, но даже в демократических государствах (оказывающихся, например, под давлением сильных игроков, не отличающихся приверженностью законным правилам [Börzel, Vuzogány, 2010, p. 158]) не исключает ни безответственности правления, ни эгоизма властей и проявлений вождизма, ни игнорирования легальных процедур при разработке целей. Так что механизмы совместного и социально ориентированного профиля государственной политики должны либо опираться на устойчивую заинтересованность власти и общества во взаимных отношениях, либо на некие структурные особенности системы управления.

Однако даже при наличии благоприятных для общества обстоятельств, позволяющих развернуть систему управления в сторону его интересов, необходимо учитывать и те тенденции, которые, подчас, ставят под вопрос даже гипотетическую возможность таких совместных действий.

Так, по сути, знаменем нашего времени стала постоянно увеличивающаяся роль различных неформальных ассоциаций правящего меньшинства, формирующих латентные отношения, пронизывающие все важнейшие механизмы государственного управления. Как правило, активность этих референтных группировок (продвигающих договорные цели, осуществляющих приватные сделки, разрушающих функционал официальных институтов и т.д.) [Richardson, Jordan, 1979; Geenens, Tinnevelt, 2009], опутывающих центры принятия решений, стремится контролировать «вопросы на уровне государства» [Gairney, 2012, p. 12], перенастраивая «институты и общепринятые ценности» в собственных интересах [Хайоз, 2011, p. 201]. В государствах (с развитыми формами институциональной коррупции) агрессия этих сетевых коалиций формирует т.н. «переплетенные институты», вынося центры принятия государственных решений за рамки официального дизайна и формируя «второе ядро» государственного управления [Соловьев, 2019].

Постоянство этой сетевой агрессии обусловлено не столько естественной склонностью человека к сокрытию подлинных замы-

слов в условиях конкуренции, сколько структурными особенностями организации государственной власти при республиканском правлении, демонстрирующими недостаточную (для подтвержденной систематической зависимости власти от населения) эффективность представительных механизмов, наличие множественных институциональных пустот, дефицит административно-правового контроля, а также многочисленные организационные изъяны, позволяющие от имени государства обслуживать далекие от общественных нужд групповые и личные интересы. Совмещаясь с активностью иных локальных акторов, испытывающих нехватку демократической легитимизации [Baldwin, Cave, 1999], эти сетевые игроки порождают многоуровневые зависимости в публичном пространстве [Héritier, Lehmkuhl, 2008], качественно снижающие ответственность власти перед обществом. В конечном счете пересечение потоков активности всех этих акторов, подтачивающих функционал публичных институтов, формирует те фактические приоритеты государственной политики, которые заданы наиболее сильными игроками, способными контролировать реальные центры разработки стратегий и целей.

Складывающийся эквilibrium политических сил показывает, что государственная политика, выстраиваемая в результате *комбинации* усилий легальных и неформальных игроков, не гарантирует ни общественные формы публичного управления, ни социальные *приоритеты* поставленных властями целей. Таким образом, не только расчет на совместность усилий, но и идея суверенитета общества (зависимость от которого обуславливает институциональную природу государства) вытесняется в область условных предположений.

Возникающая на фоне таких коммуникаций размытость внутренних и внешних границ публичной сферы дополняется и субстантивной ролью политической инженерии, активно влияющей на диапазон открытых отношений государства и общества. Конечно, с одной стороны, эти технологии, способные создавать (с помощью цифровых, «голографических» инструментов) дополненную политическую реальность (virtual and augmented reality), увеличивают возможности информационно открытых коммуникаций власти и общества. Однако, с другой стороны, ресурсно оснащенные акторы (государство, крупные корпорации) используют эти инструменты для формирования публичных отношений, кото-

рые подчас очевидно противоречат социально-экономическим интересам населения, превращая граждан в заложников своих манипуляций. В результате публичная сфера становится полем распространения недостоверных сведений, мнимых ценностей, ложных образов и других форм имитации интересов, в итоге образующих искусственные диспозиции государства и общества. И хотя в этом качестве публичность как особая форма социального пространства уже не является ограничителем возможностей политических акторов, тем не менее она оставляет государству широкие возможности для вытеснения из открытых коммуникаций своих гражданских оппонентов.

Можно было бы выделить и другие факторы, сокращающие возможности для реализации прав граждан на соучастие в управлении. Однако и сказанного довольно, чтобы констатировать, что публичность отражает только определенное содержание и «состояние политического поля», которое мыслится в его конкретно-исторических пространственно-временных формах [Рябченко, Мирошниченко, 2012, с. 10], не исключая при этом возможности своего превращения в сугубо символическое явление, не имеющее отношения к реальным правам и возможностям граждан. Закрепляя фактическое доминирование крупных игроков и прокламируемых ими норм при формировании правительственной политики, публичность сохраняет весьма ограниченные возможности гражданских акторов, не обладающих должными ресурсами и организованностью.

Более того, зависимость институтов от сильных неформальных игроков нарушает баланс конвенциональных и неконвенциональных форм активности в государстве. Это неизбежно отражается на изменении масштаба открытых коммуникаций, их роли в производстве государственных решений. В свою очередь, размывание *границ* публичности неизбежно придает всем ее формам и разновидностям *фронтирные* свойства, отражающие неопределенность статусной активности институтов (сохранение рисков изменения их общественного функционала) и гражданских структур.

Такого рода факты показывают, что «вовлечение в публичность» [Сморгунов, 2015, с. 17] отнюдь не избавляет государство ни от партикуляризации правительственных целей, ни от сокрытия подлинных замыслов властей, ни от активизации «грязной ответственности». В силу этого реальные механизмы принятия государ-

ственных решений обуславливают обнаружение в концепте «публичной» (сообщественной, социальной) политики не альтернативу дискриминации гражданских прав населения [Господство против политики..., 2020], а фактическую конфигурацию участников и целей государственного управления.

Сказанное показывает, что понимание содержания и роли «публичной политики» должно прежде всего исходить из наличия *универсальных* характеристик публичности, накладывающих неизбежные ограничения на общественные образы целенаправленной активности государства.

Представляется, что наиболее релевантным основанием аналитической пересборки параметров «публичной политики» является концепт *политической воли*. Ибо именно он отражает *триединство* целевых установок *всех* участников государственной политики, их реальные *диспозиции* в пространстве власти (характеризующие их близость к центрам принятия решений), а также формы их *фактического* взаимодействия, предопределяющие разработку целей государственной политики. Благодаря волевым основаниям, публичность связывается с целенаправленными действиями акторов, по-своему влияющих на содержание государственной политики, способствующих преодолению препятствий, готовности к рискам, совместным формам управления и т.д. Более того, использование концепта политической воли позволяет не только фиксировать *фактические* проявления открытых форм активности политических акторов, зависящих от «контекста политической жизни», но и идентифицировать «незримую» волю борющихся за власть акторов (в том числе и тогда, когда ее «узурпирует» элита или государственная политика не является «с самого начала успешной или популярной») [Белолыпецкий, Тульчинский, 2018, с. 197, 188].

В своем волевом измерении публичность отражает только ту политическую энергию акторов, которая гласно манифестирует их интересы, вынося в открытое политическое пространство те цели, которые должны сподвигнуть оппонентов (пропонентов) на ответные акции, способствовать налаживанию выгодной коммуникации, провоцированию общественного резонанса. Сохраняя риски соперничества и издержки асимметричного отношения к центрам власти, концепт публичности в то же время противопоставляется скрытым формам политического воления (тайным сговорам, внутриэлитарным сделкам, закулисным договоренностям и др.).

Понимание власти как «присвоения чужой воли» одновременно позволяет в рамках «онтологизации исторического опыта» (Лефевр) определить функционал публичности, отражающий ролевые нагрузки элитарных и неэлитарных слоев (компетентность, степень организованности, ресурсную оснащенность, особенности стратегий и умения отстаивать свои позиции) на различных *аренах* государства. В этом плане уместно вспомнить, что Ю. Хабермас впервые предложил различать сильные и слабые публичные сферы [Habermas, 1996]. И хотя речь во многом шла об информационном пространстве, следует признать, что немецкий философ методологически утвердил нетривиальное понимание *неоднородности* публичной политики, обусловленной ее различными проявлениями.

Подход, ориентирующий на понимание различных способов саморазвертывания публичности на различных аренах государства (а, следовательно, и выявление неоднозначных критериев оценки ее властного потенциала), демонстрирует невозможность сведения ее роли к однозначно позитивным и легитимным формам взаимодействия государства и общества. Учитывая пространственную диверсификацию публичности, становится невозможным и априори определить объем, характер и даже вектор ее политической направленности (тем самым однозначно ответив на вопрос, сможет ли де-libерация изменить политический статус общественности, или же констатировать, что политическая инициатива находится у государства, а общество всегда играет вторым номером).

Утверждать можно лишь то, что пластичность объема и неопределенность роли публичной политики зависит от набора решаемых задач и мотивации элитарных и неэлитарных слоев (в том числе и их заинтересованности в совместных действиях), складывающихся в рамках определенных социальных пространств в теле государства. Именно эти фронтальные зоны определяют формат публичных отношений власти и общества, накладывают ограничения на использование политическими игроками открытых форм своих коммуникаций.

Фронтальные зоны публичной политики

Первостепенным по значению пространством публичного продвижения политической воли разнообразных акторов является

арена борьбы за высшие центры власти, за легитимное право использовать их официальные прерогативы для установления и правового закрепления общеполитических порядков. Это арена столкновения сил, с одной стороны, использующих права и возможности для публичного оспаривания (*public contention*) позиций правящего режима, а с другой – направленных на воспроизводство действующих порядков и противодействие оппонентам. Таким образом, различные формы публичной политики (складывающиеся в диапазоне от легальных средств политической конкуренции до неконвенциональных форм массовой активности) могут как сохранять рамки консенсуса властвующих и подвластных, так и выходить за его границы (ставя под вопрос не только основания легитимации правящего режима, но и противопоставляемого хаосу социального порядка в целом). В этом смысле основные конфликты публичной политики связаны с практиками открытого оспаривания позиций господствующих сил, которые не всегда органично встраиваются в законодательную матрицу. Учитывая разнообразие существующих здесь приемов, было бы наивно рассматривать публичность как инструмент институализации действий коллективного актора, перестраивающего систему республиканского правления в ходе «трансформации ... общества, основанного на элитах, к обществу, основанному на массах граждан» [Норт, Уоллис, Вайнгаст, 2011, р. 215].

Диапазон этого публичного фронта простирается от институализированных и рутинизированных форм выражения интересов сторон до применения силовых и административных способов принудительного воздействия, устраняющих собственно политический характер коммуникаций государства и общества. В данном аспекте публичная политика противопоставляет механизмы прямого и представительного выражения коллективных интересов действиям правящих элит, стремящихся снизить риски для позиций правящего режима в результате расширения / сужения гражданских прав и других проявлений массовой активности. И хотя на объем публичных отношений здесь влияют разнообразные латентные процессы (тайные сделки, союзы, договоренности и т.д.), тем не менее публичность является основным показателем соотношения сил и олицетворения легальности власти (в этом смысле даже внутриэлитарная конкуренция, влияющая на смеще-

ние доминирующих группировок, так или иначе требует своей публичной презентации).

Границы конкурентной политики расположены между монопольными действиями правящих кругов и формами символического изображения политической роли и суверенитета общественности. Сегодня одной из характерных черт реконфигурации этой зоны политических отношений является широкое использование «организованных правительством неправительственных организаций» – GONGO (government-organized non-governmental organization) и QUANGO (гибридных НПО, сочетающих черты государственных организаций и НПО, которым делегируются те или иные государственные функции), а также иных аналогичных структур (DONGO, GRINGO, PANGO) укрепляющих позиции правящих режимов [Лушников, 2019]. В сочетании с кластерными структурами, партиями-спойлерами, использованием технологий астротурфинга, имитирующих поддержку населением действующих режимов и распространяющих мнимые формы гражданской солидарности, такие структуры и методы последовательно вытесняют граждан из сферы политики, создавая имитационную конфигурацию публичных отношений государства и общества.

Коротко говоря, в рамках данного фронта однозначно преобладает воля правящей элиты (определяющей параметры общественного блага), которая не только предшествует организации открытого диалога с обществом, но и стремится к перехвату у граждан инициативы в выражении их социальных интересов и мнений. Именно от власти зависит характер и масштаб публичности, способной функционировать в диапазоне от «честной кооперации» и конкуренции (Дж. Роулз) до монопольных практик тех или иных политических сил (упраздняющих фактические права населения на оспаривание и претензии к власти). Поскольку же борьба с оппозицией нередко отождествляется властями с подрывом социального порядка, то по своему значению она становится сопоставимой с борьбой за сохранение территориальной целостности государства (Б. Джессоп).

Одним словом, в этой зоне не только невозможно создать устойчивые структуры для соучастия власти и населения, но и однозначно определить характер государственной политики. Возможно, в этом аспекте удобно использовать понимание негативной и позитивной (good public policy) публичной политики (Дж. Андерсон).

Основная слабость общества в этой зоне публичности (не только как соучастника, но и как оппонента власти) состоит в том, что граждане, оппонирова власти, в основном апеллируют к абстрактным правам, принципам, публичным ценностям, в то время как власти ориентируются на реальные инструменты укрепления своих позиций, дающих им право на дополнительные ресурсы и защиту своей безопасности. Существенно и то, что через публичные механизмы граждане не способны вмешаться в борьбу элитарных кланов. Так что, хотя публичность и является самым мощным политическим орудием коллективного актора (в ряде случаев основным инструментом транзита власти), правящий режим обладает значительно более эффективным арсеналом средств управления публичной активностью населения.

По сути, политическая воля властей, которая *предшествует* установлению любых форм политического оспаривания, изначально сужает пространство публичности, стремясь придать ей безопасный для правящего режима характер (если только сами представители истеблишмента не используют массы как рычаг давления на оппонентов). В любом случае границы этого фронта обретают все большую жесткость по отношению к формам публичной активности населения, свидетельствуя об утрате результативности даже демократических инструментов¹.

Второй фронт публичной политики связан с формированием той разновидности политической воли государства, которая непосредственно влияет на продвижение интересов политических акторов в зону принятия решений и распределения (перераспределения) ресурсов. Данный формат публичности представляет политическую волю как появление «силы», означающей способность актора не просто «одолеть» соперника в борьбе, а «поступать по своей «воле» [Сергеев, 2001, с. 41]. В этом смысле политическая воля выступает как «степень выраженной поддержки среди ключевых лиц, принимающих решения, конкретного решения определенной проблемы...» [Post, Raile, Raile, 2010, p. 659], как тот фактор, который – в силу неопределенности ключевых участников – отсутствует в общей модели принятия решений [Woocher, 2001].

¹ Как высказалась в интервью одна из участниц антиковидных демонстраций в Париже весной 2021 г., «улица осталась последним бастионом демократии».

В рамках демократической традиции целеполагание рассматривается как неизбежное следствие суверенной роли общества, использующего представительные и иные механизмы участия в этом процессе. Однако на практике здесь доминирует механизм центрации отношений с обществом по принципу «сверху-вниз», а фактическим влиянием обладают те игроки, которые минимизируют роль публичных процедур, замещая их неформальными договоренностями. Одним словом, данный формат публичности связан с взаимодействием только тех (статусных и нестатусных) акторов, которые принимают фактическое участие в разработке и осуществлении целей государственной политики, что означает – государственная политика «не имеет явных целевых групп» [Sabatier, Jenkins-Smith, 1993, p. 118] и представляет собой результат конструирования интересов общественных групп [Collier, 2007].

С одной стороны, институты, контролируемые профессиональными управляющими, имеют право использовать инструменты принудительного регулирования и императивной координации, в результате чего процесс принятия решений нередко обретает не только «сверхцентрализованную» (при разработке внешнеполитических целей) [Kaczmarek, 2018], но и непрозрачную (при распределении ключевых общественных благ и ресурсов) форму. В этих условиях гражданские эксперты и консультанты, как правило, не могут получить нужные сведения, чтобы принять участие в этих процессах.

С другой стороны, основными игроками здесь становятся сетевые коалиции правящего меньшинства, использующие неформальные методы для контроля за публичными институтами. Под их давлением содержание «общественного блага» превращается в заложника договорных целей, прикрывающих, подчас, даже криминальный профиль их инициаторов¹. Однако при такой конфигу-

¹ Следует, впрочем, подчеркнуть, что в науке присутствуют и иные позиции, утверждающие, что сетевое давление (управление) поддерживает стратегию совместного участия, поощряет непрерывность коммуникации государства с обществом и формирование доверительных отношений [Kenis, Schneide, 1991; Kickert, Klipj, Корренжан, 1997]. Однако надо иметь в виду, что, во-первых, существуют огромные различия между функциональными возможностями сетей и последствиями их активности в различных политических режимах [Ledeneva, 2008], а во-вторых, практика показывает абсолютный приоритет партикулярных ориентиров таких коалиций.

рации политических отношений «воля» населения (стремящегося продвинуть свои интересы) проецируется на институты власти и управления, а не на позиции тех неформальных группировок, которые контролируют разработку целей. Другими словами, население не способно уловить, что средоточие «воли государства» может перемещаться за рамки официальной иерархии, превращая публичные институты в формально необходимую площадку для продвижения замыслов сетевых политических инвесторов.

На фоне активности ключевых участников разработки решений публичность нередко обретает функцию прикрытия интересов корпоративных игроков, превращаясь в декорацию для продвижения целей сетевых коалиций. Естественным образом такая переориентация задач деформирует усилия властей по координации своих отношений с обществом и может быть использована для нарушения прав человека и социальной справедливости, искажения политических предпочтений населения.

Понятно, что в механизмах разработки решений, контролируемых не зависящими от общества сетевыми коалициями, правовые инвективы утрачивает значение при образовании общественного блага, а этика договоренностей доминирует над моральными принципами. В этих фактически складывающихся порядках ни механизмы делиберации, ни общественная мораль и нравственные инвективы не могут превратиться в устойчивый источник формирования общественной воли. Напротив, усиление контроля верхов (находящихся в зависимости от этих референтных группировок) за ключевыми государственными решениями может привести к неэффективности медиаторов, а в логическом пределе – к распаду общества (Г. Лассуэлл).

В результате роль неформальных игроков не только снижает возможности проведения властями доказательной политики (обращенной к общественному мнению на основе открытой аргументации и учета национальных интересов), но и ставит под вопрос «разумность» мышления статусных лиц и «открытые процедуры аргументации» (Дж. Роулз). Более того, влияние неформальных акторов подчас направляет аргументацию и дебаты по поводу предлагаемых целей совсем в другую сторону, замалчивая подлинные приоритеты правительства. Таким образом, «воля народа», оказываясь способной к обретению противоположных значений, обретает исключительно символический характер, а взаимность

общества и государства при производстве целей здесь может умереть, так и не родившись.

Другими словами, функционал публичности в этой зоне демонстрирует номинальный характер реальных полномочий граждан как акторов, принимающих решения (Дж. Драйзек, Н. Урбинати). Коротко говоря, здесь формируется тот контур управления государством, где публичность не используется для вовлечения населения в производство политической воли и государственных решений. Ее отдельные всполохи возникают лишь в случае обращения власти к населению для мобилизации поддержки (не исключая при этом имитационных форм). На этом фоне потенциал краудсорсинга, многоуровневого управления, доказательной политики (основанной на системе аргументации, раскрывающих перед обществом замыслы властей) обретает подчиненное и малофункциональное значение. Таким образом, эта очаговая публичность не способна реализовать свой политический функционал, и даже в условиях демократии механизмы участия не являются надежным защитником интересов населения.

Коротко говоря, данный фронтير предельно минимизирует роль открытых процедур принятия решений, а в авторитарных государствах и вовсе превращает публичность в политический антиквариат, демонстрирующий дискриминацию реальных прав населения. Более того, в этих государствах практики сетевого правления формируют культурную антитезу публичным нормам официального иерархизма (деловым нормам) и деловой этике ответственного правления, пытаясь приучить граждан к опоре на патрон-клиентские нормы даже в тех случаях, где институциональные связи достаточны, а «ресурсы доступны» [Ledeneva, 2013].

В третьей фронтирной зоне собственное значение обретают *методы оформления* волевых устремлений политических игроков, транслирующих интересы и позиции государственных и гражданских акторов. Здесь речь идет о специфической роли инструментов, которые формируют и поддерживают их публичные связи, способствуя использованию или купированию коммуникативного потенциала сторон. Субстантивное значение для этой формы публичности обретают различные способы передачи информации, формирования медиапотоков и организации политических дебатов, аргументы, используемые для продвижения месседжей, конкурентные свойства мифов и идеологий, а также другие аналогичные технологии формирования массового политического дискурса.

Данные способы формирования и распространения информационно-символической продукции (помещающие в центр внимания коммуникативные способности лидеров, компетенции идеологов и когнитариев, медиатехнологов, спин-докторов и других специалистов, создающих информационные упаковки политических позиций акторов, влияющих на общественное мнение) оформляют публичные грани коммуникаций государства и общества¹.

Границы данного фронта простираются от практик медиадистрибуции (одностороннего распространения сведений, агрессивного навязывания позиций, вытеснения конкурентов за рамки дискурсивного пространства, принуждения к консенсусу, дискредитации несогласных и преследования оппозиции) до организации обратной связи с населением (направленной на формирование доверительных коммуникаций, систематическое обсуждение проектов, рациональную аргументацию и ответственное применения технических средств). При этом помимо выдвижения в дискурсивное пространство программных целей политических акторов столкновение политических позиций осуществляется в связи с формированием новостного потока, каждая фаза которого представляет собой неисчерпаемый повод для отсылки обществу символических сигналов, уточняющих и продвигающих позиции государственных и гражданских акторов, сигнализирующих о возможностях совместного участия. В современных условиях эти тенденции сочетаются с технологиями создания дополненной реальности и искусственно сконструированных событий, направленных на управление позициями оппонентов.

Как показывает опыт, широкое применение таких инструментов ведет к формированию не только медиаориентированных демократий, но и авторитарных медиакратий, сочетающих новые цифровые инструменты с агрессивной пропагандой и отвлечением внимания общества от злободневных вопросов, в итоге исключая саму потребность в расширении реальных прав граждан. Типичными приемами укрепления правящих режимов в таком

¹ Уместно вспомнить, что Ю. Хабермас рассматривал публичность именно как «сеть информации и точек зрения» (например, мнений, выражающих одобрительные или неодобрительные взгляды); «поток коммуникаций, отфильтрованные и синтезированные таким образом, что они соединяются в узлы тематически специфицированного общественного мнения» и «машину производства» последнего [Habermas, 1996, p. 631].

случае становятся внешнеполитические провокации (нагнетающие драматизм в восприятии «внешних врагов»), поощрение информационной активности экстремистских сил. Впрочем, и демократические режимы, преуспевшие в использовании методов доверительной коммуникации, отнюдь не свободны от использования контрриторических стратегий, формирующихся по принципу – «да» (демонстрируя согласие властей с озабоченностью и просьбами общественности), «но» (находя причины, не позволяющие им пойти навстречу гражданам) [Ibarra, Kitsuse, 2003].

Весьма неоднозначной выглядит и роль массмедиа, которые призваны способствовать продвижению принципов демократии [Ехoo, Calvin, 2010], но которые нередко превращаются в угрозу ее принципам и механизмам¹. Широко распространенными практиками становятся коммерциализация информационного рынка, сокращение альтернативных СМИ, сужение возможностей для расследования правонарушений должностных лиц (gotcha-журналистика), использование социальных сетей для разжигания (социальной, национальной) ненависти (не говоря уже о прямых препятствиях свободе СМИ в недемократических странах) и т.д. Все это препятствует гражданским дебатам и ведет к отказу различных групп населения от участия в публичном дискурсе².

На этом фоне фронтир массового дискурса образуется за счет констелляции полярно противоположных (в зависимости от обсуждаемых проблем) инфопотоков и политических коммуникаций, а реальный уровень консолидации государства и общества, характер легитимации власти и поддержка правительственных проектов в значительной степени складываются в зависимости от медиабаланса. Строго говоря, в этой части политического пространства нет однозначного преимущества властей, неспособных контролировать все инструменты, провоцирующие «тематическое воспламенение» общественных проблем [Дьякова, 2003, с. 117]. Однако способности правящих структур контролировать медиа-

¹ Democracy is under threat from the malicious use of technology. The EU is fighting back // The Guardian. – Mode of access: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2018/jul/28/democracy-threatened-malicious-technology-eu-fighting-back> (accessed: 28.03.2021).

² The role of media in democracy: A strategic approach // U.S. Agency for International Development. – Mode of access: <https://www.ifes.org/sites/default/files/pnace630.pdf> (accessed: 27.03.2021).

пространство или использовать цифровые инструменты для принудительного продвижения своих проектов создают им решающие преимущества перед обществом. А нередко оставляют его без каких-либо надежных источников презентации своих позиций. Даже виртуальное пространство (где активность глобальных интернет-гигантов сталкивается с поддерживаемыми государством системами контроля и противодействием проправительственных ботов, фабрик троллей и проч.) испытывает серьезные трудности в использовании своего потенциала для консолидации общественных позиций. Другими словами, несмотря на прогресс в использовании информации и убеждения ученых, что токи публичности исходят от общества (Ю. Хабермас), основным инициатором и бенефициаром получения преимуществ в этой фронтальной зоне остается все то же государство.

Вместо заключения

С учетом ограничений публичности в ее фронтальных зонах говорить об общегражданском содержании государственной политики и тем более о ее социальных ориентирах следует не просто с крайней степенью осторожности, а исключительно в нормативном формате. Особенно если учитывать, что многие замыслы властей остаются для общества неартикулированными, результаты политического дискурса не имеют гарантий осуществления в правительственных планах, а власти обладают неоспоримыми преимуществами в организации политической игры.

В любом случае надежды на воплощение общественной правительственной стратегии нужно проецировать не на институциональные возможности государства и правовую защиту граждан, а на морально-этическую оснащенность правящих кругов. В этом смысле в России, где политическая конкуренция вытеснена из публичного пространства (и где отсутствуют даже предпосылки «превентивной демократизации» (В. Иноземцев)), а активное «отторжение политики» осуществляется в виде агрессивного навязывания людям «пустых идеологий» [Петухов, 2020, с. 107]¹, было

¹ Результатами такой политики, подпитываемой традиционно невысокой активностью населения, является то, что сегодня каждый второй житель страны

бы довольно наивным надеяться на усиление гарантий гражданских прав или на то, что свою роль сыграют «пограничные организации», к которым относят организации типа «фабрик мысли» [Medvetz, 2012], отвечающие «изменяющимся интересам акторов по обе стороны границы» [Cash, 2001, p. 450].

Думается, больше правы те исследователи, которые говорят о «закате» и даже «гибели» российской публичности, связывая эти события не только со своеволием властей и пассивностью общества, но и с тем, что сторонники либерально-демократических ценностей (по перефразированному выражению В.О. Ключевского) превратились в тот «жидкий элемент русской истории», который не только оказался неспособным откристаллизовать себя как политически активное «сословие» [Пивоваров, 2006, с. 135,138], но и утратил желание обращаться к государству¹.

Одним словом, надежды на «публичную политику» с ее идеалами совместности и социальными ориентирами сегодня не только структурно ограничены возможностями обозначенных фронтов, но и не подтверждаются реальной заинтересованностью правящих кругов в управленческом соучастии населения. В этом смысле российскому – как и любому другому – обществу остается искать источники реанимации «публичности» *внутри* элитарных слоев, апеллируя к их моральным нормам и принципам. Не забывая, однако, что, как считал Л. Жолнаи, «институциональная система и соответствующий ей мир ценностей делает этическое поведение фактически невозможным или, в лучшем случае, спорадическим» (цит. по: [Гуторов, 2021, с. 986]).

не принимает никакого участия в общественно-политической жизни страны, а треть вообще не интересуется политикой. Видимо, по этим причинам в российском обществе существует запрос на меритократию, а не на личное участие в политике [Российское общество и вызовы времени ..., 2016, с. 170, 204].

¹Как показывает опыт, сегодня и у государственных, и у гражданских структур отсутствует сама потребность в достижении политического компромисса, договоренностей. Так, власти рассматривают несистемную оппозицию как аффилированных с Западом «шпионов», а протестующие не хотят договариваться с «нерукопожатными» «жуликами и ворами». В результате стороны не слышат друг друга, и публичная сфера превращается даже не в дорогу с односторонним движением, а в расколотое пространство с застывшими диспозициями конфликтующих акторов.

A.I. Solovyev*
Frontier zones of public policy¹

Abstract. Referring to the traditional interpretations of “public policy”, the author substantiates the need for analytical correction of its content on the basis of identifying universal parameters of publicity, reflecting a special format of open (public) relations between the state and society. In this context, there are three social spaces of the public sphere, each of which determines the possibilities of implementing the course of citizens' participation in the management and strengthening the social orientation of government policy. The features of the implementation of such a variant of state public policy in modern Russia are briefly outlined.

Keywords: state; government; public policy; civil structures; network coalitions; complicity in governance; frontier.

For citation: Solovyev A.I. Frontier zones of public policy. *Political science (RU)*. 2021, N 3, P. 183–204. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.03.08>

References

- Allison G., Zelikow P. *Essence of decision: explaining the Cuban Missil Crisis*. New York : Longman, 1999, 416 p.
- Anderson J. Public policy: an introduction. In: Danilova N.Yu., Gurova O.Yu., Zhidkova N.G. (eds). *Public policy: from theory to practice*. St. Petersburg : Aletheia, 2008, P. 11–34. (In Russ.)
- Anderson J. *Public policymaking: an introduction*. Boston : Houghton Mifflin, 1994, 331 p.
- Baldwin R., Cave M. *Understanding regulation: theory, strategy, and practice*. Oxford, New York : Oxford university press, 1999, 130 p.
- Belolipetskiy E.V., Tulchinskiy G.L. Political will: the content of the concept. In: Solovyov I. (ed.). *Political reflection, theory and methodology of political research. RAPN Yearbook 2017*. Moscow : ROSSPEN, 2018, P. 187–211. (In Russ.)
- Börzel T., Buzogány A. Governing EU accession in transition countries: the role of non-state actors. *Acta politica*. 2010, N 45(1–2), P. 158–182. DOI: <https://doi.org/10.1057/ap.2009.26>
- Cash D.W. In order to aid in diffusing useful and practical information»: agricultural extension and boundary organizations. *Science, technology and human*. 2001, Vol. 26(4), P. 431–453. DOI: <https://doi.org/10.1177/016224390102600403>
- Colebatch H.K. *Policy*. Minneapolis, MN : University of Minnesota press, 1998, 122 p.

* **Solovyev Alexander**, Lomonosov Moscow State University (Moscow, Russia), e-mail: solovyev@spa.msu.ru

¹ This research was performed according to the Development Program of the Interdisciplinary Scientific and Educational School of Moscow University «Preservation of the World Cultural and Historical Heritage».

- Collier P. *The bottom billion: why the poorest countries are failing and what can be done about it*. Oxford ; New York : Oxford university press, 2007, 205 p.
- Degtyarev A.A. *Making political decisions*. Moscow : KDU, 2004, 414 p. (In Russ.)
- Dyakova E.G. Mass political communication in agenda setting theory: from effect to process. *Polis. Political studies*. 2003, N 3, P. 109–119. (In Russ.)
- Exoo C.F. *The Pen and the Sword: press, war, and terror in the 21 st century*. California : Sage publications, 2010, 233 p.
- Gairney P. *Understanding public policy. Theories and issues*. London : Red globe press, 2012, 316 p.
- Geenens R., Tinnevelt R. *Does truth matters? Democracy and public space*. Berlin : Springer, 2009, 360 p.
- Gorshkova M.K., Petukhova V.V. (eds). *Russian society and the challenges of the time. Book Four*. Moscow : Ves Mir, 2016, 400 p. (In Russ.)
- Gutorov V.A. *Policy 2.0*. Moscow : Publishing house of Moscow State University, 2020, 986 p. (In Russ.)
- Habermas J. *Between facts and norms: contribution to a discourse theory of law and democracy*. Cambridge, MA : MIT press, 1996, 360 p.
- Hayoz N. Governance, corruption and local structures of political influence in Switzerland. In: Gaman-Golutvina O.V. (ed.). *Elites and society in a comparative dimension*. Moscow : ROSSPEN, 2011, P. 200–207. (In Russ.)
- Heklo H. Issue networks and the executive establishment. In: King A. (ed.). *The new American political system*. Washington, DC : American Enterprise Institute. 1978, P. 87–124.
- Héritier A., Lehmkuhl D. The shadow of hierarchy and new modes of governance. *Journal of public policy*. 2008, N 28(1), P. 1–17. DOI: <https://doi.org/10.1017/s0143814x08000755>
- Hill M. *The policy process in the modern state*. Harlow: Pearson Education: Prentice Hall, 1977, 272 p.
- Ibarra P.R., Kitsuse J.I. Claims-making discourse and vernacular resources. In: Holstein J.A., Miller G. (eds). *Challenges and choices: constructionist perspectives on social problems*. Hawthorne, New York : Aldine de Gruyter Publ., 2003, P. 17–50.
- Kaczmarek K. Academic community and policymaking in Russia. *Problems of post-communism*. 2018, Vol. 9, N 9, P. 1–13.
- Kenis P., Schneider V. Policy networks and policy analysis: scrutinizing a new analytical toolbox. In: Martin D., Mayntz R. (eds). *Policy networks. empirical evidence and theoretical considerations*. Frankfurt. M. Boulder, Co. : Campus Verlag. Westview press, 1991, P. 22–59.
- Kickert W. J. M., Klijn E. H., Koppenjan J. F. M. A management perspective on policy networks. In: Kickert W. J. M., Klijn E.H., Koppenjan J.F.M (eds). *Managing complex networks: strategies for the public sector*. London : Sage, 1997, P. 35–61.
- Ledeneva A. Blat and guanxi: informal Practices in Russia and China', Comparative studies in society and history. *Post-Soviet affairs*. 2008, N 50 (1), P. 118–144. DOI: <https://doi.org/10.1017/s0010417508000078>
- Ledeneva A.V. *Can Russia Modernise? Sistema, power networks and informal governance*. Cambridge : Cambridge university press, 2013, 327 p.

- Lippmann W. *The Phantom Public*. New York : Wilder Publication, Inc., 1993, 142 p. Mode of access: <http://www.scribd.com/doc/112051658/Walter-Lippmann-the-Phantom-Public-International-Organizations-Series-1993> (accessed: 07.05.2021).
- Lushnikov D.A. Government-sponsored non-governmental organizations (GONGO): genesis of the problems, interpretation and functions. *Polis. Political studies*. 2019, N 2, P. 137–148. <https://doi.org/10.17976/jpps/2019.02.10> (In Russ.)
- Medvets T. Murky Power: «Think Tanks» as Boundary Organizations. *Research in the sociology of organizations*. 2012, Vol. 34, P. 113–133. DOI: [https://doi.org/10.1108/s0733-558x\(2012\)0000034007](https://doi.org/10.1108/s0733-558x(2012)0000034007)
- Morell K. Governance and public good. *Public administration*. 2009, Vol. 87, N 3, P. 538–556.
- North D., Wallis D., Weingast B. *Violence and Social Orders. A conceptual framework for interpreting the written history of mankind*. Moscow : Gaidar Institute, 2011, 480 p. (In Russ.)
- Patrushev S.V., Filippova L.V. (eds). *Domination versus politics. Russian case*. Moscow : ROSSPEN, 2020, 318 p. (In Russ.)
- Petukhov R.V. The request for change: political and value dimension. *Polis. Political studies*. 2020, N 6, P. 103–118. <https://doi.org/10.17976/jpps/2020.06.08> (In Russ.)
- Pivovarov Yu.M. *Russian politics in its historical and cultural relations*. Moscow : ROSSPEN, 2006, 167 p. (In Russ.)
- Post L., Raile A., Raile E. Defining political will. *Politics and policy*. 2010, Vol. 38, N 4, P. 653–676. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1747-1346.2010.00253.x>
- Riceman D. *The lonely crowd. Revised edition: A study of the changing American character*. New Haven; London : Yale University Press, 2001, 315 p.
- Richardson J.J., Jordan A.G. *Governing under pressure*. Oxford, UK : Martin, 1979, 212 p.
- Ryabchenko N.A., Miroshnichenko I.V. *Institutionalization of public policy in the online space of modern Russia*. Krasnodar : Education-South, 2012, 174 p. (In Russ.)
- Sabatier P.A., Jenkins-Smith H. (eds). *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder, CO : Westview press, 1993, 290 p.
- Sergeev V.M. Democratic government: deconstruction of the concept. In: Ilyin M.V. (ed.). *Conceptualization of politics*. Moscow : MONF, 2001, P. 41–58. (In Russ.)
- Smorgunov L.V. Public Policy Management: Formation of a Scientific Discipline. In: Smorgunov L.V. (ed.). *Public Policy Management*. Moscow : Aspect press, 2015, 319 p. (In Russ.)
- Solovyov A.I. Political agenda of the government, or why the state needs the society. *Polis. Political studies*. 2019, N 4, P. 8–25. <https://doi.org/10.17976/jpps/2019.04.02> (In Russ.)
- Sungurov A. Public policy: Basic Directions of Research (World and Russian Experience). *Public policy*. 2017, N 1, P. 8–28. (In Russ.)
- Woocher L. Deconstructing «Political Will»: explaining the failure to prevent deadly conflict and mass atrocities. *The journal of public and international affairs*. 2001, Vol. 12, P. 182–199.

Литература на русском языке

- Андерсон Дж.* Публичная политика : введение // Публичная политика: от теории к практике. – СПб. : Алетей, 2008 – С. 11–34.
- Белолипецкий Е.В., Тульчинский Г.Л.* Политическая воля: содержание концепта // Политическая рефлексия, теория и методология политических исследований : ежегодник РАПН 2017 г. / под ред. А.И. Соловьева. – М. : РОССПЭН, 2018. – С. 187–211.
- Гуторов В.А.* Политика 2.0. – М. : Издательство МГУ, 2020. – 986 с.
- Дегтярев А.А.* Принятие политических решений. – М. : КДУ, 2004–414 с.
- Дьякова Е.Г.* Массовая политическая коммуникация в теории установления повестки дня: от эффекта к процессу // Полис. Политические исследования. – 2003. – № 3. – С. 109–119.
- Лушиников Д.А.* Организованные правительством неправительственные организации (GONGO): генезис проблематики, интерпретация и функции // Полис. Политические исследования. – 2019. – № 2. – С. 137–148. – DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2019.02.10>
- Господство против политики. Российский случай / под ред. С.В. Патрушева, Л.В. Филипповой. – М. : РОССПЭН, 2020. – 318 с.
- Сергеев В.М.* Демократическое правление: деконструкция понятия // Концептуализация политики / под ред. М.В. Ильина. – М. : МОНФ, 2001. – С. 41–58.
- Норт Д., Уоллис Д., Вайнгаст Б.* Насилие и социальные порядки. Концептуальные рамки для интерпретации письменной истории человечества. – М. : Институт Гайдара, 2011. – 480 с.
- Петухов Р.В.* Запрос на перемены: политико-ценностное измерение // Полис. Политические исследования. – 2020. – № 6. – С. 103–119. – DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2020.06.08>
- Пивоваров Ю.М.* Русская политика в ее историческом и культурном отношениях. – М. : РОССПЭН, 2006. – 167 с.
- Российское общество и вызовы времени. Книга четвертая / под ред. Горщикова М.К., Петухова В.В. – М. : Весь Мир, 2016. – 400 с.
- Рябенко Н.А., Мирошниченко И.В.* Институционализация публичной политики в online-пространстве современной России. – Краснодар : Просвещение-Юг, 2012. – 174 с.
- Сморгунов Л.В.* Управление публичной политикой: становление научной дисциплины // Управление публичной политикой / под ред. Л.В. Сморгунуова. – М. : Аспект Пресс, 2015. – 319 с.
- Соловьев А.И.* Политическая повестка правительства или зачем государству общество // Полис. Политические исследования. – 2019. – № 4. – С. 8–25. – DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2019.04.02>
- Сунгуров А.Ю.* Публичная политика: основные направления исследования (мировой и российский опыт) // Публичная политика. – 2017. – № 1. – С. 8–28.
- Хайоз Н.* Управление, коррупция и локальные структуры политического влияния в Швейцарии // Элиты и общество в сравнительном измерении / под ред. О.В. Гаман-Голутвиной. – М. : РОССПЭН, 2011. – С. 200–207.