

## Публичная политика и общественное мнение<sup>1</sup>

*Александр Сунгуров*

*Президент политологического центра «Стратегия»*

Уважаемые коллеги! То, чем я с вами поделюсь, - это размышления о том, что такое публичная политика, политика, которую хотелось бы иметь у нас в России, как она связана с понятием общественное мнение и всегда ли общественное мнение настроено на развитие публичной политики.

Итак, начнем с определений. Сам термин «публичная политика» как перевод «public policy» не является общепринятым в российском обществе. Это же относится и к термину «public administration», который иногда переводят как «общественное управление» или даже «управление обществом». В то же время в англоязычных странах это синоним понятия государственного муниципального управления, однако понимаемого, как администрация, которая действует в интересах общества и под его контролем, и осознает себя как производное от общества.

Во многих регионах России такая ситуация может рассматриваться пока как утопия, и наша власть еще далеко не является, на мой взгляд, публичной. Как же сделать наше государственное и муниципальной управление действительно публичным – вот в чем вопрос.

. Определенная путаница возникает еще и потому, что слово «public» у нас традиционно переводится на русский язык как «общественный», даже заведующие кафедрой лингвистики в различных университетах переводят однозначно как «общественный». В то же время это опять таки искажение смысла слова «Public». И связано это с тем, что в нашей стране традиционно, начиная с московской Руси, выделялась государственная сфера, с одной стороны, а с другой стороны – все остальное – личность и общество. А в странах Западной Европы раздел шел по другой линии, по границе private и public, где под public понималось как общество, так и государственная, и муниципальная власть, то есть то, что не private – не частное, не личное. У нас же слово public по-прежнему переводится только как общественное, а власть у нас не public, она государева.

Ну и второй вопрос, если мы говорим о публичной политике, то существует еще одна путаница – русскому слову «политика» в английском языке соответствует по крайней мере три понятия: politics, связанная с борьбой за власть, за ее удержание, завоевание, policy - как программа решения тех или иных проблем, как программа деятельности той или иной власти, и еще третье слово polity – формальное и неформальное становление политического порядка. Все это у нас определяется одним словом, и весь тот негатив, который у нас накапливается по поводу politics как грязного дела, переносится в том числе и на policy: «Не наше это дело разбираться с проблемами там, и если в подъезде лампочка перегорела, то это виноват президент» и так далее.

Потому само по себе определение термина «публичной политики» является в наших условиях непростой задачей.

Два года назад наш центр СТРАТЕГИЯ проводил семинар по развитию Центров публичной политики, и его участники, ученые и активисты третьего сектора Северо-Запада предлагали такие определения публичной политики:

- Это – реальная политика
- Любая политика публична, следует оценить уровень ее публичности
- Это - способ и результат общественного участия

<sup>1</sup> Выступление на конференции

- Это - процесс, в котором участвует власть и самые активные некоммерческие организации.
- Это - способы и результат общественного участия в процессе принятия жизненно важных решений для общества.
- Публичная политика – это взаимонаправленный процесс, в котором власти - не самое главное.

Приведем определение, которое мне пока более всего нравится: публичная политика – это программа и приоритеты органов власти, механизмы и технологии их реализации, выработанные на основе и с учетом ожиданий социальных групп, страт общества через их представителей.

Как же выявить эти самые ожидания социальных групп?

Последнее определение из сборника первой в России кафедры публичной политики (Высшая Школа Экономики): публичная политика предполагает соответствие публичной политики общественным нуждам, взаимодействие государственных и негосударственных структур на всех стадиях принятия, реализации, контроля и оценки результатов государственных программ, проектов и решений. Значит, вначале определение целей и приоритетов в развитии общества, разработка и планирование политических стратегий, анализ, оценка затрат по альтернативным программам, обсуждение, консультирование, выбор, принятие государственных решений и, наконец, исполнение. На всех этих элементах, этапах необходимо выявление мнения общества, – это очень важная и непростая задача.

Итак, публичная политика предусматривает реальный учет общественного мнения. Очень важно отметить - реальный учет. В то же время очень часто под учетом понимают только его выявление, но вовсе не следование ему. Так, например, при введении в Санкт-Петербурге 111 муниципальных округов мнение горожан по этому поводу выясняли как через «Санкт-Петербургские Ведомости», так и через опросы социологов. Результаты были вполне коррелирующие – в обоих случаях более 80% жителей были против разделения города на 111 муниципальных округов. Что же было в результате? А ничего – власти учли мнение жителей – они «против» – и сделали, как хотели. Ни кем же не сказано, что учет мнений – это следование мнениям. Вот реальный пример из реальной жизни города Санкт-Петербурга, каким может быть учет общественного мнения.

Поэтому, когда мы говорим об учете мнений, надо понимать – не имитация ли это.

В то же время и по поводу общественного мнения есть разные позиции.

Во-первых, что общественное мнение объективно существует, и наша задача, задача научного сообщества, – его конкретно выявить.

Вторая позиция: общественное мнение – это собственно интересы и ценности социальной группы. Их артикуляция возможна как на уровне спонтанных групп, так и ассоциаций. И тогда уже задача выявления – задача не столько ученых, сколько общественных организаций, ассоциаций, которые это мнение артикулируют и представляют. И никакие ученые им собственно не нужны, потому что они сами знают, что думают, их, например, инвалиды, многодетные и так далее.

Еще одна позиция – иногда сама повестка дня общественной дискуссии зависит от прозорливости инициаторов его выявления, структур типа фабрик мысли, центров публичной политики, когда ставится вопрос, который еще не осознан обществом даже. Например, когда С.Кириенко в ходе Тольяттинского диалога в ноябре 2002 г спросили, зачем, почему он взаимодействует с Центром стратегических исследований Приволжского округа, он ответил: «Потому что они говорят нам о проблемах, которые встанут перед нами еще через пять лет, и только благодаря им мы можем подготовиться».

Т.е. возможно, что общественного мнения по каким-то вопросам просто еще нет.

И наконец еще одна позиция – общественное мнение - это результат грамотно спланированного PR-компаний, итог определенных гуманитарных технологий. А раз так, то нужно их грамотно спланировать, и мы идем по линии «Generation P», «Институт пчеловодства» в незабвенной книге Пелевина. Когда люди реальной политики в принципе не нужны, так как те, кто готовит телевизионные программы, и формируют реальность.

Таким образом, по отношению к общественному мнению возможны различные подходы.

Первая задача – выявлять общественное мнение, как объективно существующее и проблема здесь - как это делать корректно, грамотно, профессионально.

Вторая задача – конструировать, причем это не обязательно плохо, это может быть и хорошо, потому что, собственно говоря, что такое вообще система образования, социализация, если задуматься - это формирование определенного мнения, определенной позиции будущих граждан. Вопрос в том, как его формировать. В этом плане вся педагогика направлена на конструирование мнения, начиная с детских садов и школы. Таким образом, общественное мнение всегда конструируется кем-то. Вопрос – какие ценности развиваются?

В этой связи сегодня в СМИ сообщают, что одновременно с убийством Николая Гиренко в Совете Министров была принято решение о закрытии программы по толерантности. То есть была убита единственная в стране гуманитарная программа. Это очень интересное совпадение: кого мы конструируем?

Ну и наконец третья позиция – манипулирование, когда в общем не важно, что получится, важно – достичь результата. Например, переизбрание Губернатора через пять лет. Как сказал один из активистов избирательной компании предыдущего Губернатора: «Мы начали готовиться к выборам Губернатора сразу после его первой победы над Собчаком». В рамках этого подхода самое главное – сформировать общественное мнение, чтобы достичь определенной цели. Что будет дальше с обществом – нас это не интересует. Это еще одна позиция, которая тоже, на мой взгляд, также существует у нас в обществе.

Кто же в обществе отвечает за выявление этого общественного мнения, если мы говорим про выявление? Традиционно считалось, что это ученые-социологи, однако последнее время на эту роль стали претендовать и лидеры ряда некоммерческих организаций, претендовать на роль общественных экспертов. На Тольяттинском диалоге 2002 г, в ходе которого состоялась Экспертная конференция, посвященная итогам прошедшего в 2001 г. Гражданского форума, ряд участников этой конференции говорили о том, что они, собственно, и являются общественными экспертами, и могут представить общественное мнение. На что Глеб Павловский спросил: «А что такое общественная экспертиза? Не означает ли, что это та экспертиза, за которую никто не хочет платить, то есть экспертиза второго сорта, тогда кому нужна такая экспертиза?».

Таким образом, в фокусе обсуждения возникает фигура эксперта. Заслуживают серьезного анализа отношения экспертов с другими акторами публичной политики, например, эксперт – академическое сообщество, это уже разные позиции, так как ученый изучает социальный мир, а эксперты сужают возможное поле принятия решения, помогая лицу, принимающему решение, сузить это поле. И здесь, кстати, встает вопрос об ответственности эксперта. В этой связи существует позиция некоторых социологов, которые говорят, что вообще власти ничего советовать нельзя – она все извратит, поэтому не дело ученых что-то советовать.

Другие линии взаимодействия - эксперт и властная структура, эксперт и общественная организация. Вот все эти линии взаимодействия необходимо, на мой взгляд, осмыслить. 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 какого-то нового понятия, например, понятия политкорректности.

Обращаясь снова к публичной политике, рассмотрим деятельность центров публичной политики, которые являются как бы формой организации таких экспертов. Под центрами публичной политики мы понимаем фабрики мыслей, которые действуют достаточно самостоятельно при поддержке различных фондов и в интересах развития открытой ответственной власти и гражданского общества. Я напому, что под фабриками мысли можно понимать объединение интеллектуалов и экспертов, по заказу или по собственной инициативе, выполняющее анализ или разработки, которые предусматривают их использование в общественной практике. В большинстве случаев в структуру центра входят специалисты-практики, способные реализовать разработанную стратегию.

Можно выделить следующие функции центров публичной политики и фабрик мысли: это исследовательская, образовательная, креативная, коммуникативная, внедренческая. И все эти функции связаны с выявлением или влиянием на общественное мнение. Исследовательская - по определению, образовательная, если мы хотим, чтобы люди сознательно относились, креативная может быть в меньшей степени - это процесс выработки решений. Медиаторское, коммуникативное обсуждение, позволяющее вовлекать людей в осмысление проблемы и понимание предлагаемых решений, и, наконец, внедренческая, которая также часто реализуется через формирование общественного мнения, а не только через прямое лоббирование представителей власти.

Здесь как раз видна разница между центрами публичной политики, которые направлены на развитие публичной политики, и теми фабриками мысли, которые формируют скорее подкованную политику – закрытую, скрытую. Потому что для второй – для центров непубличной политики, скажем так, к которым принадлежат большинство менеджерских компаний, которые приводят к выборам Губернаторов и затем ведут их к следующей победе – для них вовсе не обязательны образовательная и медиаторская функции. Они проводят исследования, они предлагают решения, они внедряют. Общество им только мешает, общество для них - объект для манипулирования. Если же мы говорим о центрах публичной политики, тогда, конечно, очень важная вещь – образовательная функция и медиаторская, коммуникативная при обсуждении тех или иных возможных вариантов решений.

Итак, общественное мнение играет гигантскую роль в формировании публичной политики. С другой стороны, влияние на общественное мнение широко используется при возможном процессе возврата к политике, которая у нас была в Советском Союзе и которая то же многим сегодня ностальгически нравится, т.е. к непубличной политике, в рамках которой люди рассматриваются в качестве винтиков, либо как инструменты для внедрения гуманитарных технологий и получения тех результатов, которые кому-то нужны.