

О СОЦИАЛЬНЫХ КОНЦЕПЦИЯХ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ НА РУБЕЖЕ XX – XXI ВВ.

С. В. Решетников¹⁾, О. Е. Побережная²⁾

¹⁾ Доктор политических наук, профессор кафедры политологии юридического факультета БГУ, Минск, Беларусь

nina.r@mail.ru

²⁾ Кандидат политических наук, доцент кафедры политологии юридического факультета БГУ, Минск, Беларусь

Olga14021977@gmail.com

Статья посвящена исследованию концепций публичной политики и государственного управления через призму институциональных и пространственно-коммуникативных исследовательских подходов. В рамках статьи анализируются особенности формирования публичной политики и государственного управления как структурных и коммуникативных составляющих политической системы общества.

Ключевые слова: публичная политика; государственное управление; политическая система; политическое пространство; исследовательские подходы; сетевой подход; теория хаоса.

ABOUT SOCIAL CONCEPTS OF PUBLIC POLICY AT THE TURN OF THE XX - XXI CENTURIES

S. V. Reshetnikov¹⁾, O. E. Poberezhnaya²⁾

¹⁾ Doctor of Political Sciences, Professor, Professor of the Department of Political Science, Faculty of Law, Belarusian State University, Minsk, Belarus

nina.r86@mail.ru

²⁾ Candidate of Political Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Political Department of the Law faculty of BSU, Minsk, Belarus

Olga14021977@gmail.com

The article is devoted to study of the Public Policy and Public Administration concepts of through the prism of institutional and spatial-communicative research approaches. The article analyzes the features of the formation of public policy and public administration as structural and communicative components of the political system of society.

Keywords: Public Policy; Public Administration; political system; political space; research approaches; network approach; chaos theory.

На сегодняшний день Республика Беларусь является состоявшимся и устойчивым суверенным государством. Однако процесс государственного строительства с целью повышения эффективности и устойчивости политической системы продолжается. В условиях перемен

всегда существует элемент непредвиденности. Превышенный опыт не всегда обеспечивает реально практическую и интеллектуальную подготовку к изменившимся условиям. В связи с этим возрастает потребность в освоении теоретических наработок по проблеме функционирования публичной политики и связанной с ней эффективной системы государственного управления.

До недавнего времени теории публичной политики и государственного управления в рамках отечественной политической науки развивались преимущественно в русле институционального *политико-правового подхода*. Это было связано в первую очередь с необходимостью формирования и закрепления политических и государственных институтов суверенного государства. Публичная политика и государственное управление как область знаний связана главным образом с организациями, осуществляющими правительственную политику и программы, а также с деятельностью должностных лиц (обычно невыборных), ответственных за их осуществление.

Обычно официальные должностные лица делегируют ответственность за реализацию программ исполнительным органам, отделам и департаментам. Те в свою очередь делегируют ответственность управляющим среднего уровня, в распоряжении которых находятся соответствующие службы. В конечном счете, государственные чиновники доводят распоряжения до тех категорий служащих, в распоряжении которых вообще нет никаких подчиненных.

Государственное управление большей частью не охватывает так называемые неправительственные образования – предприятия частного бизнеса, семьи, общественные организации, за исключением тех неправительственных организаций, которые включены в правительственные программы. Именно они являются субъектами публичной политики как сферы агрегации и артикуляции разнонаправленных интересов, выражения запроса и поддержки политической системы.

В её рамках проводится легитимация и оценка действий, осуществляемых в рамках системы государственного управления.

Существуют три базисные причины необходимости систематического исследования проблем общественно-государственного управления. Первая из них – поиск оптимальных и наиболее эффективных способов государственного управления. Вторая причина – достижение более глубокого понимания того, как правительственные институты оперируют по конкретным проблемам в пространстве публичной политики. Третья причина – возрастание взаимозависимости проблем

публичной политики и государственного управления на межгосударственном уровне.

Публичная политика и теория государственного управления – в целом кросс-дисциплинарная область социальных наук, вклад в которую вносят политологи, экономисты, юристы, социологи, историки, представители многих других научных специальностей.

Основными концептуальными подходами сравнительных исследований государственного управления явились следующие *подходы*.

Одним из первоначальных доминирующих подходов в современном периоде истории был *социоэкономический подход*. Сущность его в том, что могущество государства находится в прямой зависимости от процессов экономического роста и социальной модернизации. Возрастание уровня экономического развития и индустриализации создает новые экономические и социальные реальности, которые ведут к увеличению финансовых возможностей правительства достигать решения поставленных задач. Рост благосостояния населения позволяет решать идеологические конфликты и переходить от традиционных аграрных обществ раннего капитализма к стадии модернизации в группу продвинутых стран со смешанной экономикой [1].

После 1960 г. со стороны представителей различных научных школ стала возрастать критика социоэкономического подхода. По мнению критиков, с позиций социоэкономического подхода невозможно объяснить, почему некоторые страны быстрее решают вопросы благосостояния нации, нежели это позволяют темпы экономического роста. Почему экономические усилия (по крайней мере исходя из правительственных затрат) некоторых высокоразвитых стран порой не дают желаемого эффекта? Обобщенно вопрос можно сформулировать следующим образом: в какой мере социоэкономические показатели могут служить индикаторами продвинутой страны в сравнении с другими государствами?

В ответе на данный вопрос одна из научных школ сконцентрировала усилия на выяснении предпосылок эффективного государственного управления, которые коренятся в истории культуры народов. Данный *культурно-ценностный подход* получил распространение в странах континентальной Европы, а также в Японии.

В то время как социально-экономическая парадигма в целом абстрагировалась от политических детерминант эффективности государственного управления, в научном мире стали распространяться научные подходы, которые можно обобщенно назвать партийно-правительственным подходом. Сущность его заключалась в утверждении факта, что партийный контроль над правительством и является

эффективным средством государственного управления. Данный подход стал особенно распространенным в США и Великобритании. В рамках подхода учеными продолжаются поиски более глубоких взаимозависимостей между партийной политикой и государственным управлением [2].

Еще один подход можно назвать «неокорпоратистским». Его представители сосредоточились на выяснении системы представительства интересов в ее взаимосвязи с правительством через институциональные каналы компромиссов и договоренностей. Эффективность управления в рамках подхода заключается в умении и способностях правительства достигать соглашения с группами организованных интересов (с профсоюзами, ассоциациями, иными общественными организациями граждан) по вопросам формирования и реализации государственной политики и управления.

Термин корпоратизм отражает тенденции к сглаживанию интересов государственного и частного секторов в единой системе распределения ответственности среди главных социальных сил общества. В рамках данного подхода наиболее полно отражена взаимосвязь публичной политики и государственного управления [3, с. 95].

Следующий подход может быть обозначен как *институционально-политический*. В отличие от других подходов, трактующих публичную политику и государственное управление как результат высших воздействий (таких как социоэкономические, партийные, групповые интересы и т. д.) на правительство, институциональный подход рассматривает деятельность государства и его институтов как решающий фактор эффективности государственного управления.

На практике это означает привлечение особого внимания к трем вещам: 1) выделение исторических детерминант, в результате которых сформировалось национальное государство с присущими ему институциональными структурами; 2) готовность и способность государственных структур взаимодействовать с различными социальными силами во имя достижения национально-государственных интересов; 3) обратная связь эффективной государственной политики и управления на политические альянсы и компромиссы, партийное соперничество и другие особенности политического ландшафта.

Кроме указанных подходов, описывающих формирование и развитие публичной политики и государственного управления, необходимо отметить и те социальные концепции, которые описывают данное взаимодействие в рамках сетевого подхода и теории хаоса.

Сетевой подход также является кроссдисциплинарной областью социальных наук. В рамках данного подхода преодолена доминирующая

логика исследования вертикальных и прямых (линейных) причинно-следственных связей субъектного взаимодействия в политическом пространстве и сделан акцент на коммуникативных связях и взаимоотношениях в горизонтальном пространственном измерении. «В условиях современных трансформаций политики сетевая методология способна охватить сложность и текучесть современных социально-политических процессов, новый характер отношений между частной и публичной сферами, между государством и обществом» [4, с. 68].

Согласно сетевой теории политики, главная акторная составляющая политического пространства – «сеть», как различные формы взаимодействия между субъектами (индивидами и организациями) с точки зрения топологии связей, их устойчивости и влияния на поведение этих субъектов, является переменной в производстве политики, «политика» же рассматривается как модель интерактивных политических процессов, характеризующихся взаимодействием между многими акторами и сложностью целей и стратегий, которые являются результатами такого взаимодействия. Важной составляющей сетевой теории политики является институциональный контекст, в котором происходят сложные сетевые взаимодействия [4, с. 78].

Содержательно сетевая теория политики основывается на ряде положений сетевого подхода: наличие политической сети; взаимодействия акторов сети в рамках сетевой игры по распределению влияния и ресурсов; сетевого управления. Политическая сеть формируется в процессе согласования разнонаправленных интересов под воздействием таких факторов как пространственное позиционирование в политическом поле, конкурентной борьбы за смену диспозиций, обнуления временного фактора политического влияния и доступа к власти. Сеть выступает формой неформального группирования политических акторов вокруг центров принятия решений, а также формой непрямого управления процессами в пространстве публичной политики через петлю обратной связи политической системы.

Естественным способом функционирования политической сети становится сетевая игра. Она выступает как совокупность способов формирования связей между участниками сети в политико-управленческих системах, их взаимодействия в условиях конфликтов или мобилизации, а также правил взаимодействия и определения выигрышей (либо нулевой суммы) политических игроков с учётом их связей в рамках политической сети.

Сетевое управление, таким образом, состоит в воздействии на центры принятия решений с целью передачи управленческого импульса по сети и последующего перемещения участников сети или сети в целом в

процессе игры в пространстве, следствием которого станет повышение или понижение статусов, ресурсов, влияния, доступа к власти и принятию решений и т.д.

Сетевой подход описывает динамическое состояние политической системы в пространственно-временном измерении и позволяет прогнозировать сущность и содержание внутреннего согласования политических интересов и позиций при принятии политических решений. Его органично дополняет подход к управлению сложными системами в рамках «теории хаоса», которая утверждает, что сложные системы чрезвычайно зависимы от первоначальных условий, и небольшие изменения в окружающей среде могут привести к непредсказуемым последствиям. Системы с хаотическим поведением являются детерминированными, подчиняются некоторому строгому закону, и, таким образом, являются упорядоченными [5, с. 72].

В теории государственного управления и публичной политики «теория хаоса» была популяризирована и введена в научный оборот американским политологом Стивеном Манном [6]. Он рассматривал через призму данной теории высший – стратегический уровень государственного управления. На данном уровне политическая система погружена в динамическую окружающую среду, которая подвержена изменчивости в той же степени, в какой детерминирована происходящими событиями. Таким образом формируется двухсоставная конструкция, в которой транзакции среды на любом уровне (микро-, макро-) вызывают отклик и деформацию системы, изменяя её как снаружи, так и изнутри.

Российский экономист А. В. Савченко отмечает особенности концепции управления хаосом: «применять теорию хаоса *можно* как теорию интердетерминированной нелинейно изменяющей свои свойства динамичной внешней среды. Теория хаоса позволяет рассматривать внешнюю среду организации не как пространство сосредоточения комплекса стабильных факторов ближнего и дальнего окружения, влияющих на существование организации, а как нелинейное динамично изменяющееся пространство, в котором любой малозначимый элемент сможет приобрести системообразующее значение» [5, с. 73].

Стабилизация политической системы достигается тогда, когда нарастающий объем нелинейной изменчивости, порождающий ощущение потери контроля и, как следствие, хаотизацию политического процесса, канализируется в трансформацию среды (воздействие на социальную структуру) либо в трансформацию политической системы (реформы) через осуществление единичных последовательных воздействий в узловых точках коммуникации между системой и средой.

Теория хаоса позволяет рассматривать функционирование политической системы в единстве с создаваемым ею пространством с учетом фактора времени и общей тенденции к постоянной изменчивости.

Очевидно, что отмеченные подходы не являются взаимоисключающими. На тех или иных исторических отрезках времени могут складываться или *комбинированные подходы*, либо определяться приоритетные *методологии*, позволяющие выстраивать эффективные модели государственного управления и публичной политики. С учетом методологии, методов и технологий можно выстраивать основные направления внутренней и внешней политики государства, разрабатывать доктрины и концепции по различным направлениям развития страны, среднесрочные и долгосрочные прогнозы.

Вклад авторов: Решетникову С. В. принадлежит раскрытие политико-правового, социо-экономического, культурно-ценностного, некорпоративистского, институционально-политического подходов к концептуализации публичной политики и государственного управления. Побережной О. Е. принадлежит раскрытие сетевого подхода в публичной политике, а также применение теории хаоса в концептуализации государственного управления и управления сложными системами.

Библиографические ссылки

1. Решетников С. В., Бровка Г. М., Ермолицкий М. А. О концепте политологического треугольника // Вес. Брэсц. ун-та. Сер. 1. Філософія. Паліталогія. Сацыялогія. 2020. № 1. С. 86–93.

2. Решетников С. В., Бровка Г. М., Ермолицкий М. А. От «политологического треугольника» к «3d*3»-концепту политики // MOLDOSCOPE. 2020. № 1 (88). С. 41–54.

3. *Большаков, С.* Политический концепт сетевого управления. Очерк методологии [Электронный ресурс] // Электронная библиотека. Гражданское общество в России. URL: https://www.civisbook.ru/files/File/Bolshakov_Tetr_54-2.pdf (дата обращения: 15.03.2022).

4. *Мирошниченко И. В.* Сетевой подход в политических исследованиях: содержание и направления развития // Человек. Сообщество. Управление. 2013. №3. С. 68–86.

5. *Савченко А. В.* «Теория хаоса» Стивена Манна и корпоративное управление // Управление. 2017. №1(15). С. 72 – 79.

6. *Mann S. R.* Chaos theory and strategic thought [Электронный ресурс] // Военное обозрение. URL: <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA528321> (дата обращения: 15.03.2022).