

МОРОЗОВА Полина Евгеньевна – аспирант 2-го года обучения факультета политологии Санкт-Петербургского государственного университета (191060, Россия, г Санкт-Петербург, ул. Смольного, 1/3, под. 7; morozova.polina23@gmail.com)

ДОВЕРИЕ В СИМВОЛИЧЕСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ УПРАВЛЕНИЯ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКОЙ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Аннотация. В статье предпринята попытка проследить взаимосвязь между теоретическими концептами институционального доверия, символического пространства и государственным управлением. Принимая во внимание эволюционное развитие государственного управления, автор в данной работе использует наиболее актуальную теоретическую рамку – «управление публичной политикой». Смысловые доминанты данного концепта – сотрудничество и кооперация – позволяют сделать шаг в сторону символического пространства и проявлений институционального доверия в нем. Символическое пространство государственного управления как совокупность символических конструкций, обеспечивающих воспроизводство власти, определяется в русле теоретических воззрений доктора политических наук Г.В. Пушкаревой. С опорой на теоретические модели П. Штомпки, А. Папакостаса и ряда отечественных исследователей автор обращается к проблеме низкого уровня институционального доверия в современной России. В заключение автор делает вывод о глубокой внутренней противоречивости современного российского общества. Антагонистические тенденции в сочетании с неприятием собственного многообразия свидетельствуют о формировании неблагоприятных тенденций общественного развития. Доверие, по убеждению автора, может рассматриваться как ресурс решения подобных проблем государственного управления. Это объясняет актуальность теоретических разработок в данной сфере научного знания.

Ключевые слова: управление публичной политикой, символическое пространство, политическое доверие, институциональное доверие, политический страх, государственное управление

Эволюционное развитие государственного управления, сопровождаемое и подталкиваемое научно-практической проработкой основных социально-экономических проблем, во многом является залогом экономического роста и политической устойчивости. На данный момент исследователи выделяют два этапа институциональных преобразований государственного управления: новый государственный менеджмент и новое государственное управление, одновременно с этим схематически очерчивая современные тенденции по формированию новой стратегии административных реформ – управления публичной политикой.

Обращаясь к данной теме, отечественный философ и политолог Л.В. Сморгунов акцентирует внимание на смысловых нюансах употребления термина «управление публичной политикой» [Сморгунов 2022: 115-117]. В узком смысле значение дефиниции тождественно управлению публичными корпорациями, в т.ч. включает в себя назначение их руководящего состава и подотчетность, открытость в действиях и ответственность. Иной аспект отсылает к неоднородности и неравномерности институционального пространства публичной политики, управление которым в данном контексте призвано сократить дистанцию между институтами различных секторов и уровней, упростить их взаимодействие. Наконец, третий нюанс касается имплементации политических решений, рассматриваемой автором в качестве операционального управления политическим процессом, внутренними и внешними отношениями в ходе реализации целей политики.

Ключевым элементом политической жизни, фундаментальным условием эффективного политического управления часто называют политическое доверие [Ради́ков 2016: 130]. В первом приближении к характерным чертам управления публичной политикой предположим, что сотрудничество и кооперация как смысловые доминанты данного концепта при соблюдении принципов открытости, дискуссии и ответственности могут выступить в качестве фундамента для формирования и укрепления институционального доверия.

Чтобы избежать тавтологии в определении институционального доверия через доверие к политическим и общественным институтам, сфокусируемся на структурных и организационных основаниях доверия. Профессор социологии А. Папакостас, опираясь на сравнительный анализ общественного устройства Швеции и Греции, утверждает, что социальные границы производят и воспроизводят доверие. Подход к феномену доверия через категорию пространства позволяет проследить динамику доверия—недоверия: «Создавая доверие, границы разрешают множество проблем для тех, кто находится внутри, и в то же время создают проблемы для тех, кто находится снаружи» [Папакостас 2016: 73]. Таким образом, именно относительная устойчивость социальных границ при постоянной мобильности индивидов позволяет упорядочить социальное пространство.

Структурированный скептицизм — цивилизованная форма социального недоверия, по представлению А. Папакостаса, играет важную роль в агрегации и обобщении доверия. Таким образом, просматривается логическая последовательность в процессе созидания доверия, которое предваряется накоплением, сочетанием и развитием различных форм проявления недоверия. В числе таких форм автор называет *post hoc* скептицизм, упреждающий скептицизм, радикальную прозрачность и прозрачность, основанную на правилах [Папакостас 2016: 104]. В своей совокупности данные социально-политические явления конструируют в обществе особую политико-правовую культуру.

Институциональное доверие может существовать исключительно в предсказуемых обстоятельствах. Предсказуемость же берет свое начало в повторяемости, основанной на четких и всем известных правилах. В качестве одного из основных источников доверия к власти, и в т.ч. ее легитимации, А. Папакостас видит бюрократию. Приближенная, по М. Веберу, к идеальному типу бюрократия, обособленная от партикулярных интересов, в сочетании с эффективным механизмом артикуляции и агрегации интересов и потребностей населения и высоким уровнем образования формирует, по представлению автора, основу публичного доверия [Папакостас 2016: 102]. Прозрачность, основанная на правилах, в сочетании с упреждающим скептицизмом цивилизует доверие и позволяет обществу перейти к истинно демократическому типу устройства.

Описанный выше подход не противоречит современным представлениям о сущности доверия и недоверия. Он во многом наследует взгляды польского социолога П. Штомпки, специалиста в области доверия, по части геометрии и культуры доверия, а также парадоксов демократии [Штомпка 2012: 373–383]. Описанные исследователем парадоксы демократии напрямую связаны с доверием. Первый парадокс заключается том, что доверие в демократической системе возникает именно вследствие институционализации недоверия. Все институты демократии специальным образом были созданы как связанные между собой, страхующие друг друга механизмы защиты от произвола, нарушения правил и человеческого фактора. Второй парадокс вытекает из первого

и подчеркивает хрупкость демократического типа устройства: чрезмерность в использовании защитных механизмов, даже если они справляются с нагрузкой, провоцирует недоверие, т.к. демонстрирует изъяны системы.

Пространство институционального доверия, как и любой другой социальный феномен, находится не в вакууме. Усилия по укреплению фундамента институционального доверия являются частью символической политики государства. Доктор политических наук Г.В. Пушкарева сформулировала двухконтурную модель символического пространства государственного управления, состоящую из символов-сигнификаторов и символов-интеграторов. Первые служат маркерами акторов и структур, они обеспечивают «визуализацию управленческого пространства» [Пушкарева 2020: 186]. Вторые предоставляют индивидам возможность давать моральную и рациональную оценку нормативному порядку и ориентироваться в нем. Второй компонент символического универсума пронизан отношениями доверия/недоверия через мифы легитимации и мифы дискредитации. Именно они в своей совокупности формируют рамку восприятия наблюдаемой управленческой действительности.

В том числе через терминологическое обозначение «мифы» сигнализируют о субъективности, обусловленной неоднородностью символического пространства и эмоционально-рациональной природой восприятия человеком реальности. Наиболее наглядная и релевантная в данном контексте эмоция — страх — регулярно выступает в качестве ключевого инструмента мифологем, как официальных, так и девиантных. «Государство сначала вселяет в общество различные страхи, а затем выступает в роли единственной легитимной силы, способной его защитить» [Радиков 2017: 46]. Доверие и страх взаимно исключают друг друга. Субъект, внушающий страх, в той или иной степени ограничивает объекту свободу действий. Доверие же необходимо и существует там, где существует доля неопределенности. Выбирая в качестве доминантной стратегию внушения страха, государство лишает себя возможности построения культуры доверия, позитивный эффект которой хорошо изучен наукой и наглядно продемонстрирован практикой жизни.

Актуальное положение дел в современной России характеризуется глубокой внутренней противоречивостью. По многим значимым вопросам в обществе формируются разные, иногда даже антагонистические позиции. На протяжении многих лет в символическом пространстве России доминировала мифологема «агрессивности внешнего мира», в связи с этим в сознании населения глубоко укоренился принцип: «кто не с нами, тот против нас». Эта позиция свойственна большинству возникающих в обществе групп с разными интересами и политическими взглядами. Панацея в данном случае заключается не в солидаризации. Солидарное общество не может рассматриваться как цель, поскольку во многом оно является идеальным конструктом, не встречающимся в реальности. Более того, само стремление к демонстрации общественного согласия по всем вопросам скорее вредно, чем полезно для политической системы. Оно создает благоприятную почву для манипуляций общественным мнением.

Современное общество может гармонично и безболезненно существовать исключительно в приятии собственной неоднородности. Формирование этого многообразия подходов в России — сложный процесс. Сложность опосредована противоречивостью и отчасти трагичностью исторического опыта. Именно этот опыт провоцирует рецидивы прошлого, влияет на современный политический курс, связанный с ужесточением и ограничениями. Невзирая

на это, необходимо научиться сосуществовать, не уничтожая друг друга. Инструменты для достижения этой цели предоставляет истинно демократическая форма правления.

Четкого представления о структуре современного российского общества через призму политических взглядов россиян и поддержки власти нет. Если рассматривать общество с позиций отношения к власти, то условно можно выделить четыре группы: группа активной поддержки, группа умеренной лояльности, критически настроенная группа и политически индифферентная группа. Пропорции данных групп неустойчивы и гибки. Одним из наиболее актуальных и наглядных маркеров, позволяющих судить о принадлежности человека к одной из групп, является отношение к специальной военной операции.

Сужение круга возможностей выражения несогласия с действиями власти прослеживается с 2013 г. Оно происходило поэтапно, вероятно, в ответ на волны протестной активности. Детальное рассмотрение полной хронологии событий в рамках данной статьи нецелесообразно. Отметим, что последние два пика приходятся на введение ковидных ограничений и начало СВО. С первым связаны прежде всего запреты и ограничения на проведение массовых мероприятий, затруднившие организацию митингов и шествий. Крайний пик законодательной активности связан с внесением поправок в статьи Уголовного кодекса РФ 207.3 «Публичное распространение заведомо ложной информации об использовании Вооруженных Сил Российской Федерации, исполнении государственными органами Российской Федерации своих полномочий, оказании добровольческими формированиями, организациями или лицами содействия в выполнении задач, возложенных на Вооруженные Силы Российской Федерации» и 280.3 «Публичные действия, направленные на дискредитацию использования Вооруженных Сил Российской Федерации в целях защиты интересов Российской Федерации и ее граждан, поддержания международного мира и безопасности, исполнения государственными органами Российской Федерации своих полномочий, оказания добровольческими формированиями, организациями или лицами содействия в выполнении задач, возложенных на Вооруженные Силы Российской Федерации». Дополнительные рычаги давления на оппозиционную деятельность предоставляет федеральный закон «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием»¹. Указанные законодательные новеллы не представляют собой исчерпывающий перечень мер. Оправдание и пропаганда экстремизма, публичные призывы к осуществлению террористической деятельности, осуществление деятельности нежелательной организации и государственная измена периодически возникают в публичном поле, сопровождая резонансные политические дела. На бытовом уровне такой информационный фон провоцирует политическую апатию и усталость критически настроенной по отношению к власти части общества. Одним из следствий данного положения дел становится эмиграция.

Стремление государства ограничить распространение дискредитирующих мифов естественно — это механизм самозащиты, базовый экзистенциальный инстинкт. Однако достижение этой цели невозможно, поскольку символический универсум открыт для смысловторчества [Соловьев 2021: 190]. Ни один из акторов, в т.ч. государство, не обладает фактической монополией на созда-

¹ Федеральный закон «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием» от 14.07.2022 № 255-ФЗ (посл. ред.). Доступ: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_421788/ (проверено 25.04.2024).

ние мифов и идеологем. В связи с этим дискредитирующие мифы являются органической частью любого символического пространства. Искоренить их в полной мере невозможно – создание искусственных препятствий затрудняет их деятельность, ограничивает финансовые потоки, но не подрывает доверие лояльной к ним аудитории.

Легитимирующий дискурс символической политики – инструмент формирования доверия населения к власти, в то время как делегитимирующий дискурс, напротив, привлекает внимание к изъянам в системе государственного управления. Делегитимирующий дискурс по своей природе дискредитирует власть, что опосредует рост институционального недоверия. Его эффективность при этом не зависит от внутренней согласованности, в то время как для легитимирующего дискурса этот критерий важен. Символические конструкты, которыми оперируют представители власти, не должны противоречить друг другу и действительности. Разрыв шаблона между ожиданием и реальностью – базовая предпосылка падения уровня доверия. Предсказуемость обобщенно понимаемой власти, основанная на согласованности и последовательности, может и должна выступать в качестве ключевого фактора формирования институционального доверия.

Отражающийся в символическом пространстве многогранный мир в переплетении с мифологемами, идеологемами и теоретическими моделями настолько противоречив, что исключает возможность принятия любой позиции на веру. Высокая неопределенность и высокие риски удушающим образом воздействуют на любые попытки ощутить рациональное доверие к любому из элементов символического пространства государственного управления. Тем сложнее это становится сделать в условиях повсеместной информационной войны, фейк-ньюз и пропаганды. В этих условиях, когда разум не может сформулировать однозначный ответ на ежедневно возникающие вопросы, заменой рациональному доверию становится доверие иррациональное, послышки которого эмоциональны и субъективны. Такой подход имеет свои преимущества и ограничения. Преимущество прежде всего в том, что эмоциональное доверие так же, как и рациональное, способно создать для человека систему координат, таким образом оно облегчает процесс принятия решений и снижает транзакционные издержки, которые были бы при полном отсутствии доверия. Главная проблема – неустойчивость, обусловленная эмоциональной природой явления. По данной причине опора на нерациональное доверие стратегически опасна – такое доверие непредсказуемо, оно не имеет надежных индикаторов, и нет четкого представления о тех факторах, которые оказывают на него ключевое воздействие.

Надежность рационального доверия и прогнозируемость его трансформации особенно заметны в практике существования демократических обществ. Ступенью на пути к формированию рационального доверия может стать институциональная легитимность. Сотрудничество и кооперация в управлении публичной политикой – новый уровень взаимодействия между обществом и государством, границы которого и точные характеристики пока не ясны. Символическое пространство в плавном переходе к новому положению дел отражает как новые тенденции, так и старые; возможно, именно в этом кроются истинные причины глубокой внутренней противоречивости. По завершении трансформационной фазы вероятно сглаживание расхождений и нахождение баланса. В этом отношении прогнозы экспертов неоднозначны: они разнятся от реанимации публичности до ее «гибели» [Соловьев 2021: 200]. Это закономерно при учете высокого уровня неопределенности последних

лет. Обобщая, подведем итог: реконструкция институционального политического доверия возможна, теоретически для этого имеются предпосылки, но дело остается за практикой.

Список литературы

Папакостас А. 2016. *Становление цивилизованной публичной сферы: Недоверие, доверие и коррупция*. М.: ВЦИОМ. 224 с.

Пушкарева Г.В. 2020. Символическое пространство государственного управления. — *Политическая наука*. № 2. С. 183-203.

Радиков И.В. 2016. Политическое доверие для власти: ресурс развития или проблема. — *Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление*. № 4(71). С. 130-134.

Радиков И.В. 2017. Политический страх как фактор современной политики. — *Власть*. Т. 25. № 4. С. 43-49.

Сморгунов Л.В. 2022. Современные тенденции в государственном управлении: от нового государственного менеджмента к управлению публичной политикой. — *Политическая наука*. № 3. С. 100-121.

Соловьев А.И. 2021. Фронтальные зоны публичной политики. — *Политическая наука*. № 3. С. 183-204.

Штомпка П. 2012. *Доверие — основа общества*. М.: Логос. 440 с.

MOROZOVA Polina Evgenyevna, 2nd year postgraduate student at the Faculty of Political Science, St. Petersburg State University (enr. 7, 1/3 Smolnogo St, St. Petersburg, Russia, 191060; morozova.polina23@gmail.com)

TRUST IN THE SYMBOLIC SPACE OF GOVERNANCE OF PUBLIC POLICY IN MODERN RUSSIA

Abstract. The article attempts to trace the relationship between the theoretical concepts of institutional trust, symbolic space and public administration. Taking into account the evolutionary development of public administration the author applies in this study the most relevant theoretical framework nowadays – governance of public policy. The fundamental elements of this concept are partnership and cooperation and it allows taking a step towards a symbolic space and representation of the institutional trust in it. The author draws attention to the internal politics dynamic effects on the subjective perception of one's own capabilities and behavioral strategies. In the light of theoretical models of P. Shtompka, A. Papakostas and a number of domestic researchers, the author addresses the issue of the low level of institutional and rational trust in modern Russia. Finally, the author puts an emphasis on the deep internal inconsistency of modern Russian society. Trust according to the author can be considered as a resource for solving governance problems such as maintaining sustainability in unstable circumstances. This may account for the relevance of theoretical developments in this field of scientific knowledge.

Keywords: governance of public policy, symbolic space, political trust, institutional trust, political fear, public administration
