
ТРАНСНАЦИОНАЛЬНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ В СРАВНИТЕЛЬНОЙ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКЕ

Е.Д. Филимонова

Кафедра сравнительной политологии
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 10а, Москва, Россия, 117198

Статья рассматривает методологические аспекты сравнительной публичной политики. Интеграционные процессы и глобализация требуют включения в современный сравнительный анализ транснационального измерения. Это возможно с помощью социологического анализа транснациональных акторов и их взаимодействий на различных уровнях. Другим важным инструментом для исследования транснационализации публичной политики является концепция политического трансфера, разработанная Д. Маршем и Д. Доловитцем. Проблема политического трансфера и его изучения является особенно важной для России, в которой политические и экономические реформы современности сопровождаются переносом на отечественную почву новых политических практик и институтов.

Ключевые слова: транснационализация, публичная политика, сравнительные исследования, политический трансфер, политическая конвергенция, европеизация.

В современных условиях актуальность сравнительных исследований обусловлена взаимосвязанностью мировых социальных и политических процессов. Сравнительный анализ публичной политики дает ответ на вопрос, как конкретная политика, имеющая национальный характер, будет влиять на политику соседних стран и наоборот.

В эпоху глобализации и построения европейского пространства умение сравнивать ценится все больше как в социальном, так и в профессиональном плане. Вопрос «Как делают другие?» стал насущным не только для политиков (что проявляется в элементах сравнения, присутствующих в официальных докладах и развивающейся практике заграничных стажировок для чиновников), но и для средств массовой информации и других социальных групп, вовлеченных в публичную политику, в особенности групп интересов. Таким образом, сравнение является в настоящее время одним из важных факторов, влияющих на политические решения и действия.

Сравнительные исследования в области публичной политики получили развитие по многим направлениям: исследование региональных аспектов публичной политики; сравнение различных ее сфер (здравоохранение, налогообложение); развитие сравнительного анализа социально-экономических теорий, которые являются важным фактором влияния на проводимую государствами политику; изучение воздействия государственных структур и иных социальных акторов на общество и реализацию общественных интересов и т.п.

Тем не менее, современные сравнительные исследования в области публичной политики подвергаются критике по двум направлениям. С одной стороны, это их тенденция к рассмотрению преемственности в политике в ущерб анализу политических изменений (здесь видно влияние доминирующего в области сравнитель-

ной публичной политики неинституционального подхода). С другой стороны, это недостаточное принятие во внимание транснационального измерения — одного из центральных в настоящее время, учитывая интеграционные процессы, происходящие в Европе и в мире. Таким образом, современный сравнительный анализ публичной политики нуждается в переходе от интернационального к транснациональным сравнению, что влияет на построение объекта исследования и методологию [4. Р. 114].

Настоящая статья посвящена рассмотрению важности транснационального измерения в современном сравнительном анализе публичной политики. В первой части будет рассмотрен феномен публичной политики в российском и западном понимании, а также его эволюция в настоящее время. Вторая часть посвящена принципиальным этапам эволюции сравнительной публичной политики и критике отдельных направлений. Третья часть рассматривает один из наиболее важных инструментов — политический трансфер.

1. Феномен публичной политики

В сегодняшней России, переживающей трудный этап изменения общественных форм, обращение к вопросам публичной политики имеет большое значение и практический смысл.

Определить границы публичной политики достаточно сложно, поэтому многие исследователи дают достаточно широкую формулировку. Можно выделить широкое и узкое понимание публичной политики. Так, с одной стороны, это поле взаимодействия государства и других субъектов политических отношений (партий, групп интересов, общественных движений и др.), характеризующееся той или иной степенью открытости. С другой стороны, французские политологи Ив Мени и Жан-Клод Тениг дают следующее определение: «публичная политика имеет форму программы правительства в определенном секторе деятельности или географической зоне» [8. Р. 21].

Несмотря на глобальность публичной политики как социокультурного феномена, она остается в России практически неисследованным объектом. Н. Шматко отмечает, что сам термин «публичная политика» в отечественной науке не имеет пока выражения в социологических понятиях и представляет собой рыхлое, смутное представление, задействованное в политическом дискурсе [3. С. 108].

В зарубежном общественном знании социология публичной политики достаточно давно выделилась в отдельную дисциплину. Ее задача — выявлять возможности публичной политики в деле достижения социального согласия по определенным проблемам, то есть исследовать государство, действующее в поле публичной политики, и выявлять эффективность этого процесса.

В настоящее время фрагментация публичного действия стала упоминаться в работах большинства исследователей публичной политики. Три критерия наиболее часто используются политологами как факторы, указывающие на эволюцию традиционной концепции публичной политики и публичного действия.

1. *Политические акторы*. В то время как в классической концепции публичной политики государство и правительство являются центральными акторами, со-

временное изучение публичного действия указывает на растущее значение других акторов — государственных и негосударственных — на всех стадиях разработки и введения в действие программ.

2. *Масштаб действия.* Классическое изучение публичной политики основано на анализе политики в рамках национального государства, в настоящее время все большее значение приобретает «масштаб действия» — не только на национальном, но и на инфранациональном (области, регионы) и наднациональном уровнях.

3. *Секторы.* В то время как классический анализ опирается на секторизацию работы правительства, новые исследования публичного действия позволяют перейти к сквозному изучению проблем. Таким образом, секторальный анализ переходит в территориальный анализ, то есть исследование совокупности институтов и акторов в определенных территориальных рамках.

Новые тенденции делают публичную политику более комплексной и сложной для изучения и сравнения.

2. Принципиальные этапы эволюции сравнительного подхода в публичной политике

Сравнительная публичная политика в качестве самостоятельной сферы исследований появилась в середине XX в. и в настоящее время относится к числу приоритетных направлений политической науки.

Первые работы компаратистов появляются в США конце 50-х гг. (Гарольд Виленски). Эти работы рассматривают большое число случаев, используют количественный анализ, делают акцент на экономическую составляющую. Экономический рост и развитие технологий подводят компаратистов к теории конвергенции индустриально развитых обществ.

Такой подход был подвергнут критике за социально-экономический детерминизм, в связи с чем получило развитие новое течение компаратизма. Это течение не отошло от количественного анализа и рассмотрения множества случаев, однако ввело в анализ политическую переменную, представляющую политику правящей партии. Критика работ этого периода была двойной: недооценка других политических переменных (роль групп интереса, поведение оппозиции) и трудность и неспособность количественного анализа объяснить качественные результаты публичной политики, а также их связь с присутствием партии у власти.

В связи с этим в 1970-х гг. происходит переворот в сравнительной публичной политике. Изменения коснулись трех аспектов: внимание было перемещено с результатов публичной политики на процесс, с количественного анализа на качественный, а также с изоляции объяснительных переменных к взаимодействию переменных. Новое поколение компаративных работ ставит акцент на национальных различиях между публичными политиками, основанных на различном способе решения публичных проблем, а также различиях в структуре взаимодействий акторов публичной политики.

Сравнительные исследования третьего течения, доминировавшие в 1980 и 1990 г. и относившиеся в основном к неинституциональному подходу, рассматривали специфику национальных конфигураций в рамках определенных секторов.

Такие исследования позволяют понять национальные различия, рассматривая большое число публичных политик, пренебрегая в то же время объяснением политического изменения и делая акцент на преемственности. Это, например, подход «политических сетей»: существование сетей предполагает определенную стабильность во взаимодействии акторов, что является препятствием на пути к изменению в публичном действии. В рамках этого подхода изменение зависит в основном от вмешательства фактора внешней среды.

Так, например, британские политологи Давид Марш и Р. Родес предлагают 4 внешних фактора: экономические изменения, идеология правящей партии, эволюция знания и транснациональные институты (такие как ЕС) [5. Р. 59].

Помимо этого неоинституционалисты акцентируют внимание на понятии «зависимости от предыдущего пути» («path dependency»), объясняющие политические, институциональные, когнитивные препятствия к изменению. Тем не менее, неоинституционалисты не предлагают объяснения политического изменения, происходящего из институтов, выдвигая вперед приспособление к внешнему давлению (европейская интеграция, глобализация). Транснациональное изменение остается, таким образом, за границами подхода, рассматриваясь как составляющая сетей публичного действия и институтов.

Тем не менее, в настоящее время неоинституционалисты все более признают важность транснациональной динамики.

Таким образом, интеграция этого измерения в сравнительный анализ является актуальной задачей политической науки.

Требование введения нового измерения в сравнительный анализ приобретает большее значение, если принять во внимание еще один недостаток компаративных работ третьего поколения: они рассматривают публичные политики изолированно, в рамках каждого государства, не учитывая их растущую взаимозависимость. Публичные политики оказывают влияние друг на друга как прямым (к примеру, экономические рычаги), так и непрямым путем (ориентация на других занимают все большее место в политических дебатах).

Итак, необходимо перестать считать национальные государства закрытыми на самих себе и принять во внимание динамичный характер их взаимодействия. В этом случае транснациональное измерение не может рассматриваться как дополнительный уровень исследования к локальному, региональному или национальному.

По мнению директора Центра европейских исследований публичной политики Патрика Хассентефеля, сравнительному анализу публичной политики может помочь подход «перекрестной истории» («histoire croisée»), так как он исходит из взаимозависимости международных феноменов, предлагает структуру анализа изменений и интегрирует, таким образом, в анализ транснациональное измерение [11].

Изменения в методологии связаны также с возрастающей ролью транснациональных акторов как производителей публичной политики: международных институтов, транснациональных экспертов, ТНК, НГО и т.д.

Принятие в расчет транснационального измерения ставит на первый план сравнительного анализа вопрос о *конвергенции* публичных политик. Конвергенция может быть определена как динамический процесс, при котором в одном секторе и перед лицом схожих проблем страны с различающимися публичными политиками постепенно принимают схожие политические решения и проводят схожие политические меры [4. Р. 124].

Патрик Хассентефель выделил семь уровней конвергенции: цели политики, ее содержание, инструменты, способ принятия политики, социальные группы, на которые направлена политика, результат (outputs), доминирующие акторы.

В сравнительном анализе необходимо уточнить, на каком уровне происходит конвергенция публичных политик, так как динамика не всегда одинакова на различных уровнях. Важно не только определить конвергенцию публичных политик на уровне их результатов, но и понять, каким образом происходит конвергенция. Здесь Патрик Хассентефель выдвигает две гипотезы:

— конвергенция является результатом взаимодействия различных уровней публичной политики (национальный, наднациональный, региональный);

— конвергенция может быть либо насильственной, либо добровольной [4. Р. 125].

Тем не менее, не всякая транснационализация публичной политики сводится к конвергенции.

3. Трансфер публичной политики

Наиболее распространенная среди современных исследователей концепция, применяемая для анализа транснационализации публичного действия — концепция *трансфера публичной политики*.

Давид Доловиц и Давид Марш определяют трансфер как процесс, через который знание о публичных политиках, административных структурах, институтах используется в определенный момент и/или в определенном месте для изменения публичных политик, административных структур, институтов в другой период времени (в другом месте) [5].

Изучение трансфера публичной политики имеет большое значение для современной России, где политические и экономические реформы, как и в других странах в процессе поставторитарного перехода, сопровождаются переносом на отечественную почву новых политических институтов и практик.

Сам процесс переноса подобных инноваций становится сегодня предметом внимания различных видов наук об обществе. Так, в работах профессора В.М. Полтеровича по аналогии с медициной вводится концепция трансплантации новых институтов, позволяющая рассмотреть такие вопросы, как причины заинтересованности тех или иных иностранных организаций или структур-посредников во внедрении института, причины таких результатов трансплантации, как, например, отторжение или перерождение [2. С. 17].

Социологический анализ акторов трансфера (очень часто эти акторы являются транснациональными — эксперты международных институтов, международ-

ные чиновники, консультанты и пр.) необходим для понимания того, каким образом распространяются модели публичной политики и каковы их характеристики.

В первую очередь необходимо понять, какими ресурсами обладают акторы (власть, легитимность, информация...), чтобы понять их стратегии и способы воздействия.

Далее внимание политолога обращается на дискурсы, используемые акторами для продвижения своего видения публичной политики.

Это может выражаться различными способами. Например, продвижение примеров для подражания.

Так, международные организации прибегают к практике *«naming and shaming»*, то есть определение хороших и плохих последователей по отношению к их ориентации и практикам, которые международные организации пропагандируют.

Другой особенностью является использование «нормативной риторики», которая противопоставляет «плохие» и «хорошие» способы действия. Примером может стать Всемирный Банк и его дискурс в отношении экономических реформ [4. Р. 130].

Так транснациональные акторы становятся важными производителями моделей публичной политики. Их дискурсы позволяют навязать свое решение и исключить всякую альтернативу на основе противопоставления схематических гипотез и упрощенных данных.

Определение понятия «трансфер» приводит нас к выводу, что для анализа политического трансфера необходимо также изучение возможных мест взаимодействия (форумы, коллоквиумы, семинары, встречи), где транснациональные акторы имеют возможность распространять свои модели и концепции, будучи в контакте с национальными акторами.

Однако при анализе важен не только способ распространения моделей и дискурсов, но и возможности их адаптации в национальных рамках. Национальное и интернациональное взаимозависимы: способ и результат распространения моделей и норм связано не только с действием акторов-экспортеров, но и акторов-импортеров.

Понятие политического трансфера получило развитие благодаря исследованиям, посвященным европейской интеграции, начиная с 2000 г. Эти работы представляют собой анализ политических, институциональных и когнитивных изменений в национальных системах, привнесенных процессом интеграции.

Так, Д. Доловитц и Д. Марш используют концепцию политического трансфера для анализа изменения политического действия в контексте одного государства в связи с влиянием публичной политики, произведенной в другом контексте. Их утверждение было изначально основано на эмпирическом анализе: на том факте, что многие реформы, предпринятые в последние годы в европейских государствах, имели схожие черты.

Концепцию можно рассматривать с различных сторон: почему акторы участвуют в процессе политического трансфера? Кто эти акторы? Каковы цели трансфера? Каков источник трансфера? Каковы формы трансфера? Какие факторы облегчают или затрудняют трансфер?

Концепция политического трансфера становится особенно актуальной сейчас, в эпоху глобализации и взаимозависимости национальных экономик и возрастающими ролями организаций и наднациональных институтов.

Подход Доловитца и Марша имеет двойной интерес: он предоставляет аналитическую базу, характеризующую политическое действие, а также позволяет синтезировать понятия или гипотезы, связанные с политическим трансфером, в особенности концепцию институционального изоморфизма [10. Р. 185].

Разработанная в духе неoinституционализма П.Дж. ДиМаджио и В.В. Пауэллом, эта концепция утверждает, что со времен веберовского анализа рационального порядка источники изоморфных изменений в организациях стали иными, так как механизмы рационализации и бюрократизации переместились с рынка в сферы государственной организации. Организации определяются как социальные системы, стремящиеся адаптироваться к своему культурному окружению.

Концепция также описывает три порождающих институциональный изоморфизм процесса — миметический, нормативный и принудительный (коэрсивный) [1. С. 8—38].

Рассмотрим эти процессы на примере европеизации политики высшего образования.

Каковым бы ни было определение европеизации — «вертикальное влияние политики европейской комиссии на государства — члены ЕС» или «горизонтальные процессы диффузии, имитации и соперничества между государствами — членами ЕС», невозможно отрицать того, что высшее образование и наука в Европе затронуты этой динамикой. Три стороны европеизации являются наиболее определяющими, по мнению французского исследователя публичной политики и образовательных систем Кристиан Мусселен [6. Р. 167].

Миметическая европеизация

В период с 1980 по 2000 г. страны Европейского Союза пережили интенсивный период реформ системы высшего образования. С одной стороны, эти реформы проводились по инициативе каждой страны, имели свой ритм и свои особенности (радикальная форма и либо постепенное реформирование). С другой стороны, все они трансформировали институциональный дизайн страны и имели схожие задачи, что приводило к схожим политическим решениям: эволюции перераспределения ресурсов между государством и университетом, усилению автономии университетов, профессионализации управления университетами, уменьшению части публичного финансирования и поиску контрактного финансирования, повышению значимости отношений «университет—фирма».

Нормативная европеизация

Новый процесс другого качества стал катализатором европеизации университетских политик в Европе. Начало ему было положено в 1998 г. в Сорбонне по инициативе министра образования Франции Клода Аллегра, который предложил подписать Совместную декларацию о гармонизации архитектуры европейской системы высшего образования. Этот межправительственный процесс развивается вне Европейской комиссии и мобилизует также страны вне зоны ЕС (все-

го около 40 стран). Процесс европеизации отличается от предыдущего своей продолжительностью и типом реформ: теперь они направлены не на институциональный дизайн, но на его результаты (дипломы) и его систему производства (организация и содержание учебных программ).

Принудительная (коэрситивная) европеизация

Процесс коэрситивной европеизации был начат достаточно давно по инициативе Еврокомиссии, но получил мощный импульс с момента подписания Лиссабонской декларации 2000 г. Процесс состоит в построении «европейского пространства исследований», который позволит ЕС стать наиболее конкурентоспособной экономикой в мире. Эта союзная политика, управляемая из Брюсселя Генеральным Директоратом исследований, дотированной инструментами принуждения (семь программ подготовки кадров по исследованиям и развитию), получает все больше внимания как в повестке дня, так и в бюджете и приоритетах ЕС, свидетельством чему является Лиссабонская декларация.

Эти три процесса значительно изменили образ мысли и действия политических акторов сферы образования в Европе. Принятие какой-либо позиции, будь то одобрение европеизации образования и науки или ее отторжение (как в случае с Великобританией), ее использование для проведения собственных реформ (как в случае с Францией), теперь не мыслится без учета европейского контекста.

Влияние эволюции на конвергенцию систем образования рассматривается с различных позиций и приводит к весьма отличным точкам зрения.

Некоторые авторы (Г. Неаве [9. Р. 11—34]) видят сходство в ориентациях, дискурсах, содержании публичной политики и реформ и отсюда выводят прогрессивную конвергенцию систем высшего образования. Другие более заинтересованы способами приведения политики в жизнь и устанавливают, что одинаковые ориентации подводят к разным результатам и даже увеличивают разрыв между системами образования [7. С. 135—154].

Выводы

Сравнительный анализ публичной политики дает ответ на вопрос, как конкретная политика, имеющая национальный характер, будет влиять на политику соседних стран и наоборот. Тем не менее, современные сравнительные исследования в области публичной политики подвергаются двойной критике. С одной стороны, это их тенденция к рассмотрению преемственности в политике в ущерб анализу политического изменения, с другой стороны, — недостаточное принятие во внимание транснационального измерения — одного из центральных в настоящее время, учитывая интеграционные процессы, происходящие в Европе и в мире.

Требования к изменениям в методологии сравнительной публичной политики связаны также с возрастающей ролью транснациональных акторов как производителей публичной политики: международных институтов, транснациональных экспертов, ТНК, НГО и т.д.

Наиболее распространенная среди современных исследователей концепция, применяемая для анализа транснационализации публичного действия — концеп-

ция трансфера публичной политики, получившая развитие благодаря работам Д. Доловитца и Д. Марша. Изучение трансфера публичной политики имеет большое значение для современной России, где политические и экономические реформы сопровождаются переносом на отечественную почву новых политических институтов и практик.

Социологический анализ акторов трансфера (исследование ресурсов, которыми обладают акторы, изучение их дискурсов, мест взаимодействия) необходим для понимания того, каким образом распространяются модели публичной политики и каковы их характеристики. Однако при анализе важен не только способ распространения моделей и дискурсов, но и возможности их адаптации в национальных рамках.

В заключение следует сказать, что сравнительный анализ публичной политики в настоящее время имеет достаточно хорошо разработанные теоретические основы, но ему недостает эффективной и четкой методологии. Распространившиеся сейчас концепции глобализации, интернационализации, глобального управления слишком обширны для четкого понимания принципов транснационализации публичного действия, поэтому Патрик Хассентефель призывает прибегать к использованию социологии акторов-экспортеров и импортеров, а также изучению их взаимодействий на различных уровнях [4. Р. 131].

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Модернизация, глобализация и институциональный изоморфизм: к социологической теории глобального общества // Глобализация и постсоветское общество (Аспекты-2001) / Под ред. А. Соколова и С. Кухтерина. — М.: Ин-т социологии РАН, Изд-во Стони, 2001. — Вып. 2.
- [2] Полтерович В.М. О стратегии догоняющего развития России // Экономическая наука современной России. — 2007. — № 3 (38).
- [3] Шматко Н.А. Феномен публичной политики // Социологические исследования. — 2001. — № 7.
- [4] Hassenteufel P. De la comparaison internationale à la comparaison transnationale // Revue française de science politique. — 1/2005 (Vol. 55).
- [5] Marsh D., Rhodes R.A.W. Les réseaux de politiques publiques en Grande-Bretagne dans Patrick Le Galès, Mark Thatcher (dir.), Les réseaux de politique publique. Débats autour des policy networks. — P., L'Harmattan, 1995.
- [6] Musselin Ch. Chapitre 5: Les politiques d'enseignement supérieur, in Politiques publiques. — Presses de Sciences Po, 2008.
- [7] Musselin Ch. European academic labor markets in transition // Higher Education. — 2005. — 49.
- [8] Muller P. Les politiques publiques. — P.U.F. «Que sais-je?», 2011.
- [9] Neave G. The Bologna Process and the Evaluative State: a Viticultural Parable // Collected papers of the First Regional Research Seminar for Europe and North America. — P., Unesco, 2004.
- [10] Saurugger S., Surel Y. L'eupéanisation comme processus de transfert de politique publique // Revue internationale de politique comparée. — 2/2006 (Vol. 13).
- [11] Werner M., Zimmerman B. De la comparaison à l'histoire croisée. — Paris, Le Seuil, 2004.

TRANSNATIONAL DIMENSION IN COMPARATIVE PUBLIC POLITICS

E.D. Filimonova

The Department of Comparative Politics
People's Friendship University of Russia
Miklukho-Maklaya str., 10a, Moscow, Russia, 117198

The article questions the comparative methodology in the field of public policy. Integration processes all over the world require that traditional international comparisons take into account a new transnational dimension.

Considering transnational dimension also demands introducing into research the sociological analysis of transnational actors and their interactions in different levels.

Another important instrument to investigate transnationalization of public policy is policy transfer concept developed by D. Marsh and D. Dolowitz. This question is particularly actual for Russian political science considering that current economic and political reforms are accompanied by a transfer of new political practices and institutions.

Key words: transnationalization, public policy, comparative analysis, political transfer, convergence, europeisation.