

# Публичная политика: основные направления исследований (мировой и российский опыт)<sup>1</sup>

Сунгуров А.Ю.<sup>2</sup>

## Аннотация

Статья посвящена анализу основных направлений исследования в области публичной политики. Рассматривается как мировой, так и современный российский опыт подобных исследований. Анализируются различные варианты перевода термина *public policy* на русский язык и возникающие при этом коллизии. При анализе мирового опыта особое внимание уделяется работе Исследовательского комитета № 32 по публичной политике и администрации Международной ассоциации политической науки. Аналогично при анализе российского опыта исследований в области публичной политики в центре внимания оказывается развитие этого направления в рамках деятельности исследовательских комитетов Российской ассоциации политической науки.

**Ключевые слова:** публичная политика, политологическое сообщество, гражданское общество

## Public policy: Basic Directions of Research (World and Russian Experience)

Alexander Sungurov

## Abstract

The basic directions of contemporary research in the field of public policy are the subject of analysis. The experience of World and Russian public policy research is analyzed. The different variants of translation of notion ‘public policy’ in Russian and possible collision are discussed. The activities of Research committee N32 of International Association of Political Science ‘Public policy and Administration’ are in the focus of attention during analysis of world experience of public policy research. Similar to this, Russian experience of public policy

---

<sup>1</sup> Опубликовано в журнале “Публичная политика», 2017, №1. С. 8-28.

<sup>2</sup> Сунгуров Александр Юрьевич, доктор политических наук, профессор, руководитель департамента прикладной политологии НИУ ВШЭ – СПб. Для связи с автором: [asungurov@mail.ru](mailto:asungurov@mail.ru)

research was examined with the focus of activities of analogous research committee of Russian association of political science.

**Keywords:** public policy, community of political scientists, civil society

### ***1. Почему «публичная политика»?***

Открывая этой статьей первый номер журнала «Публичная политика», возникшего на основе ежегодного альманаха с таким же названием, хотелось бы представить читателям основные направления исследований, а также наиболее сильные группы исследователей, изучающих развитие российской публичной политики как на национальном, так и на региональном уровнях. Эта статья является расширенным и переработанным вариантом текста, опубликованного в 2015 г. в сборнике статей, посвященном 60-летию Российской ассоциации политической науки (РАПН) [Сунгуров 2015a].

Прежде всего определим, что мы будем далее понимать под термином «публичная политика». Он очень непросто «входил» в поле российской политической науки. Примером может служить ситуация 1999 г., когда в предисловии к книге «Политическая наука: новые направления» [Политическая наука... 1999] редактор русского издания профессор Е.Б. Шестопал (в то время – вице-президент Международной ассоциации политической науки (МАПН)) указала, что в связи с отсутствием общепринятого перевода термина *public policy* далее он будет переводиться как «социальная политика»<sup>3</sup>. Отметим также, что на проходившем в 2002 г. семинаре, участниками которого были эксперты из академических и гражданских организаций, в поисках адекватного перевода термина «публичная политика» были предложены такие варианты, как «открытая политика» и «общественная политика».

С чем же связано такое разнообразное понимания этого термина? Прежде всего напомним, что одно русское слово «политика» соответствует

---

<sup>3</sup> Такой перевод, на наш взгляд, существенно сужал смысл термина «публичная политика».

двум и даже трем англоязычным терминам – *politics* (борьба за завоевание, удержание власти), *policy* (разработка и реализация программ деятельности власти различного уровня, направленных на решение тех или иных общественно значимых проблем, что кратко можно описать как «политико-управленческие решения») и *polity* (политически организованное сообщество, или «мир политического»). Наибольшие проблемы вызывает, однако, смешение в первых двух смыслах термина «политика», что приводит к таким печальным курьезам, как «закон об иностранных агентах». Направление же политической науки, которое переводится на русский язык как «публичная политика», на английском звучит как *public policy*, то есть «политика» именно во втором смысле термина – политика как процесс принятия и реализации политико-управленческих решений.

Со смыслом определения «публичный» тоже связана определенная путаница. Так, в большинстве англо-русских словарей, изданных в СССР или Российской Федерации, мы найдем перевод слова *public* как «общественный», что отражает специфику российской политической истории, в рамках которой, начиная со времен Ивана IV, водораздел шел по линии «государево» (включая опричнину) и все остальное, включая земщину, общество и т.д. В странах же Западной Европы, где сохранилось римское право, водораздел шел по линии *private* и *public*, где под *public* (публичное) понималось все, что не *private*, то есть и государственная, и муниципальная, и иная власть, действующая с уважением к *private*. Говоря современным языком – власть, действующая в общественных интересах и с реальным учетом общественного мнения.

## **2. *Мировой опыт***

Если же обратиться к *public policy* как к направлению исследований в Северной Америке и европейских странах, то это направление, посвященное в основном процессу подготовки, обсуждения, принятия и исполнения политико-управленческих решений, однако с акцентом на участии в этих

процессах не только властных структур, но и других акторов – групп влияния, защитников интересов тех или иных меньшинств, экологических организаций, а также экспертного сообщества. Этим область *public policy* отличается от *public administration*, в рамках которой угол зрения направлен все же на деятельность структур исполнительной власти, действующих тем не менее в режиме постоянных консультаций с разнообразными негосударственными акторами публичной политики.

Хорошее представление об основных направлениях исследований в области публичной политики (*public policy*) в англоязычных странах и странах Западной Европы российский читатель может получить из вышедшего в 2008 г. сборника переводов под названием «Публичная политика: от теории к практике» [Публичная политика... 2008]. Так, в одном из первых текстов этого сборника «Политика. Кто создает политику (policy)?» Хэл Коулбач, многолетний председатель Исследовательского комитета по публичной политике и администрированию МАПН, анализирует, как происходит включение различных акторов в процесс принятия решений, и останавливается подробнее на властных структурах, на роли экспертизы и экспертного сообщества, а также на способах упорядочивания этого процесса. В частности, он пишет: «...разработка политического курса связана с установлением и регулированием порядка среди разнообразных участников политико-управленческого процесса, что относится **не столько к принятию решений, сколько к переговорному процессу**» (выделено мной. – А. С.) [Коулбач 2008: 44]. По мнению Коулбача, важной частью процессов публичной политики являются различные более или менее стабильные формы коллективной разработки политического курса, примерами которых могут быть межминистерские комитеты, консультативные советы с участием бизнеса, НКО и университетов либо такие структуры, как «проблемные сети».

Следующая статья в этом сборнике принадлежит перу Реда Роудса, автора приобретающего все большую популярность термина *governance*, суть

которого передана в названии этой статьи [Роудс 2008]. Как пишет Роудс: «Концепция governance позволяет уйти от различия между государством и гражданским обществом». Государство становится совокупностью межорганизационных сетей, придуманных государственными и социальными акторами без одного главного актора, способного ими управлять и их регулировать» [Роудс 2008: 70]. Развитию стадийного подхода в изучении процесса подготовки и реализации политико-управленческих решений, предложенного Гарольдом Д. Лассуэлом еще в 1951 г. [Lasswell 1951], а также дискуссий вокруг него посвящена статья Петера де Леона [де Леон 2008].

Одним из центральных направлений исследований в области публичной политики является изучение проблемы возникновения новых идей и предложений в конкретных направлениях политики- policy, часть из которых становится далее реальными реформами, а часть – так и остается их проектами. Кто ответственен за их возникновение, кто входит в инициативные группы, почему они не распадаются иногда в течение многих лет? В этом направлении наше внимание может быть привлечено к группе теорий, базирующихся на концепции «Обучаемых политик» (*Policy learning*). Эти представления берут начало в работах Хью Хекло, который одним из первых сформулировал предположение, что изменения в политических практиках и в реализации конкретных политик возникают не только и не столько в процессе разрешения конфликтов различных групп – от классов (Карл Маркс и его последователи) до отдельных социальных групп или групп интересов (Дарендорф и другие), – сколько в процессе приобретения и использования новых знаний. В своей работе 1974 г. Хью Хекло предложил такую трактовку: «Традиция учит, что политика – это про конфликты и власть. Это зашоренный взгляд на политику, и особенно сбивающий с толку, когда его применяют к социальной политике. Политика находит свои ресурсы не только во власти, но и в неизвестности – люди коллективно сомневаются, что им надо делать <...>. Выработка политики – это форма

коллективного решения головоломок по поручению общества» [Heslo 1974: 305]. Такой подход концентрирует наше внимание на том, что государство – это не столько арена социальных конфликтов (как сегодня повсеместно принято считать), которые являются источником политических изменений, а, скорее, фокус обучения как источника социальных изменений.

Наибольшую известность завоевал еще один вариант концепции обучения, развиваемый Полом Сабатье, вначале названный «политико-ориентированным обучением» (*policy-oriented learning*), под которым он понимал относительно устойчивые изменения в мышлении и целеполагании, возникающие из опыта и приводящие к изменению в существовавших ранее их установках и представлениях [Sabatier 1978]. Эти представления были преобразованы Сабатье далее вместе с Хэнксом Дженкинс-Смитом в концепцию коалиций общественных интересов (КОИ, *Advocacy coalition framework*) [Сабатье, Дженкинс-Смит 2008]. Самым важным, на наш взгляд, в этой концепции стало представление о том, что любые изменения или реформы являются результатом совместных действий людей, представляющих как структуры исполнительной и (или) представительной власти, так и лидеров «групп защиты общественных интересов» (*advocacy group*) – например, активистов «зеленого» движения, одиноких матерей и т.д. Наряду с ними в эти группы входят и представители экспертного сообщества (носители знаний), а также, как правило, журналисты. Именно эти иногда очень стабильные, а иногда распадающиеся группы и являются акторами, которые продвигают те или иные реформы или инновации [Sabatier 1998].

Большое внимание исследователей в области публичной политики привлекается к институтам и практикам, ответственным за взаимодействие представителей научного и экспертного знания с политиками, ответственными за принятие политико-управленческих решений [Сунгуров 2015б]. Так, в 1999 г. Дэвидом Гастоном была предложена концепция пограничных структур (*boundary structure*), возникающих на границах между системой научного знания и системой власти – в данном случае системой

администрирования, управления различными политиками (*policy*) в конкретной местности, стране или регионе [Guston 1999, 2000]. В качестве примеров таких пограничных структур вначале рассматривались преимущественно научно-консультативные советы, созданные при органах власти. Главным достоинством подобных «пограничных структур» считается их способность обеспечить «институциональное пространство, в рамках которого могут развиваться и эволюционировать долговременные двухсторонние коммуникации, развиваются новые технологии управления, и сами границы оказываются преодоленными. Пограничные организации становятся тем самым динамичными структурами, отвечающими изменяющимся интересам акторов по обе стороны границы» [Cash 2001: 450]. Сегодня к «пограничным структурам» относят уже и организации типа «фабрик мысли» [Medvetz 2012].

Эти представления нашли развитие, в частности, в работах голландского ученого, председателя Исследовательского комитета по публичной политике и администрированию МАПН (2012–2016 гг.) профессора Роберта Хоппа [Hoppe 2009; Hoppe, Wesselink, Cairns 2013], посвященных условиям, в которых действуют эти «пограничные структуры» в процессе решения стоящих перед обществом и властью проблем. Роберт Хопп в рамках предложенной им многоуровневой концептуальной схемы предлагает рассматривать деятельность «пограничных структур» или, шире, «пограничную работу» в контексте трех уровней: микроуровня – консультации по политико-управленческим решениям и реализации конкретных проектов; мезоуровня – политических сетей и типологии решаемых проблем; и макроуровня – сферы политической культуры. Он предположил, что характеристики всех этих трех уровней влияют на конкретные формы и характер деятельности пограничных структур, обеспечивающих взаимодействие экспертно-научного сообщества и властных структур.

В июле 2016 г. в польском городе Познани состоялся XXIV Конгресс Международной ассоциации политической науки. Каждый из 51 исследовательского комитета МАПН отвечал за организацию нескольких тематических панелей. Для лучшего понимания направления исследований публичной политики в современной политической науке приведем здесь тематику пятнадцати панелей, организованных Исследовательским комитетом № 32 «Публичная политика и администрирование»:

- Бюрократия азиатских государств на перекрестках.
- Перемены в администрировании. Перевод правительственных информационных систем в цифровую форму как изменение дизайна государства.
- Обучение как теоретические линзы политического (*policy*) процесса: как взаимодействуют идеи и политики.
- Танцующий танец слонов: глобальные административные реформы в эпоху глобализации: создание возможностей для XXI в.
- Управление через юрисдикции.
- «Создавая смыслы вместе: специализированное знание и коллективное понимание в политических (*policy*) процессах.
- Значение войны и политический процесс.
- «Обучение политике» через рефлексию, опыт и оценивание.
- Организуя управление (*govering*).
- Системы политического консультирования: концептуальные результаты и эмпирические случаи.
- Неравенство и политический (*policy*) ответ.
- Изучая логику нарративов в политических действиях в политическом (*policy*) процессе.
- Кто хозяин ночью? Ночной социальный порядок, ночные пользователи и ночные политики.
- Значение войн и политический процесс.



### ***3. Российский опыт***

В российскую политическую науку концепция публичной политики (как самостоятельного направления внутри этой дисциплины) стала проникать и развиваться примерно с начала нашего века. Важную роль в данном процессе сыграла деятельность творческого коллектива под руководством Ю.А. Красина, действовавшего в рамках российско-канадского проекта [Публичная политика... 2005]. В это же время под руководством Ю.А. Красина в рамках РАПН был создан Исследовательский комитет по публичной политике и публичной сфере. Другими точками роста в данных исследованиях стали две граждански-ориентированные российские фабрики мысли – Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр «Стратегия» и Международный общественный фонд «Интерлигал». В рамках деятельности первого, начиная с 2002 г., проводились семинары и конференции, посвященные такой разновидности фабрик мысли, как центры публичной политики [Фабрики мысли... 2002], реализовывался российско-датский исследовательский проект по публичной безопасности в Балтийском регионе [Публичная политика... 2003; Публичная политика... 2004а], анализировались антикоррупционные возможности публичной политики [Публичная политика... 2004б]. На базе СПб центра «Стратегия» и под эгидой Исследовательского комитета РАПН по публичной политике осенью 2003 г. возник постоянно действующий Межрегиональный семинар по публичной политике, к настоящему времени состоялось 65 его заседаний. Наконец, силами этой организации и при участии сначала Центра гражданского образования и прав человека СПбГУ, а с 2006 г. – кафедры прикладной политологии СПб филиала Высшей школы экономики, с 2004 по 2015 г. выходил ежегодный альманах «Публичная политика», на базе которого создан настоящий журнал.

Отметим здесь основные темы публикаций альманаха, которые отражались в названиях его разделов: публичная политика, центры

публичной политики, сообщество политологов и гражданские организации, права человека, политические процессы на постсоветском пространстве, общество и власть в современной России, инновации и инновационное политическое развитие, политическая культура. Внимание во всех выпусках ежегодника фокусировалось на процессах взаимодействия основных акторов поля публичной политики. Одна из сквозных тем этого направления – механизмы и практики взаимодействия власти (прежде всего исполнительной) и общественных организаций в основном на региональном уровне [Соколов 2015].

Второй исследовательский коллектив, много сделавший для развития российских исследований в области публичной политики, а также для инкорпорации данного термина в российское политологическое сообщество, – это учредители и сотрудники Международного фонда политико-правовых исследований «Интерлигал» во главе с его президентом Н.Ю. Беляевой. В 1990-е гг. работа этой команды была нацелена в основном на законодательное обеспечение деятельности российских общественных организаций и анализ опыта их взаимодействия с властью [Общественные объединения... 1997]. В 2000 г. Н.Ю. Беляева возглавила в Высшей школе экономики созданную по ее инициативе первую в России кафедру публичной политики, что произошло не без сопротивления части политологов, которым это название казалось неудачным. В своих работах Н.Ю. Беляева и ее коллеги исследовали развитие публичной политики в нашей стране [Публичная политика... 2006], а также анализировали становление в России изучения публичной политики как отдельного направления политической науки [Беляева 2006].

Следует отметить очень интересный межрегиональный творческий коллектив, работавший вместе в середине 1990-х гг., в который входили Марина Либоракина, Андрей Вакуленко, Михаил Флямер и Владимир Якимец из Москвы, автор этих строк из Санкт-Петербурга и ряд коллег из других регионов России. Он сложился в процессе реализации двух программ

семинаров для некоммерческих организаций, и его итогом стали два известных многим лидерам НКО сборника [Либоракина, Флямер, Якимец 1996; Гражданские инициативы... 1997]. Так, именно во втором из них была опубликована классификация некоммерческих организаций, которая получила затем широкую известность в экспертных кругах [Сунгуров 1997]. И хотя термина «публичная политика» эти авторы тогда еще не использовали, а писали о межсекторном социальном партнерстве, но предметом анализа, по сути, были именно практики публичной политики – вопросы взаимодействия органов власти и некоммерческих организаций.

М.И. Либоракина затем сконцентрировалась на проблемах социальной активности бизнес-корпораций [Социально-ответственный... 2001], и с ее активным участием снова сформировалась межрегиональная команда, включавшая представителей Института экономики города, Агентства социальных инициатив, Экспертного института Российского союза промышленников и предпринимателей и работавшая над такими аспектами межсекторного социального партнерства, как корпоративная социальная ответственность, внедрение международных стандартов социальных нефинансовых отчетов крупных корпораций, выстраивание межсекторального диалога с активным участием бизнеса [Благов 2004; Ивченко, Либоракина, Сиваева 2003; Нещадин 2005; Тульчинский 2006а].

В.Н. Якимец, сотрудник Института системного анализа РАН, ранее – активный участник экологического движения, защитивший в 2002 г. докторскую диссертацию по социологии на тему «Межсекторное социальное партнерство» [Якимец 2002, 2004], на рубеже двух веков активно сотрудничал с юристом НАН («Нет алкоголизму и наркомании!») Н.Л. Хананашвили [Хананашвили, Якимец 1999а, 1999б], а затем вошел в устойчивый тандем с известным российским конфликтологом Л.И. Никовской [Никовская 2003, 2004] (Институт социологии РАН), о деятельности которого будет рассказано ниже.

Логике развития изучения в области публичной политики следовали и изменения в структуре исследовательских комитетов (ИК) РАПН – в 2005 г. ИК по публичной политике и публичной сфере был переименован в ИК по публичной политике с двумя сопредседателями – Н.Ю. Беляевой и Л.И. Никовской. В серии монографий по актуальным вопросам российской политической науки, изданной в 2008 г. под эгидой РАПН, тематика публичной политики и исследования ИК РАПН по публичной политике нашли отражение в двух книгах – «Публичное пространство, гражданское общество и власть: опыт развития и взаимодействия» [Публичное пространство... 2008] и «Политическое управление и публичная политика XXI века» [Политическое управление... 2008].

Эти два направления исследований публичной политики вскоре выделились в два Исследовательских комитета РАПН – по публичной политике и гражданскому обществу (председатель – Л.И. Никовская) и по публичной политике и государственному управлению (председатель – Н.Ю. Беляева). В 2012 г. в следующей серии монографий, выпущенных под эгидой РАПН, силами первого из них была подготовлена книга «Публичная политика в контексте задач модернизации России» [Публичная политика... 2012], силами второго – «Аналитические сообщества в публичной политике» [Аналитические сообщества... 2012].

Кратко рассмотрев историю становления исследований в области публичной политики в современной России и основные коллективы, работающие в этом направлении, остановимся далее на главных темах подобных российских исследований. Прежде всего это анализ самого концепта публичной политики и подходы к систематизации направлений работы исследователей, которым постоянно уделяют внимание Н.Ю. Беляева [Беляева 2007, 2011], Л.И. Никовская [Никовская 2008], И.В. Мирошниченко [Мирошниченко 2015] и другие ученые. Кроме того, это сборники и коллективные монографии, посвященные общим аспектам взаимоотношения российской власти и общественных организаций, редакторами которых

являются упомянутые выше исследователи [Общество и власть... 2005; Взаимодействие власти... 2014; Возможности и барьеры... 2014]. Названия этих сборников отражают и основной угол зрения российских исследований в области публичной политики – институты и практики взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления с другими акторами поля публичной политики на федеральном, региональном и местном уровнях. Под этими акторами понимаются прежде всего различные общественные организации или организации «третьего сектора», которые часто обозначают как НКО (некоммерческие организации), а также экспертное или академическое сообщество и бизнес-структуры. Отметим также сетевой подход к анализу процессов современной публичной политики, успешно развиваемый сегодня в Кубанском госуниверситете [Рябченко, Мирошниченко 2012; Мирошниченко 2013].

Если деятельность органов государственной власти и МСУ является в России предметом внимания такого научного направления, как «Государственное и муниципальное управление», а функционирование структур гражданского общества – социологии общественных движений, то область исследований публичной политики пересекается с тем и другим в аспекте их взаимодействия в процессе подготовки, принятия и реализации управленческих решений.

Эти политико-управленческие решения, в свою очередь, можно разделить на стандартный, ежедневный процесс принятия и реализации решений – такой, например, как бюджетный процесс, реализация социальной, образовательной и иных политик (*policy*), – и на процессы возникновения инноваций в социально-политической сфере, то есть на реформаторские процессы.

В случае повседневного взаимодействия внимание исследователей привлекают, с одной стороны, возможности оценки эффективности такого взаимодействия, что позволяет сравнивать различные российские регионы между собой, а с другой стороны – основные институты и практики такого

взаимодействия. В первом случае мы должны выделить совместные исследования Л.И. Никовской и В.Н. Якимца, в процессе которых ими был предложен ЯН-индекс уровня межсекторного социального партнерства, измеряемый на основе оценок представителей власти, гражданских организаций и бизнес-сообщества [Никовская, Якимец 2010]. На основе этого подхода ими было проведено сравнение качества взаимодействия общества и власти в различных регионах России, а также показана возможность системного мониторинга данного взаимодействия [Никовская, Якимец 2012; Якимец, Никовская 2010].

Во втором случае при изучении институтов и практик взаимодействия общества и власти автором этих строк в 1999 г. была предложена концепция о наличии в поле публичной политики особого вида институтов, выполняющих медиаторские (посреднические) функции между основными акторами такой политики [Сунгуров 1999]. Так, Общественные палаты и общественно-консультативные советы различного типа могут служить медиаторами между властью и общественными организациями, фабрики мысли – медиаторами между властью и научным (экспертным) сообществом. Особую медиаторскую функцию может между властью и гражданами, а иногда и между властью и НКО осуществлять институт омбудсмена (в России – Уполномоченного по правам человека) [Сунгуров, Распопов, Глухова 2013]. Далее представление об институтах-медиаторах было нами развито именно для целей анализа публичной политики [Сунгуров 2012а], включая и особенности региональной публичной политики [Петрова, Сунгуров 2012; Сунгуров 2012б].

Деятельность общественных палат и общественно-консультативных советов различного типа является предметом анализа целого ряда российских исследователей [Руденко 2006; Брянцев 2006; Горный 2012; Гарифуллина 2012]. Показано, что в зависимости от ряда обстоятельств, прежде всего от наличия в этих палатах представителей сильных НКО гражданского типа, палаты могут выполнять как чисто имитационную, символическую функцию,

так и служить реальными посредниками между НКО и властными структурами [Тарасенко 2010; Тарасенко, Дубровский, Стародубцев 2011; Сунгуров, Захарова, Петрова, Распопов 2012].

Институт Уполномоченного по правам человека является одним из немногих государственных институтов, принципиально направленных на защиту человеческих прав, и он также может выполнять важные медиаторские функции, оказывая тем самым влияние на развитие публичной, ответственной политики как на федеральном, так и на региональном уровнях [Брянцев 2016; Барандова 2015; Глухова 2015].

Третий тип институтов-медиаторов – фабрики мысли – и такая их разновидность, как центры публичной политики, деятельность которых направлена именно на превращение традиционной для России «государственнической» политики в политику публичную, анализировались в работах коллектива кафедры публичной политики НИУ ВШЭ – Москва [Беляева, Зайцев 2008, 2009] и коллектива кафедры прикладной политологии НИУ ВШЭ – СПб [Сунгуров 2014]. В частности, показано, что после достаточно интенсивного развития этих структур в России в российских регионах в 1990-е гг. в последнее время их количество постоянно снижается, что существенно уменьшает возможности реализации действительно публичной политики [Сунгуров, Распопов, Беляев 2012; Балаян, Сунгуров 2016]. Вместе с тем в последние годы получили развитие другие формы самоорганизации академического сообщества – в частности, возросла роль профессиональных ассоциаций [Малинова 2006; Философия и культурология... 2011; Карягин, Сунгуров 2016].

Отметим также, что предметом внимания российских исследователей были также проблемы взаимодействия экспертного сообщества и власти, что полностью вписывается, на наш взгляд, в тематику публичной политики. Так, уже в 1990-е гг. в России получила развитие предложенная исходно В.И. Бакштановским концепция гуманитарной экспертизы. Как отмечал этот ученый, в основе взаимоотношений эксперта и заказчика в рамках

гуманитарной экспертизы не клиент-патронские отношения, а установка на диалогичность. «Субъект гуманитарной экспертизы обязан быть критичным в отношении к “заказу” <...> независимо от того, исходит ли заказ от управленческого корпуса <...> или от самоуправляющихся структур общественной жизни» [Бакштановский 1992].

Далее в нашей стране концепция гуманитарной экспертизы развивалась в двух основных направлениях, которые С.Л. Братченко [Братченко 1999] охарактеризовал как «этико-прикладное» (В.И. Бакштановский, В.Н. Сагатовский и др.) и «экстремально-психологическое» (А.У. Хараш [Хараш 1996]). Второе из этих двух направлений получило развитие в результате объединения с социологами и философами, итогом которого стал сборник «Экспертиза в современном мире» [Экспертиза... 2006]. Как пишет в своей статье, открывающей этот сборник, Г.Л. Тульчинский, спецификой гуманитарной экспертизы является также то, что при ее проведении под эффективностью того или иного решения понимается обоснованность преследуемых целей, то есть эффективность как целесообразность самой планируемой или осуществляемой деятельности, ее оправданности широким социально-культурным контекстом общественной жизни. Иначе, задачей гуманитарной экспертизы является оценка перспектив благополучия людей как личностей [Тульчинский 2006б]. Современному состоянию экспертного знания в российской политической науке посвящен специальный тематический выпуск журнала «Политическая наука» [Социальные... 2015].

В последнее время возросло внимание российских исследователей к процессам реформирования тех или иных аспектов государственного устройства и организации социума [Сморгунов 2007, 2012], к участию гражданских организаций и академического сообщества в подготовке и реализации этих реформ [Тарасенко 2011; Стародубцев 2011; Григорьев 2015; Сунгуров, Тиняков 2016]. Показано, что неудачная реализация или слабая эффективность этих реформ часто бывает обусловлена именно низким



участием структур гражданского общества и экспертного сообщества в их подготовке и реализации. Соответственно, логичным является предположение, что описанные выше институты-медиаторы могут быть важным звеном в успешности реформаторских процессов различного типа [Сунгуров 2015б].

В последние годы российские исследователи все чаще используют понятие «публичная политика» в своих работах, по-видимому принимая эвристические возможности этого подхода. Так, многолетние исследования коллектива кафедры государственной политики и государственного управления Кубанского государственного университета под руководством профессора Е.В. Морозовой [Морозова 2015] были посвящены именно различным аспектам влияния гражданских организаций и экспертных сообществ на принятие властных решений. Одна из ее учениц, возглавляющая сегодня эту кафедру И.В. Мирошниченко, сейчас осмысляет предмет своих исследований – сетевые взаимодействия – уже в контексте публичной политики, уточняя при этом ее понимание: «Интерпретация публичной политики с позиций пространственных координат позволяет охарактеризовать ее как целостный феномен, включающий в себя информационно-дискурсивное, деятельностно-активистское и управленческое измерения одновременно <...>. При этом подвижность границ публичной политики, ее аутентичность и действенность обуславливаются как характером публичного администрирования (политическим режимом), так и практикой гражданского самоопределения» [Мирошниченко 2015: 49].

Являющаяся многолетним партнером кубанских коллег кафедра политического управления СПбГУ во главе с профессором Л.В. Сморгунным также теперь рассматривает результаты своих исследований в том числе и через призму концепта «Публичная политика». Так, летом 2015 г. на базе этой кафедры состоялся Международный семинар «Управление публичной политикой: культуры и режимы в сетевых

контекстах», организованный Исследовательским комитетом № 48 «Административная культура» МАПН и Исследовательским комитетом по сравнительной политологии РАПН, итогом которого стала коллективная монография «Управление публичной политикой» [Управление... 2015]. Среди авторов этой монографии – как исследователи, уже много лет изучающие институты и практики публичной политики, в том числе и упомянутые выше в данной статье, так и видные российские политологи, впервые интерпретирующие российскую политическую реальность через призму концепта публичной политики.

Л.В. Сморгунов так определяет в своей вводной статье к этой коллективной монографии понятие «управление публичной политикой»: «Политическая работа (*policywork*) предполагает более широкие контексты и практики, чем рациональная торговля или обмен ресурсами. В этом отношении управление публичной политикой – это не только структурные перемены (сложность, множество, неопределенность), но и процессуальные и оперативные изменения, связанные с другим характером управления, основанным на принципах открытости, дискуссии и откровенности, в центре которых лежат проблемы *сотрудничества и координации*. Эти принципы и проблемы являются центральными для определения управления как *governance*» [Сморгунов 2015: 15].

\*\*\*

Таким образом, мы видим достаточно интенсивное развитие российских исследований в области публичной политики. Вместе с тем нельзя не отметить такую проблему, как малое количество работ, изучающих конкретные направления публичной политики, а именно политики в области социального обеспечения, образования, экологии, жилищной политики и т.д., являющихся одним из центральных направлений политической науки в области *public policy* в странах Западной Европы и в англоязычных странах.

Можно выразить надежду, что внимание российских исследователей будет направлено и на эту очень важную область публичной политики.

## Литература

*Аналитические сообщества в публичной политике: глобальный феномен и российские практики* / ред. кол.: Н.Ю. Беляева (отв. ред.) и др. 2012. М.: РАПН, РОССПЭН. 253 с.

Бакштановский В.И. 1992. Предисловие. – *Гуманитарная экспертиза. Возможности и перспективы*. Сборник научных трудов. Новосибирск: Наука. С. 5.

Балаян А.А., Сунгуров А.Ю. 2016. *Фабрики мысли и экспертные сообщества*. СПб.: Алетейя. 240 с.

Барандова Т.Л. 2015. Государственные правозащитные институты: «пробел» в академическом дискурсе. – *Журнал исследований социальной политики*. Т. 13. № 4. С. 669–675.

Беляева Н.Ю. «Публичная политика» как термин, понятие и научная категория. – *Публичная политика – 2005*. Сборник статей / под ред. М.Б. Горного и А.Ю. Сунгурова. СПб.: Норма, 2006. С. 14–20.

Беляева Н.Ю. 2007. Публичная политика в России: сопротивление среды. – *Полис. Политические исследования*. № 1. С. 22–31.

Беляева Н.Ю. 2011. Развитие концепта публичной политики: внимание «движущим силам» и управляющим субъектам. – *Полис. Политические исследования*. № 3. С. 72–87.

Беляева Н.Ю., Зайцев Д.Г. 2008. «Фабрики мысли» и «центры публичной политики»: два разных субъекта экспертного обеспечения политики. – *Мировая экономика и международные отношения*. № 1. С. 26–35.

Беляева Н.Ю., Зайцев Д.Г. 2009. «Мозговые центры» в России и странах Запада: сравнительный анализ. – *Мировая экономика и международные отношения*. № 1. С. 26–35.

Благов Ю.Е. 2004. Социальная ответственность бизнеса. – *Российский журнал менеджмента*. № 3. С. 17–34.

Братченко С.Л. 1999. *Введение в гуманитарную экспертизу образования (психологические аспекты)*. М.: Смысл. 137 с.

Брянцев И.И. 2006. Общественная палата как центр публичной политики (на примере Саратовской области в период с 1996 по 2005 г.). – *Публичная политика в современной России: субъекты и институты*. М.: Теис. С. 335–351.

Брянцев И.И. 2016. Специфика развития регионального пространства публичной политики Саратовской области. – *Вестник Поволжского института управления*. № 2 (53). С. 19–24.

*Взаимодействие власти и гражданского общества в контексте трансформации российского общества: от конфронтации к партнерству: монография* / ред. кол.: Л.И. Никовская (отв. ред.) и др. 2014. Курск: Юго-Западный гос. ун-т. 427 с.

*Возможности и барьеры улучшения региональных механизмов формирования и отстаивания общественных интересов* / под ред. В.Н. Якимца и др. 2014. Ярославль: ИП Дурынин В.В. 150 с.

Гарифуллина Г.А. 2012. *Совещательные органы при федеральных органах исполнительной власти в России: состав и функции*. Автореф. дисс... канд. полит. наук. М.: НИУ ВШЭ. 25 с.

Глухова Е.А. 2015. Практики интеграции экспертного знания в процесс принятия решений в рамках института Уполномоченного по правам человека. – *Политическая наука*. № 3. С. 267–275.

Горный М.Б. 2012. Общественные консультативные структуры при органах власти: опыт Санкт-Петербурга. – *Публичная политика в контексте задач модернизации России: конструктивный потенциал и формы использования*. М.: РАПН, РОССПЭН. С. 262–293.

*Гражданские инициативы и будущее России* / под ред. М.И. Либоракиной и В.Н. Якимца. 1997. М.: Школа культурной политики. 152 с.

Григорьев И.С. 2015. Авторитарная модернизация наоборот: Влияние трудовой реформы 2000–2001 годов на политический режим в России. – *Полития: Анализ. Хроника. Прогноз*. Т. 76. № 1. С. 140–152.

Де Леон П. 2008. Стадийный подход к анализу политического процесса. Что сделано? Что предстоит сделать? – *Публичная политика: от теории к практике*. СПб.: Алетейя. С. 75–94.

Ивченко С.И., Либоракина М.И., Сиваева Т.С. 2003. *Город и бизнес. Формирование социальной ответственности российских компаний*. М.: Фонд «Институт экономики города». 133 с.

Карягин М.Е., Сунгуров А.Ю. 2016. Современное российское политологическое сообщество – первые шаги к анализу. – *Полис. Политические исследования*. № 2. С. 8–20.

Коулбач Х. 2008. Политика. – *Публичная политика: от теории к практике*. СПб.: Алетейя. С. 35–50.

Либоракина М.И., Флямер М.Г., Якимец В.Н. 1996. *Социальное партнерство: заметки о формировании гражданского общества в России*. – М.: Школа культурной политики. 116 с.

Малинова О.Ю. 2006. Об опыте взаимодействия профессионального сообщества политологов с властью и гражданскими организациями. – *Публичная политика – 2006*. Сборник статей. СПб.: Норма. С. 42–54.

Мирошниченко И.В. 2013. *Сетевой ландшафт российской публичной политики*. Краснодар: Просвещение-Юг. 295 с.

Мирошниченко И.В. 2015. Публичная политика как сложносоставной концепт политической науки. – *Современная политическая реальность и государство: сложные методы исследования: монография*. Краснодар: Кубанский госуниверситет. С. 31–49.

Морозова Е.В. 2015. Развитие современных гибридных политических институтов. – *Современная политическая реальность и государство: сложные методы исследования: монография*. Краснодар: Кубанский госуниверситет. С. 5–15.

Нещадин А.А. 2005. *Социальная политика российских компаний*. М.: Теис. 159 с.

Никовская Л.И. 2003. *Трансформация в России в контексте социального конфликта*. М.: Изд. дом «Ключ-с». Ч. 1. – 232 с. Ч. 2. – 316 с.

Никовская Л.И. 2004. *Конфликтное измерение политической трансформации в России*. Автореф. дисс... докт. социол. наук. М. 46 с.

Никовская Л.И. 2008. Публичная политика в современной России: между корпоративно-бюрократическим и гражданско-модернизаторским выбором. – *Публичное пространство, гражданское общество и власть: опыт развития и взаимодействия*. М.: РАПН, РОССПЭН. С. 122–131.

Никовская Л.И., Якимец В.Н. 2010. Качественный анализ состояния публичной политики в регионах России (на основе замеров ЯН-индекса). – *Трансформация публичной сферы и сравнительный анализ новых феноменов политики*. Сборник научных статей. Краснодар: Кубанский государственный университет. С. 118–139.

Никовская Л.И., Якимец В.Н. 2012. Публичная политика как индикатор качества взаимодействия власти и общества (по результатам мониторинга публичной политики в регионах России). – *Политическая экспертиза*. Т. 8, № 4. С. 126–141.

*Общественные объединения и органы власти: правовая основа и опыт взаимодействия* / отв. ред. Н.Ю. Беляева. 1997. М. 238 с.

*Общество и власть: пути взаимодействия. Межрегиональное исследование* / под ред. Г.Л. Бардиер и А.Ю. Сунгурова. 2005. СПб.: Норма. 256 с.

Петрова Л.А., Сунгуров А.Ю. 2012. Институты-посредники между органами власти и обществом: случай Санкт-Петербурга. – *Вопросы государственного и муниципального управления*. № 2. С. 78–96.

*Политическая наука: новые направления* / под ред. Р. Гудина и Х.-Д. Клингеманна; науч. ред. рус. изд. Е.Б. Шестопап. 1999. М.: Вече. 815 с.

*Политическое управление и публичная политика XXI века* / ред. кол.: О.А. Гаман-Голутвина (отв. ред.) и др. М.: РАПН, РОССПЭН, 2008. 408 с.

*Публичная политика в сфере мягкой безопасности: балтийское измерение*. Сборник статей. 2003. СПб.: Норма. 160 с.

*Публичная политика: вопросы мягкой безопасности в Балтийском регионе* / под ред. М.Б. Горного. 2004а. СПб.: Норма. 320 с.

*Публичная политика как инструмент против коррупции в России* / под ред. М.Б. Горного. 2004б. СПб.: Норма. 287 с.

*Публичная политика в России: По итогам проекта «Университет Калигари – Горбачев-Фонд»* / под ред. Ю.А. Красина. 2005. М.: Альпина Бизнес Букс. 358 с.

*Публичная политика в современной России: субъекты и институты*. Сборник статей / отв. ред.-сост. Н.Ю. Беляева. 2006. М.: Теис. 348 с.

*Публичная политика: от теории к практике* / сост. и научн. ред. Н.Ю. Данилова, О.Ю. Гурова, Н.Г. Жидкова. 2008. СПб.: Алетейя. 356 с.

*Публичная политика в контексте задач модернизации России: конструктивный потенциал и формы использования* / ред. кол.: Л.И. Никовская (отв. ред.) и др. 2012. М.: РАПН, РОССПЭН. 308 с.

*Публичное пространство, гражданское общество и власть: опыт развития и взаимодействия* / ред. кол.: А.Ю. Сунгуров (отв. ред.) и др. 2008. М.: Российская ассоциация политической науки; РОССПЭН. 422 с.

Роудс Р. 2008. Новый метод управления: управление без правительства. – *Публичная политика: от теории к практике*. СПб.: Алетейя. С. 51–74.

Руденко В.Н. 2006. Консультативные общественные советы: особенности организации и деятельности. – *Политическая экспертиза*. Т. 2. № 3. С. 143–155.

Рябченко Н.А., Мирошниченко И.В. 2012. *Институционализация публичной политики в online-пространстве современной России*. Краснодар: Просвещение-Юг. 173 с.

Сабатье П., Дженкинс-Смит Х. 2008. Концепция лобби-коалиций: оценка. – *Публичная политика: от теории к практике*. СПб.: Алетейя. С. 94–154.

Сморгунов Л.В. 2007. Электронное правительство, менеджмент знания и административные реформы. – *Политическая экспертиза*. № 1. С. 20–33.

Сморгунов Л.В. 2012. *В поисках управляемости: концепции и трансформации государственного управления в XXI веке*. – СПб.: Изд-во СПбГУ. 362 с.

Сморгунов Л.В. 2015. Управление публичной политикой: становление научной дисциплины. – *Управление публичной политикой: Коллективная монография*. М.: Аспект Пресс. С. 10-18.

Соколов М.А. 2015. Ежегодный альманах «Публичная политика». – *Политическая наука*. № 3. С. 286–289.

*Социально-ответственный бизнес: глобальные тенденции и опыт стран СНГ* / под ред. М.И. Либоракиной. 2001. М.: Фонд «Институт экономики города». 70 с.

Социальные и политические функции академических и экспертных сообществ / ред.-сост. В.С. Авдонин, О.Ю. Малинова. 2015. – *Политическая наука*. № 3. 307 с.

Стародубцев А.В. 2011. *История одной реформы: ЕГЭ как пример институционального переноса* / Препринт Центра исследований модернизации М-24/11. СПб.: Изд-во Европейского ун-та в Санкт-Петербурге. 28 с.

Сунгуров А.Ю. 1997. Классы некоммерческих организаций в контексте взаимодействия. – *Гражданские инициативы и будущее России*. М.: Школа культурной политики. С. 12–15.

Сунгуров А.Ю. 1999. Организации-посредники в структуре гражданского общества. Некоторые проблемы политической модернизации России. – *Полис. Политические исследования*. № 6. С. 34–48.

Сунгуров А.Ю. 2012а. Институты-медиаторы и их роль в развитии публичной политики в современной России. – *Публичная политика в контексте задач модернизации России: конструктивный потенциал и формы использования*. М.: РАПН, РОССПЭН. С. 195–218.

Сунгуров А.Ю. 2012б. Институты-медиаторы в современной России: случай Саратовской области. – *Политическая экспертиза*. Т. 8. № 4. С. 142–162.

Сунгуров А.Ю. 2014. Экспертное сообщество, фабрики мысли и власть: опыт трех регионов. – *Полис. Политические исследования*. № 2. С. 72–87.

Сунгуров А.Ю. 2015а. Публичная политика. – *Структурные трансформации и развитие отечественных школ в политологии: научное издание*. М.: Аспект-Пресс. С. 143–157.

Сунгуров А.Ю. 2015б. *Как возникают политические инновации: «фабрики мысли» и другие институты-медиаторы*. М.: Политическая энциклопедия. 383 с.

Сунгуров А.Ю., Захарова О.С., Петрова Л.А., Распопов Н.П. 2012. Институты-медиаторы и их развитие в современной России. 1. Общественные палаты и консультативные советы: федеральный и региональный опыт. – *Полис. Политические исследования*. № 1. С. 165–178.

Сунгуров А.Ю., Распопов Н.П., Беляев А.Ю. 2012. Институты-медиаторы и их развитие в современной России. II. Фабрики мысли и центры публичной политики. – *Полис. Политические исследования*. № 4. С. 99–116.



- Сунгуров А.Ю., Распопов Н.П., Глухова Е.А. 2013. Институты-медиаторы и их развитие в современной России. III. Институт Уполномоченного по правам человека. – *Полис. Политические исследования*. № 2. С. 110–126.
- Сунгуров А.Ю., Тиняков Д.К. 2016. Административная реформа и ее проекты в современной России: были ли коалиции поддержки? – *Общественные науки и современность*. № 2. С. 39–51.
- Тарасенко А.В. 2010. Деятельность общественных палат в регионах России: эффективность vs фиктивность. – *Полития*. № 1(56). С. 80–88.
- Тарасенко А.В. 2011. *Административная реформа и роль НКО в инновационном развитии социальной сферы*. Препринт М-27/11. СПб.: Изд-во Европейского ун-та в Санкт-Петербурге. 20 с.
- Тарасенко А.В., Дубровский Д.В., Стародубцев А.В. 2011. *Навести мосты между обществом и государством: общественно-консультативные структуры в регионах Северо-Запада*. СПб.: Реноме, 2011. 48 с.
- Тульчинский Г.Л. 2006а. *Бизнес в России. Проблема социального признания и уважения*. М.: Вершина. 384 с.
- Тульчинский Г.Л. 2006б. Гуманитарная экспертиза как социальная технология. – *Экспертиза в социальном мире: от знания к деятельности*. М.: Смысл. С. 10–29.
- Управление публичной политикой: Коллективная монография / под ред. Л.В. Сморгунова*. 2015. М.: Аспект Пресс. 320 с.
- «Фабрики мысли» и центры публичной политики: международный и первый российский опыт*. Сборник статей / под ред. А.Ю. Сунгурова. 2002. СПб.: Норма. 176 с.
- Философия и культурология в современной экспертной деятельности: Коллективная монография*. 2011. СПб.: Изд-во РГПУ им. А.И. Герцена. 508 с.
- Хананашвили Н.Л., Якимец В.Н. 1999а. *Смутные времена социальной политики в России*. М. 240 с.
- Хананашвили Н.Л., Якимец В.Н. 1999б. *Межсекторные взаимодействия в России. Настольная книга*. М.: Фонд НАН. 184 с.
- Хараш А.У. 1996. Гуманитарная экспертиза в экстремальных ситуациях: идеология, методология, процедура. – *Введение в практическую социальную психологию*. М.: Смысл. С. 87–129.

*Экспертиза в современном мире: от знания к деятельности* / под ред. Г.В. Иванченко, Д.А. Леонтьева. 2006. М.: Смысл. 454 с.

Якимец В.Н. 2002. *Основы, принципы и механизмы межсекторного социального партнерства в России*. Автореф. дисс... докт. социол. наук. СПб. 42 с.

Якимец В.Н. 2004. *Межсекторное социальное партнерство: основы, теория, принципы, механизмы*: научное издание М.: УРСС, 2004. 382 с.

Якимец В.Н., Никовская Л.И. 2010. Типология публичной политики в регионах России. – *Трансформация публичной сферы и сравнительный анализ новых феноменов политики*. Сборник статей. Краснодар: Кубанский государственный университет. С. 42–50.

Cash D.W. 2001. In Order to Aid in Diffusing Useful and Practical Information»: Agricultural Extension and Boundary Organizations. – *Science, Technology and Human*. Vol. 26. N 4. P. 450.

Guston D.H. 1999. Stabilizing the boundary between U.S. politics and science: The role of the Office of Technology Transfer as a boundary organization. – *Social Studies of Science*. Vol. 29. N 1. С. 87–112.

Guston D.H. 2000. *Between politics and science: Assuring the integrity and productivity of research*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Hecl H. 1974. *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*. New Haven: Yale University Press.

Hoppe R. 2009. Scientific advice and public policy: expert advisers' and policymakers' discourses on boundary work. – *Poiesis & Praxis*. Vol. 6. N 3–4. P. 235–263.

Hoppe R, Wesselink A., Cairns R. 2013. Lost in the problem: the role of boundary organisations in the governance of climate change. – *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*. Vol. 4. N 4. P. 283–300.

Lasswell Harold D. 1951. The Policy Orientation. – Daniel Lerner, Harold D. Lasswell (eds.). – *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*. Stanford: Stanford University Press. С. 3–15.

Medvetz Th. 2012. Murky Power: “Think Tanks” as Boundary Organizations. – *Rethinking Power in Organizations, Institutions, and Markets Research in the Sociology of Organizations*. Vol. 34. P. 113–133.

Sabatier P. 1978. The Acquisition and Utilization of Technical Information by Administrative Agencies. – *Administrative Science Quarterly*. Vol. 23. N 3. P. 396–417.

Sabatier P. 1998. The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. – *Journal of European Public Policy*. Vol. 5. N 1. P. 98–130.