

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

СОТРУДНИЧЕСТВО  
В ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКЕ  
И УПРАВЛЕНИИ

Под редакцией проф. *Л. В. Сморгунова*



ИЗДАТЕЛЬСТВО САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКОГО УНИВЕРСИТЕТА

УДК 323.221  
ББК 66.04  
С 67

Рецензенты:

д-р полит. наук, проф. С. М. Елисеев (Университет межпарламентской ассамблеи ЕАЭС);  
д-р полит. наук, проф. Ю. В. Ирхин (РАНХ ИГС при Президенте РФ)

Коллектив авторов:

Г. Бакен-Кнапп (17), С. Г. Балабанова (10), Н. А. Баранов (2.1), Е. А. Блинова (16.2),  
Д. А. Будко (8), А. В. Волкова (15.3), Р. М. Вульфович (16.1), А. В. Глухова (7),  
В. Ю. Голубев (10), Н. В. Гришин (13.2), А. Л. Гуринская (19), В. В. Дубицкий (18.1),  
В. С. Комаровский (2.3), А. П. Кочетков (15.2), Т. А. Кулакова (2.2.), Дж. Льюис (6),  
И. В. Мирошниченко (9), Е. В. Морозова (9), В. А. Михеев (3), Д. З. Мутагиров (15.1),  
К. А. Неверов (8), Л. И. Никовская (12.1, 12.2), И. В. Радиков (3), Л. В. Сморгунов  
(Предисловие, 1, Заключение), А. В. Соколов (12.3), А. Ю. Сунгуров (14),  
А. И. Соловьев (4), А. Спехар (17), Л. Н. Тимофеева (5), Е. А. Тропинова (18.2),  
З. Факих (17), О. Г. Филатова (10), Я. Ю. Шашкова (13.1), В. Н. Якимец (11)

*Рекомендовано к публикации научной комиссией  
в области политических наук  
Санкт-Петербургского государственного университета*

**Сотрудничество в публичной политике и управлении** / под ред.  
С7 Л. В. Сморгунова. — СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2018. — 274 с.  
ISBN 9-288-05873-8

В монографии с учетом российского и зарубежного опыта рассматриваются теоретические вопросы публичного управления и политики на основе сотрудничества, роль и платформы новых информационных технологий во взаимодействии государства и граждан, особенности гражданского активизма, проблемы гражданского бюджетирования, гражданского контроля и влияния некоммерческих организаций на политику и управление. Особое внимание уделяется сотрудничеству в различных отраслях публичной политики.

Для специалистов в области политологии, публичной политики, государственного и муниципального управления, социологии и конфликтологии.

УДК 323.221  
ББК 66.04

ISBN 978-5-288-05873-8

© Санкт-Петербургский  
государственный  
университет, 2018  
© Коллектив авторов, 2018

## Оглавление

Введение.....	7
<b>Часть 1. КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ И ПОЛИТИКИ НА ОСНОВЕ СОТРУДНИЧЕСТВА</b>	
Глава 1. Сотрудничество и публичное управление: от договора к сопроизводству.....	13
1.1. Отношения между правительством и обществом. Усиление политического аспекта административных реформ	—
1.2. Сотрудничество как принцип государственного управления..	16
1.3. Партиципаторная управляемость и публичная политика .....	18
1.4. Сотворчество и сотрудничество в публичной политике.....	21
Глава 2. Демократия и «вовлечение в публичность»: условия и предпосылки взаимодействия граждан и государства ..	24
2.1. Концепции демократии для вовлечения в публичность .....	—
2.2. Принцип «вовлечение в публичность» .....	30
2.3. Проблемы вовлечения в публичность .....	35
Глава 3. Доверие в системе взаимодействия граждан и государства.....	38
3.1. Доверие как принцип взаимодействия граждан и государства.....	—
3.2. Расширение границ доверия между обществом и государством как условие эффективности публичной политики .....	44
Глава 4. Сообщественное управление: столкновение повесток как политический процесс.....	52
4.1. Концепция сообщественного управления .....	—

4.2. Сообщественное управление и формирование повестки дня.....	56
Глава 5. Взаимная ответственность государства и общества в управлении через сотрудничество .....	64
5.1. Потребность во взаимной ответственности .....	—
5.2. Уникальность становления демократии в различных странах .....	66
5.3. Гражданское общество «переходного периода» и его ответственность перед государством .....	70
5.4. Движение власти навстречу гражданскому обществу .....	73
Литература.....	75
<b>Часть 2. СОТРУДНИЧЕСТВО В ПОЛИТИКЕ И НОВЫЕ ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ</b>	
Глава 6. Открытое правительство и онлайн-управление в XXI веке .....	81
6.1. Исследование официальной концепции прозрачности .....	—
6.2. Ограничения и новые проблемы в эпоху нового популизма ..	86
Глава 7. Проблемы управления в цифровую эпоху: демократия одного «клика».....	93
7.1. Вызовы постдемократии .....	—
7.2. Демократический потенциал интернета .....	94
7.3. Удачные эксперименты демократии.....	96
Глава 8. Гражданская активность в сетевом обществе .....	101
8.1. Концепция публичного диалога.....	—
8.2. Политическое участие в виртуальном пространстве.....	103
8.3. Политическое участие пользователей социальной сети «ВКонтакте» .....	107
Глава 9. Сетевые механизмы формирования идентичностей .....	110
9.1. Теоретико-методологические основания и эмпирические методы исследования .....	111
9.2. Механизмы и практики формирования идентичностей в сетевом онлайн-пространстве: результаты исследования ...	113
Глава 10. Открытые данные и взаимодействие государства и граждан .....	120
10.1. Состояние проблемы взаимодействия государства и граждан в условиях открытых данных.....	122
10.2. Мониторинг информационных ресурсов eGovernance .....	123
10.3. Мониторинг информационных ресурсов OpenData в странах ЕАЭС .....	126
Литература.....	129

### Часть 3. ПОЛИТИЧЕСКОЕ СООБЩЕСТВО В УСЛОВИЯХ СОТРУДНИЧЕСТВА

Глава 11. Новые форматы общественно-государственного управления в России.....	135
11.1. От «государственного управления» к «общественно-государственному управлению».....	—
11.2. Кейсы общественно-государственного сотрудничества.....	139
Глава 12. Гражданский активизм и публичная политика в России.....	146
12.1. Гражданский активизм: от политической к гражданско-общественной функции в публичной политике.....	—
12.2. Формы и направления общественно-гражданского сотрудничества.....	151
12.3. Государственное регулирование деятельности НКО и гражданской активности.....	158
Глава 13. Политические партии и выборы в условиях сотрудничества.....	166
13.1. Роль партий в публичной политике сотрудничества в регионах России: опыт Алтайского края.....	—
13.2. Государственная электоральная политика и индивидуальное участие граждан в управлении.....	170
Глава 14. Экспертное сообщество в развитии публичной политики в современной России.....	175
14.1. Роль экспертного знания и экспертного сообщества в публичной политике.....	176
14.2. Процесс публичной политики и экспертное сообщество.....	177
Литература.....	181
Часть 4. СФЕРЫ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ, УПРАВЛЕНИЕ И СОТРУДНИЧЕСТВО	
Глава 15. Государственное управление и сотрудничество.....	187
15.1. Социально-политические основы административной культуры.....	—
15.2. Гражданский контроль — форма взаимодействия государства и гражданского общества в России.....	193
15.3. Сотрудничество и ответственность как принципы «умного регулирования» публичной политики в России.....	202
Глава 16. Гражданское бюджетирование.....	209
16.1. Города для граждан: гражданский бюджет как инструмент управления через сотрудничество.....	—
16.2. Партиципаторное бюджетирование и социальное включение в Бразилии.....	216

Глава 17. Интеграция мигрантов и рынок труда Швеции: мнения сирийских беженцев .....	226
17.1. Методы управления и интеграции мигрантов в рынок труда .....	227
17.2. Метод исследования интеграции мигрантов в рынок труда Швеции.....	229
17.3. Мнения мигрантов об интеграционных процессах .....	230
Глава 18. Сотрудничество в образовательной политике .....	237
18.1. Управление образованием и сотрудничество.....	—
18.2. Университет как субъект инновационной политики государства в регионе: потенциал сотрудничества.....	243
Глава 19. Превентивный поворот в современной уголовной политике: управление будущим через сотрудничество .....	250
19.1. «Превентивный поворот» и основные характеристики превентивной уголовной политики .....	251
19.2. Уголовная политика как политика безопасности: новые подходы к государственному управлению и сотрудничество .....	254
Литература.....	261
Заключение.....	269
Информация об авторах .....	271

## ВВЕДЕНИЕ

В последние десятилетия в теории публичной политики и управления наметился поворот от экономической методологии к социально ориентированному и политико-ориентированному знанию. Экономический подход к публичной сфере базировался на убеждении о том, что управление бизнесом и управление публичной сферой радикально не различаются, в результате административные реформы в публичном управлении проводились с учетом внедрения рыночных институтов, ориентированных на прибыльность, конкурентность, эффективность. Данные институты находили закрепление в праве и различных подзаконных нормах. Центром правового процесса выступала ориентация участников взаимодействия на выражение взаимодействия сторон публичного управления в таком правовом механизме, как договор. Договорные отношения определяли разделение функций между органами государственной власти и местного самоуправления, уровнями публичного управления, бизнесом и властью в частно-государственном партнерстве, потребителями и поставщиками государственных (публичных) услуг и т. д.

Однако со временем увлечение экономической методологией начало сталкиваться с публичной сферой взаимодействия, где экономические параметры не всегда фиксировали прогресс. Кроме того, сама публичная сфера развитых и новых развивающихся стран демонстрировала появление феноменов, которые свидетельствовали как об узости чисто рыночных механизмов, так и о радикальной трансформации публичного взаимодействия. На смену договору с разделением обязанностей и ответственности начали приходить такие формы организации совместной жизни, которые базируются на совместной ответственности, взаимности и взаимопомощи. Даже экономический рост и развитие перестали подчиняться принципам разделения и дифференциации, все больше требуя вовлечения и совместной деятельности. Все это нашло выражение в концепциях «управление через сотрудничество», «сотворчество» и «совместное производство» в публичной политике и управлении, которые соответствовали бы требованиям устойчивого и инклюзивного развития. Доминирующим стал общий вывод, который основывается на результатах международных исследований и развивается в настоящей монографии. Сотрудничество и ориентация на совместное производство в публичной политике означают:

- дизайн политики с акцентом на граждан, а не на учреждениях;
- сотрудничество, а не только партнерство;
- взаимодействие в процессе публичной политики на основе общих ценностей, а не только заключение договоров, а также расширение публичных арен для совместной работы;
- концентрацию внимания на обсуждении публичных ценностей и реальных потребностей, а также управление скорее посредством суждений, чем норм;
- уделение внимания реальному контексту жизни заинтересованных сторон публичной политики (потребности и интересы, выбор места и времени);
- контекстуализацию процесса публичной политики вместо ее типизации;
- обеспечение прозрачности управления и политики, формирование ориентированных на граждан данных и использование цифровых ресурсов для публичной политики.

Традиционная проблема взаимоотношений между политикой и управлением в современных концепциях публичной политики и управления в последние десятилетия, таким образом, была сдвинута в сторону поиска отношений общества с государственными институтами. Безусловно, вопросы эффективности, определяемые прежней доминирующей концепцией нового государственного менеджмента, остаются, но на первый план выходят новые трудноразрешимые проблемы, формируются новые контексты, определяемые сетевым ландшафтом публичной политики.

Можно выделить ряд характеристик, которые воздействуют на публичную политику в целом и на отдельные ее составляющие, которые относятся к политическому режиму, принципам управления, технологиям и механизмам, способностям акторов публичной политики, средствам и методам решения политических задач, внутренней структуре взаимодействия. Среди них — контекстуальные характеристики, которые следует учитывать в ходе политико-административной трансформации:

- усложнение окружающей среды, определяемой процессами интенсивной коммуникации, глобализацией, ростом лиминальных структур и неопределенности, открытостью пространств взаимодействия, лавиной технологических и социальных инноваций;
- рост разнообразия и числа участников выработки и реализации политики на всех ее уровнях и в различных сферах;
- повышение значимости субъективных (когнитивных, информационных, психологических, моральных) факторов в общественном развитии и в политике в целом;
- динамичное соотношение виртуальных и реальных факторов и процессов современного общественного развития и политики;



- устойчивое недоверие к формальным политическим институтам и практикам, политикам и государственным служащим, порождающее феномен спорной политики (*contentious politics*) и потребность у граждан быть разработчиками и проводниками публичной политики;
- развитие социального капитала общества, трансформирующего традиционное представление о гражданстве в направлении более широкой мотивации включения в процессы публичной сферы;
- расширение технологической базы возможного политического участия, определяемой современными информационно-коммуникационными средствами и техникой;
- неспособность государства справиться самостоятельно с проблемами достижения публичных благ и предоставлением публичных услуг;
- увеличение доли частного и гражданского участия в предоставлении публичных благ и услуг; развитие системы частно-государственного партнерства;
- инклюзивный характер современного экономического и общественно-го развития, предполагающий формирование институтов участия и использование участия в качестве фактора развития.

Указанные новые вызовы и возможности определяются как трансформацией политико-административных институтов под влиянием спорной политики, так и формирующейся новой технологической основой — электронным, а затем цифровым управлением. В разных странах данные преобразования стали общими мотивами политических и административных реформ. При этом магистральным направлением политико-административных реформ становится переход от электронного правительства (предоставление услуг и реализация функций) к цифровому правительству (услуги, функции и управление посредством гражданского участия). Концептуальным основанием такой трансформации провозглашается идея государства как платформы, в которой технологические основания публичной деятельности, связанные с современной технологической революцией, считаются достаточными для ответа на новые вызовы. В последней версии цифровое правительство считается панацеей для достижения государственной управляемости в условиях расширения предъявляемых требований к публичной политике и управлению. Однако идея цифрового правительства, ориентированного на участие с точки зрения готовности предоставить для этого технологические платформы, слабо учитывает социально-политический характер публичной политики и управления. Технологические платформы создают лишь ряд возможностей, эффективная реализация которых определяется политическими дизайнами публичной политики, включающими в себя структуры политических возможностей, установки граждан на участие, кооперативные модели «научение — действие» (*learning — doing*), государственную политику «вовле-

чения в публичность». В этом отношении концепции государства как платформы не хватает политического содержания.

В монографии представлены теоретические вопросы сотрудничества в публичной политике и управлении, отвечающих на новые вызовы сложного общества, а также описываются лучшие практики такого взаимодействия в различных культурных контекстах, показана связь между понятиями «сотворчество», «совместное производство» и «инклюзивные инновации» в описании публичной политики в различных странах мира.

Сегодня устойчивое развитие происходит на основе инвестиционной социальной политики. Какова роль сотрудничества в инвестиционной социальной политике для решения проблемы социальной изоляции отдельных лиц и общин, а также для инвестиций в человеческий капитал граждан, особенно тех из них, которые находятся в наиболее неблагоприятном положении? В работе не только обсуждается тиражирование конкретных практик совместного производства публичной политики, но и обращается внимание на некоторые дополнительные структурные изменения в ее разработке, составлении бюджета, контроле со стороны граждан и профессионалов, на поддержку гражданского общества и взаимной помощи, режимов совместного производства, взаимное научение и профессиональное обучение и формирование культуры сотрудничества. В ней описываются инновационные процессы сотрудничества в разработке политики, структуры, а также дизайны публичной политики и управления в различных сферах в отдельных странах и в сравнительной перспективе.

Монография состоит из четырех частей. *Часть 1* посвящена концептуальным проблемам публичного управления и политики на основе сотрудничества. В ней раскрываются вопросы сотрудничества как принципа взаимодействия государства и граждан, дается характеристика партисипаторной государственной управляемости и необходимости политико-административных реформ, которые соответствовали бы новым возможностям публичной политики и управления. Проблемы сотрудничества связываются с многообразными моделями демократии, однако особое внимание уделяется делиберативным и общественным демократическим концепциям. В этой связи раскрывается значение принципа вовлечения в публичность, доверия и взаимной ответственности граждан и государства.

*Часть 2* включает главы, описывающие новые информационные технологии и создающиеся на их основе формы сотрудничества в сетевом обществе. В ней представлены материалы по вопросам открытого правительства, открытых данных, потенциала интернета, сетевого взаимодействия и гражданского участия. Особое внимание уделяется процессам идентификации в сетевом пространстве и противоречивым тенденциям использования социальных сетей в условиях современного популизма и «постправды».

*Часть 3* обращена к проблеме гражданского активизма и жизни политических сообществ. В ней содержится информация о конкретных реализуемых

платформах сотрудничества государства и граждан, о противоречиях в формах взаимодействия, о процессах регулирования и согласования интересов. Особое внимание уделяется влиянию сотруднических практик на деятельность политических партий и на организацию электорального процесса.

В *части 4* представлен материал о процессах и механизмах сотрудничества в некоторых сферах публичной политики и управления. Отдельная глава посвящена культуре управления и гражданскому контролю над ним. Практика гражданского бюджетирования, реализуемая во многих странах мира с 1990-х годов, а в России — с 2013 г., описывается в контексте политики развития. Рассматриваются вопросы сотрудничества государства и граждан в сфере образования. Вызывает интерес глава, посвященная превентивной уголовной политике и роли сотрудничества в ней государства и граждан.

Коллективная монография написана с учетом материалов XVIII Международного научного семинара «Управление на основе сотрудничества: новые дизайны и платформы для отношений государства и граждан в публичной политике», прошедшего 23–24 июня 2017 г. в Санкт-Петербургском государственном университете. Семинар организован Исследовательским комитетом 48 «Административная культура» Международной ассоциации политической науки и Исследовательским комитетом по сравнительной политологии РАПН. В нем приняли участие ученые из России (Москва, Санкт-Петербург, Барнаул, Воронеж, Краснодар, Омск, Тюмень, Ярославль), Германии, Польши, Румынии, США, Швеции.

При подготовке монографии к изданию авторы продвинулись в понимании сотрудничества и новых форм взаимодействия граждан и государства в публичной сфере. Этому способствовали и те гранты, реализация которых позволила подготовить ряд глав и параграфов настоящего издания: грант РФФИ 18-011-00756 А «Изучение гражданского участия в публичном управлении в условиях формирования цифрового правительства» (1; 16.2; 18); грант РГНФ № 15-03-00339 «Фронтис сетевого общества как пространство политического взаимодействия» (9); грант РГНФ № 15-03-00715 «Электронное управление в процессах евразийской экономической интеграции: структура и основные модели» (10); грант РГНФ №16-03-00394а «Управление гражданской активностью на региональном уровне: инструменты и результаты (на примере Ярославской области)» (12.3); грант РФФИ № 16-03-50136 «Динамика социально-демографического состава элит региональных отделений политических партий Западной Сибири в контексте реформирования партийно-электорального пространства» (13.1); грант РФФИ № 16-03-00089 «Взаимодействие экспертного сообщества и власти в процессе принятия политико-управленческих решений: международный и российский опыт» (14).

Перевод с английского на русский язык осуществлен И. С. Васьковым (6) и Э. И. Сулеймановой (17).