

ПУБЛИЧНАЯ ПОЛИТИКА

Институты,
цифровизация,
развитие

Под редакцией профессора *Л. В. Сморгунова*



АСПЕКТ ПРЕСС

Москва

2018

УДК 327
ББК 66.0
П88

Редакционная коллегия:

*Никовская Л. И. (отв. секр.), Сморгунов Л. В. (отв. ред.),
Молокова М. А., Кочетков А. П., Якимец В. Н.*

Рецензенты:

Комаровский Владимир Савельевич — доктор философских наук, профессор кафедры политологии и политического управления РАНХиГС при Президенте РФ, Заслуженный деятель науки РФ;
Усманов Рафик Хамматович — доктор политических наук, профессор, заведующий кафедрой политологии и международных отношений Астраханского государственного университета

Авторский коллектив:

Блинова Е. А. (5), Грибанова Г. И. (16), Елисеев С. М. (9), Кондратенко К. С. (21), Кочетков А. П. (11.2), Курочкин А. В. (15), Мирошниченко И. В. (17, 22), Митрохина Т. Н. (3), Молокова М. А. (11.1), Морозова Е. В. (17), Никовская Л. И. (6, 11.1, 12, 13), Попова О. В. (20), Пушкарева Г. В. (7), Рябченко Н. А. (22), Саблин К. С. (10), Скалабан И. А. (12), Сморгунов Л. В. (введение, 1, 2, 18, заключение), Соколов А. В. (23), Соловьев А. И. (4), Тимофеева Л. Н. (14), Томин Л. В. (8), Тропинова Е. А. (19), Якимец В. Н. (6, 13).

П88 **Публичная политика: Институты, цифровизация, развитие:** Коллективная монография / Под ред. Л. В. Сморгунова. — М.: Аспект Пресс, 2018. — 384 с.

ISBN 978–5–7567–1007–6

Центральной темой монографии выступает публичная политика, ориентированная на развитие. Рассматриваются типы политики развития, ее институты и механизмы, взаимодействие государства и граждан в политике развития. Выявляются особенности современной инвестиционной социальной политики развития и экономического роста, основанной на инклюзивных институтах. Современная публичная политика включает в себя ряд процессов и технологий, определяемых последними этапами информационной революции. В монографии рассматриваются центральные темы влияния этой революции на публичную политику: сетевая публичная политика, блокчейн и проблема выбора в публичной политике, процессы и технологии знаний в публичной политике, трансформация информационного пространства публичной политики. Работа написана на материалах России и зарубежных стран.

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

УДК 327
ББК 66.0

ISBN 978–5–7567–1007–6

© Коллектив авторов, 2018
© ООО Издательство «Аспект Пресс», 2018

Все учебники издательства «Аспект Пресс» на сайте
www.aspectpress.ru

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	6
Раздел I. КОНЦЕПЦИИ И МОДЕЛИ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ	
1. Публичная политика как отрасль науки	14
1.1. Понятие и процесс публичной политики	14
1.2. Экономический рост, государство и публичная политика	21
2. Модели процесса публичной политики	28
2.1. Модель «структуры открытых систем»	29
2.2. Модель политических потоков	31
2.3. Институциональная модель	33
2.4. Модель конкурирующих защищающих коалиций	35
2.5. Модель прерывистого равновесия	38
3. Власть, политическая повестка и публичная политика	41
3.1. Политическая повестка дня: понятие, специфика, субъекты формирования	41
3.2. Приоритеты российской политической повестки в 1991–2018 гг.	46
4. Публичная политика и принятие государственных (политических) решений	52
4.1. Теоретические основания принятия решений в публичной политике	52
4.2. Основные технологии и механизмы разработки и имплементации политических решений	57
5. Оценка публичной политики	67
5.1. Гражданская сущность оценки публичной политики	67
5.2. Демократия и оценка публичной политики	70
6. Индексный подход к оценке публичной политики	73
6.1. Методология и методика индекса оценки состояния публичной политики	73
6.2. Критерии для описания типов региональной публичной политики и для анализа разброса оценок	78
6.3. Исследование публичной политики в Республике Татарстан на уровне местного самоуправления	84

Раздел II. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ, ЦЕННОСТИ И ПУБЛИЧНАЯ ПОЛИТИКА РАЗВИТИЯ

7.	Знание и ценности в публичной политике	102
7.1.	Роль знаний в конструировании пространства публичной политики	102
7.2.	Ценностное измерение публичной политики.	108
8.	Кризис нелиберальной политико-административной модели управления.	113
8.1.	Логика нелиберального управления	113
8.2.	Экономический подход и деполитизация публичной сферы	116
9.	Развитие как ценность и инструмент легитимации публичной политики	122
9.1.	Развитие как ценность публичной политики	122
9.2.	Развитие как инструмент легитимации публичной политики	126
10.	Государство развития	132
10.1.	Государство развития: определение и общие характеристики	132
10.2.	Государство развития: опыт зарубежных стран	136
11.	Гражданское общество как фактор развития	146
11.1.	Роль гражданского общества в политике развития	146
11.2.	Международный опыт использования потенциала гражданского общества для развития.	158
12.	Общественное и гражданское участие в контексте публичной политики развития	169
12.1.	Современное общественное участие: кризис или развитие?	169
12.2.	Гражданское участие как категория: истоки и современное понимание	172
12.3.	Тенденции развития гражданского участия в России	175
13.	Межсекторное партнерство в публичной политике	181
13.1.	Двухсекторное партнерство в публичной политике	182
13.2.	Трехстороннее межсекторное партнерство	190
14.	Публичная критика как институт развития	194
14.1.	Сущность и природа публичной критики	194
14.2.	Публичная критика в условиях «заговора молчания»	199
14.3.	Публичная критика и «критический шум» в условиях демократии	203
15.	Институты и технологии инновационной публичной политики	208
15.1.	Инновационная публичная политика в условиях цифровой экономики.	208
15.2.	Институционализация инновационной публичной политики	214

16. Международные институты развития	223
16.1. Роль международных организаций в определении повестки дня современной публичной политики развития	223
16.2. Глобальные сети в контексте публичной политики развития	232

Раздел III. ЦИФРОВИЗАЦИЯ, СЕТИ И ПУБЛИЧНАЯ ПОЛИТИКА

17. Сетевая публичная политика	250
17.1. Сетевая публичная политика: информационно-коммуникативные и институциональные ракурсы	250
17.2. Управленческо-технологическое и социокультурное измерения сетевой публичной политики	255
17.3. Политика в сетевом обществе vs сетевая публичная политика	258
18. Блокчейн как институт процедурной справедливости	262
18.1. Блокчейн: постановка проблемы в публичной политике	262
18.2. Блокчейн в России, «Активный гражданин» (Москва)	264
18.3. Блокчейн и честность условий сотрудничества	267
18.4. Протоколы блокчейна и нормы справедливости	269
19. Государство как платформа	275
19.1. Цифровая организационная трансформация публичного управления	275
19.2. Государственные платформы и их использование	277
19.3. Угрозы публичного киберуправления	283
20. Технологии больших данных в публичной политике	286
20.1. Большие данные: особенности трактовки и сферы применения	286
20.2. Риски применения больших данных	289
21. Нейросети в публичной политике	295
21.1. Нейросети и сферы их применения	295
21.2. Нейросети и процесс принятия политических решений	301
22. Сетевая экосистема и инновационные практики в регионах России	306
22.1. Инновации и сетевые политико-управленческие практики	306
22.2. Готовность сетевого окружения к инновациям в регионах России	311
23. Влияние сетевого политического протеста на легитимацию политического курса	319
23.1. Сетевой политический протест	320
23.2. Сетевой политический протест и политический курс власти	325
Заключение	341
Указатель понятий	343
Сведения об авторах	346

ВВЕДЕНИЕ

Публичная политика (*public policy*) в качестве самостоятельной научной отрасли начала формироваться в середине XX в. В настоящее время это развитое направление научных исследований, представленное журналами, международными ассоциациями и группами, образовательными программами в университетах. В России публичная политика представлена рядом исследований, научным журналом; выделена в качестве самостоятельного образовательного направления с 2015 г. Многие понимают публичную политику как публичность политического процесса, связанного с борьбой за завоевание политической власти или предъявлением требований к политической системе (революции, восстания, выборы, демонстрации, митинги и др.). Конечно, такое понимание правомерно, если не брать в расчет различие терминов *politics* и *policy* в зарубежных исследованиях. Часто эти два термина сравнивают с *polity* (полития). Последний термин выражает устройство публичной власти. *Politics* (политика) есть организация политической власти и борьба за нее.

Policy (политика) есть процесс определения и реализации стратегии решения общественных проблем. Этимологически данный термин имеет связь с древнегреческим понятием *politeia* (государство, управление, правительство, гражданство), латинским *politia* (государство, гражданская администрация), со старофранцузским *policie* (гражданская администрация). В качестве плана действий, способа управления эти термины используются с конца XIV в. Начало использования термина *policy* связывают с концом XV в., когда им обозначалось благоразумие или мудрость в управлении делами.

В России публичная политика в смысле государственной политики, а также политики гражданских объединений и муниципальных образований, а часто и в смысле общественной политики изучается, и имеется довольно обширный список монографий, сборников и статей¹. Они являются хорошим признаком внимания к развитию данной отрасли науки. Отметим, что понимание публич-

¹ Публичная политика в России / Под ред. Ю. А. Красина. М.: Альпина Паблишер, 2005; Публичная политика в современной России. Субъекты и институты / Отв. ред. Н. Ю. Беляева. М.: ГУ ВШЭ, 2005; Публичная политика — 2007: Сб. ст. / Под ред. М. Б. Горного, А. Ю. Сунгурова. СПб.: Норма, 2007; Социальное неравенство и публичная политика / Под ред. В. Медведева. М.: Культурная революция, 2007; Публичная политика: от теории к практике / Сост. и науч. ред. Н. Ю. Данилова, О. Ю. Гурова, Н. Г. Жидкова. СПб.: Алетей, 2008; Публичное пространство, гражданское общество и власть: опыт развития и взаимодействия. М.: РАПН; РОССПЭН, 2008; Трансформация публичной сферы и сравнительный анализ новых феноменов политики / Под ред. Л. В. Сморгунова, Е. В. Морозовой. Краснодар: Кубанский гос. ун-т, 2010; Публичная политика в контексте задач модернизации России: конструктивный потенциал и формы использования / Отв. ред. Л. И. Никовская. М.: РОССПЭН., 2012; Управление публичной политикой: Монография / Под ред. Л. В. Сморгунова. М.: Аспект Пресс, 2015; Желтов В. В., Желтов М. В. Анализ публичной политики: Монография. СПб.: Лань, 2018.

ной политики как деятельности органов государственной власти, муниципалитетов, политических партий, гражданского общества по выработке, реализации и оценке политического курса является в этом массиве литературы определяющим. Хорошо описываются некоторые основные направления отдельных отраслей публичной политики — экономической, здравоохранения, образования, экологии, миграционной и др. Активно представлены исследования по уровням управления и публичной политики — центральной (федеративной), региональной, городской, муниципальной¹. В ходе исследований используются различные методологические подходы, которые оказались действенными и качественными (неоинституционализм, сетевой подход, культурология, сравнительный метод, дискурс-анализ и др.)².

В настоящей монографии авторы поставили своей целью рассмотреть проблемы публичной политики в аспекте стратегии развития, учитывая ее институциональные, технологические и процессуальные трансформации. В основе таких трансформаций лежит ряд изменений, которые оказывают прямое влияние на публичную политику.

Во-первых, сегодня происходят существенные изменения в параметрах оценки развития и экономического роста, определяемые совокупностью факторов экономического, социального, технологического и политического характера. Модная концепция справедливого (инклюзивного) экономического роста базируется на стратегической предпосылке единства управляемости, конкурентоспособности и справедливости, т.е. интеграции всех условий развития. В этом отношении публичная политика как институциональная структура производства эффективности и справедливости начинает выполнять более значимую функцию. Управление публичной политикой и оценка его эффективности не может уже осуществляться только по критериям исполнения полномочий и определенных задач. Полномочия могут лишь сказать о том круге вопросов, который могут и должны решать органы публичного управления. Все эти вопросы связаны с организацией условий жизни населения, но не являются целостными показателями его жизни. Понятие «качество жизни» предоставляет большие возможности для выработки и осуществления управления публичной политикой и оценки

¹ Федоров Ю. В. Принятие решений в управлении социально-экономическим развитием города. М.: URSS, 2007; Лексин В. Н. Федеративная Россия и ее региональная политика. М.: Инфра-М, 2008; Сухарев О. С. Региональная экономическая политика. Институты, структурно-организационные изменения, реиндустриализация. М.: Леланд, 2014; Кафидов В. В. Современные методологические подходы к стратегическому управлению и развитию городов различных типов. М.: Дело, 2015; Чирикова А. Е., Ледяев В. Г. Власть в малом российском городе. М.: ГУ ВШЭ, 2017.

² Политическое управление и публичная политика XXI века: Государство, общество и политические элиты / Отв. ред. О. В. Гаман-Голутвина. М.: РОССПЭН, 2008; Филимонова Е. Д. Транснациональное измерение в сравнительной публичной политике // Вестник РУДН. Серия: Политология. 2012. № 1; Сетевой анализ публичной политики: Учебник / Под ред. Л. В. Сморгунова. М.: РГ-Принт, 2013; Сети в публичной политике. Политическая наука. Ежегодник 2014 / Отв. ред. А. И. Соловьев. М.: РОССПЭН, 2014; Мирошниченко И. В. Сетевая публичная политика и управление. М.: Аргамак Медиа, 2016; Ваславский Я. И., Габуев С. В. Неоинституциональный подход как методологическая основа исследования электронного правительства // Вестник МГИМО-Университета. 2016. № 6(51).

деятельности органов публичной власти и управления. Следует сказать, что понятие «качество жизни» появляется как реакция на ориентацию оценивать условия жизни только количественными мерами, хотя и не преодолевает до конца эту реакцию. В этом смысле качество жизни является скорее синтетической категорией, позволяющей объединить условия жизни с особенностями их использования. Такие понятия, как комфорт, удобство, безопасность, доступность, чистота, разнообразие, выбор, калорийность, эстетичность, скорость и другие, являются показателями, по которым могут оцениваться условия жизни населения. Конечно, уровень жизни здесь выступает важным базовым показателем, но если говорить о степени развития жизненных условий, то для современного человека качественные показатели имеют особое достоинство. На первый план выходит инвестиционная социальная политика как фактор экономического роста. Но и сама социальная политика должна оцениваться по-иному. Представляется заслуживающим внимания проект оценивания социальной политики государства не по критерию уровня бедности в экономических терминах, а по показателям «социальной изоляции», определяемой качественными оценками бедности. Важнейшей установкой здесь выступает оценка бедности в терминах включения/исключения, следовательно — принадлежности к социуму. Последнее является важным условием «мобилизации на участие» в публичной политике развития. Такая сложность оценок заставляет трансформироваться и систему государственного (публичного) управления.

Следует в этом отношении сказать о политике развития в России. Существует некоторое общественное убеждение, что с развитием в России всегда было плохо. В последние годы в связи с санкциями и некоторым торможением экономического роста набрала темп волна критики политиков и власти в целом за отсутствие вразумительной стратегии экономического и социального развития. Подобные сюжеты можно найти и в этой монографии. Тем не менее следует заметить, что миф об отсутствии развития в последние годы и о незаинтересованном к ней отношении политиков явно не соответствует внутренним и международным сравнениям. Приведем здесь данные об Индексе развития человека (*Human Development Index — HDI*), который разрабатывается ООН (рис. 1). Этот индекс строится на основе ряда показателей, касающихся валового национального дохода, продолжительности жизни и уровня образования. Индекс корректируется в связи с уровнем распределения доходов, а также рассчитывается применительно к мужчинам и женщинам. Исследование на основе этого индекса в целом и по отдельным странам публикуется ежегодно, что позволяет увидеть некоторую тенденцию в его динамике.

Из диаграммы видно, что в России, обозначенных странах и группах стран наблюдается устойчивый рост данного индекса, хотя темпы его роста неодинаковы по последним трем десятилетиям — более высокие в 1990-е годы (за исключением России) и менее заметные в последнее десятилетие. Россия занимала в 2017 г. 49-ю позицию в рейтинге с показателем 0,816, входя в группу стран с очень высоким показателем *HDI*. Хотя этот показатель выше, чем в Европе и Центральной Азии в целом (0,771), но ниже среднего по группе стран (0,894). В 2000 г. Россия за-

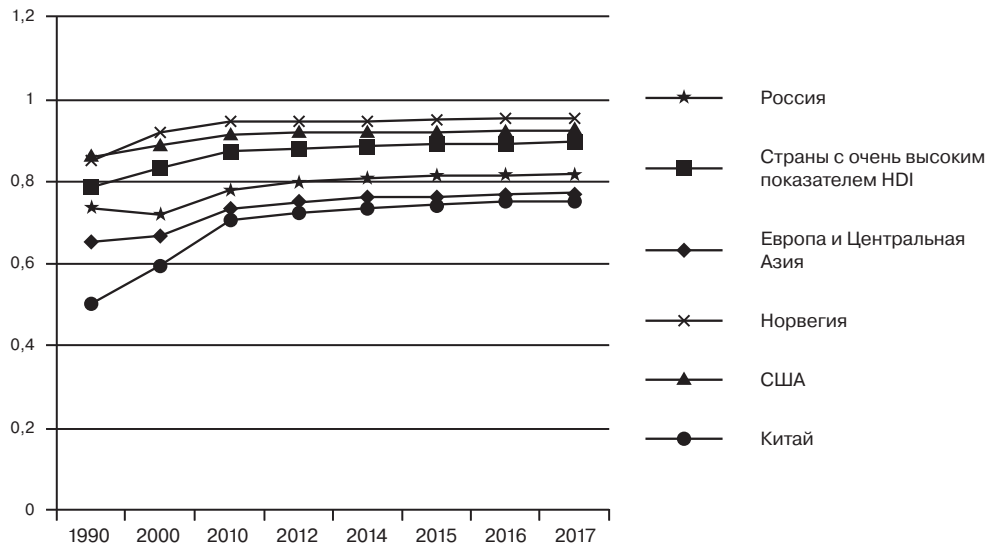


Рис. 1. Показатели Индекса развития человека (HDI) для отдельных стран и групп стран (1990–2017 гг.)

Источник: Human Development Indices and Indicators 2018. Statistical Update. N.Y.: UNDP, 2018. P. 26–29.

нимала 60-ю позицию (0,72), т.е. за семнадцать лет поднялась в рейтинге на 11 позиций вверх. Первое место в рейтинге за Норвегией (0,953), тринадцатое за США (0,924). Китай входит в группу стран с высоким показателем этого индекса и занимает 86-е место в рейтинге (0,752). Мы приводим здесь эти показатели не для того, чтобы продемонстрировать отсутствие проблем с развитием в России, а для более обоснованного суждения о проблемах и узких местах экономической и социальной стратегии государства.

Во-вторых, трансформация современного публичного управления осуществляется по трем направлениям: 1) построение способностей государства, которые были бы адекватны новым потребностям развития; 2) включение граждан и их ассоциаций в процесс не просто выработки решений, а их принятия и имплементации; 3) формирование интегрированных структур публичного управления, которые пока описываются понятием «межсекторное партнерство». Теоретически и практически ясно, что возрождение государства должно осуществляться с использованием новых методов и форм деятельности. Однако до сих пор задача решается только односторонне: 1) обращается внимание на структурные и процессуальные составляющие государственного управления (политико-административные сети), но в меньшей степени анализируется сопоставимость структур, функций и процессов целям управления; 2) подчеркивается необходимость усиления публично-политического характера управления (менеджмент публичных ценностей), но не ясным является вопрос об архитектуре государственного управления; 3) анализируется состоятельность государства (функционализм) и в меньшей сте-

пени его динамические способности. Актуальной задачей в этой связи является соединение многих сторон государственного управления в концепции управляемости. Сложность и неопределенность повышает значение холистского подхода в исследовании, которому соответствует понятие управляемости. Актуальность проблематики определяется также слабой изученностью влияния новых ресурсов, позволяющих решать одновременно задачи управляемости и инновационной конкурентоспособности. Это, конечно, знание, новые технологии и коммуникационные средства. В этом отношении изучение новых моделей государственной управляемости в аспекте построения динамических способностей государства, обеспечивающих ему проактивную роль во взаимодействии со сложными и неопределенными средами, является актуальной задачей. А они связаны со взаимодействием с общественными структурами и гражданами.

Государственная управляемость в условиях неопределенности выступает в этом отношении в трех понятиях: 1) управляемость как способность государства использовать свои стратегические ресурсы для повышения конкурентоспособности в мире; 2) управляемость как постоянная координация государством ответственных интересов в публичном пространстве выработки и реализации публичной политики; 3) управляемость как обеспечение политическими институтами справедливости и повышения качества жизни. В общем государственная управляемость соотносима и с конкурентоспособностью государства и с его суверенитетом как способностью координировать публичную власть, на субъектность реализации которой притязают негосударственные акторы. Изменяется природа государственного насилия. Координация посредством легитимного насилия и приказа уступает место координации посредством вовлечения в публичность. При этом публичная власть выступает как постоянно согласуемая воля координируемого сообщества, а не принадлежность неразделенного единства.

Важным выступает объединение управляемости, конкурентоспособности и справедливости в институтах развития. При этом, конечно, институты развития, входящие в инновационные системы, обеспечивают эффективность и конкурентоспособность экономического роста, потребляя результаты справедливого развития в виде распределения знаний, качественных человеческих ресурсов и социального включения. Важны также политические институты развития, в рамках которых возможен справедливый экономический рост. Три из них являются решающими: институты многоуровневого управления (институты субсидиарности); институты политико-управленческой интероперабельности (институты «бесшовного правительства») и институты сотрудничества государства, бизнеса и гражданского общества (институты «открытого правительства»). Как представляется, именно они не только создают окружающую среду для развития, но и являются инструментами процедурной справедливости, позволяющей осуществлять публичную политику на принципах сложного сочетания задач, а не ранжирования приоритетов.

В-третьих, исторически трансформация публичной политики в эпоху коммуникативной революции в XXI в. сдерживается уже традициями, заложенными практикой внедренного электронного правительства, в котором значительное

внимание уделяется услугам, информации и реактивному поведению. Электронное правительство становится «узким» для развивающейся технологии, обеспечивающей новые возможности для публичного управления и политики не только по форме, но и по содержанию. Вместе с тем набирает силу движение за «электронное правительство 3.0», которое ломает старые привычные формы взаимодействия государства и общества. Некоторые исследователи говорят о том, что, по-видимому, необходимо отказаться от прилагательного «электронный» в описании структуры и деятельности государственных органов и либо говорить просто о «правительстве 3.0», либо акцентировать внимание на его новых механизмах и культуре взаимодействия с гражданами, используя термин «ориентированное на граждан правительство» (*citizen-centric-government*). Этот переход связан с технологической и политической основой современных структур координации взаимодействия. В частности, следует отметить понятие «платформа», которое приобретает не только значение открытого и нейтрального средства коммуникации, но и публичного основания для формирования политических сетей. В свою очередь, это повышает управляемость сетевой политики посредством сетевого научения. Вместе с этим большие данные, сети распределенного регистра (блокчейн), интернет вещей, 3-D принтеры, новые материалы, квантовые вычисления, машинное обучение, связанные с *Четвертой индустриальной революцией*, поставили новые проблемы и определили новые возможности для публичной политики и управления. Идущие под флагом «цифровизации» перемены позволяют не только повысить эффективность деятельности по предоставлению услуг, но и трансформировать институциональный каркас публичной политики, направив его развитие в сторону справедливости и нового производства консенсуса.

Все эти суждения выступают некоторым фоном рассмотрения вопросов в представленной монографии. Она не только является одним из систематических изданий, описывающих ряд существенных характеристик данной отрасли науки, но и ставит новые проблемы и демонстрирует новые подходы и решения. В ней описываются история и нынешнее состояние отрасли, модели процесса публичной политики, особенности отдельных этапов процесса публичной политики — выработка повестки дня; определение проблем, принятие и внедрение политических решений, оценка публичной политики, процессы ее корректировки. Центральной темой монографии выступает публичная политика, ориентированная на развитие. Рассматриваются типы политики развития, ее институты и механизмы, процессы целеполагания и принятия политических решений, взаимодействие государства и граждан в политике развития. Выявляются особенности современной инвестиционной социальной политики развития и экономического роста, основанной на инклюзивных институтах. Современная публичная политика включает в себя ряд процессов и технологий, определяемых последними этапами информационной революции. В монографии рассматриваются центральные темы влияния этой революции на публичную политику: сетевая публичная политика, блокчейн и проблема выбора в публичной политике, процессы и технологии знаний в публичной политике, трансформация информационного пространства публичной политики. Работа написана на материалах России и зарубежных стран. Она состоит из трех

Введение

основных разделов, последовательно описывающих современную проблематику публичной политики.

Монография написана учеными различных научных и учебно-научных институтов и университетов России (Москва, Санкт-Петербург, Кемерово, Краснодар, Курск, Новосибирск, Саратов, Ярославль). Здесь представлены научные школы, центры и отдельные исследования, осуществляемые по грантам научных фондов: грант РФФИ 18-011-00756 А «Изучение гражданского участия в публичном управлении в условиях формирования цифрового правительства» (главы 1, 2, 5, 18, 19); грант РФФИ № 18-410-230028 «Институциональный дизайн инновационной системы Краснодарского края: развитие потенциала, нейтрализация рисков и угроз» (глава 22); грант РГНФ № 16-03-00394а «Управление гражданской активностью на региональном уровне: инструменты и результаты (на примере Ярославской области)» (глава 23).