

СУНГУРОВ А.Ю.*

ПУБЛИЧНАЯ ПОЛИТИКА: РАЗВИТИЕ ЗАРУБЕЖНЫХ И РОССИЙСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ¹

Аннотация. Статья посвящена анализу основных направлений исследования в области публичной политики. Рассматривается как мировой, так и российский и современный опыт подобных исследований. Обсуждается само понятие публичной политики и трудности перевода на русский язык термина public policy. Обсуждаются такие концепции, как governance, концепции политического цикла и множественных потоков, коалиций общественных интересов и пограничных структур, а также цифрового участия. В рамках российского опыта анализируются исследования таких направлений публичной политики, как сетевая публичная политика, концепция институтов-медиаторов, муниципальная публичная политика и цифровое участие. Объектом рассмотрения здесь являются также институциональные основы развития публичной политики – университетские кафедры, а также исследовательские комитеты Российской ассоциации политической науки.

Ключевые слова: публичная политика; гражданское общество; институты-посредники; цифровое участие.

Для цитирования: Сунгуров А.Ю. Публичная политика: развитие зарубежных и российских исследований // Политическая наука. – 2022. – № 3. – С. 80–99. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2022.03.04>

* Сунгуров Александр Юрьевич, доктор политических наук, профессор, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» в Санкт-Петербурге (Санкт-Петербург, Россия), e-mail: asungurov@hse.ru

¹ Статья подготовлена в ходе проведения исследования (№ 22-00-032) в рамках Программы «Научный фонд Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ)» в 2022 г.

Публичная власть и публичная политика

Настоящая статья является логическим развитием нашей статьи 2017 г., открывавшей первый номер журнала «Публичная политика» [Сунгуров, 2017]. За прошедшее пятилетие сам термин «публичная политика» уже достаточно прочно вошел как в российскую политическую науку, так и в практическую политическую жизнь. Достаточно упомянуть поправки в Конституцию РФ 2021 г., благодаря которым в ней появилось понятие «публичная власть», которая способна объединить в себе и власть государственную, и структуры местного самоуправления. В то же время какие-либо вразумительные официальные пояснения, чем публичная власть отличается от власти государственной, до сих пор отсутствуют – а значит, здесь есть поле для интерпретаций и размышлений.

Вместе с тем в русском языке по-прежнему под словом «политика» понимаются по крайней мере два англоязычных термина – *politics* (борьба за завоевание, удержание власти) и *policy* (разработка и реализация программ деятельности власти различного уровня, направленных на решение тех или иных общественно значимых проблем). Для нас важно, что направление политической науки, которое переводится на русский язык как «публичная политика», на английском звучит как *public policy*, т.е. «политика» именно во втором смысле термина.

С определением понятия «публичный» также связана определенная путаница. Так, в большинстве англо-русских словарей, изданных в СССР или Российской Федерации, слово *public* переводится 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*, т.е. и государственная, и муниципальная, и иная власть, действующая с уважением к *private*. Говоря современным языком, публичная власть – это власть, действующая в общественных интересах и с реальным учетом общественного мнения, или, иначе, публичная власть – это власть, желающая и способная реализовывать действительно публичную политику.

Мировой опыт

Если же обратиться к *public policy* как к направлению исследований в англоязычных и европейских странах, то это направление посвящено 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. 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, с. 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».

В рамках традиционного подхода государственное управление (governing) – это форма решения проблем исключительно официальными, уполномоченными на это лицами, когда политика формируется только правительством и когда под политическим процессом понимается траектория от проблемы, через решение властных структур, к исполнению такого решения. Сегодня такой

подход рассматривается в странах с демократическим режимом как «авторитарно-инструментальный» способ государственного управления.

Новый взгляд на governing формируется благодаря нескольким концепциям. Прежде всего это концепция государственности (governmentality), основанная на взглядах Мишеля Фуко о том, что государственное управление основано на разделении общих норм и пониманий, «ментальностей» порядка [Фуко, 2014]. Во-вторых, это концепция партисипативной демократии, когда граждане участвуют в процессах управления государством не через своих представителей, но напрямую, через влияние на принятие политико-управленческих решений [Pateman, 1970 ; Fischer, 2012]. Немного позже появилась концепция и практики делиберативной демократии, демократии обсуждений [Fishkin, 2009].

Существенный вклад в развитие современных представлений о публичной политике внес британский исследователь Ред Роудс (R.A. W. Rhodes), хотя он сам этот термин долго не использовал. Исходно он писал о сетевой политике (policy networks), под которой понимал формальный и неформальный наборы институциональных связей между государством и другими акторами, структурированными вокруг разделяемых интересов в принятии и реализации политических (policy) решений, при этом другие акторы обычно включают в себя профессионалов (professions), профсоюзы и большой бизнес [Rhodes, 2007].

Развивая этот подход, Ред Роудс в 1996 г. вводит понятие governance, которое до сих пор не имеет однозначного перевода на русский язык. Его статья носит название «New Governance: governing without government» (возможный перевод – «Новое государственное управление: управление без правительства») [Rhodes, 1996]. Как Ред Роудс пишет в одной из последующих статей, «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, с. 70].

Важным условием реализации концепции governance как «управления без управляющих» является развитие общественного участия в деятельности власти. В данном случае именно так лучше переводить англоязычный термин *public participation*. «Общест-

венное участие – это процесс, посредством которого общественные заботы, нужды и ценности инкорпорируются в процесс государственного и корпоративного принятия решений. Это двусторонние коммуникации и взаимодействия с общей целью принятия лучших решений, которые поддерживались бы обществом» [Creighton, 2005].

Важным концептом исследований в области публичной политики является понятие политико-управленческого цикла, или цикла принятия решений. Впервые оно было предложено классиком политической науки Гарольдом Д. Лассуэлом еще в 1951 г. [Lasswell, 1951]. В оригинальной версии такой цикл разделялся на семь стадий: Разведка (Intelligence), Активация (Promotion), Предписание (Prescription), Инициирование (Invocation), Исполнение (Application), Завершение (Termination), Оценка (Appraisal). Позже чаще стали использоваться пять стадий: включение проблемы в повестку дня, формулирование (выработка) вариантов решения, принятие решения, его реализация и оценка результатов. Хорошим концептуальным подходом к анализу реальных процессов подготовки и принятия политико-управленческих решений является концепция множественных потоков, предложенная в 1995 г. Джоном Кингдоном [Kingdon, 1995]. Автор на примере реализации первой стадии политического цикла – принятия повестки дня или, иначе, включения той или иной проблемы в повестку дня властной структуры – обосновал нереалистичность рассмотрения этой стадии как рационально объяснимого процесса, так и всего процесса подготовки решений как линейных упражнений по разрешению проблем. Кингдон считает, что это скорее множественные, комплексные и случайные полиси-процессы, включающие в себя много различных акторов как внутри правительства, так и вне его. Данные акторы образуют различные кластеры, при этом каждый задает различные, хотя и коррелирующие вопросы: «Что здесь случилось? Что мы можем сделать в этой ситуации? Что мы должны сделать в этой ситуации?» Соответственно, эти кластеры используют различные виды аналитической логики. Джон Кингдон называет эти кластеры потоками, которые функционируют как постоянные потоки любого процесса. Поэтому, чтобы понимать, как в реальности готовятся решения, надо анализировать связи между этими потоками [Cairney, Zahariadis, 2016]. Концепция Кингдона использует также предложенный ранее концепт мусорной корзи-

ны, из которой случайно извлекают те или иные проекты решений [Cohen, March, Olsen, 1972].

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? Это направление описывается группой 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 до отдельных социальных групп или групп интересов – 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» [Heclo, 1974, с. 305].

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 далее были преобразованы Сабатье 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; Sabatier, Weible, 2007].

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, 2017]. 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]. 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, p. 450].

Эти представления нашли свое развитие, в частности, в работах голландского ученого, председателя Исследовательского комитета по публичной политике и администрированию МАПН (2012–2016) профессора Роберта Хоппа [Норре, 2009], 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;

макроуровня – сферы политической культуры. Внедрение в современную жизнь разнообразных цифровых или информационно-компьютерных технологий (ИКТ) существенно повлияло и на процессы государственного управления. Сегодня считается, что ИКТ влияют на публичную политику следующим образом: (1) увеличивая объем доступной информации; (2) быстрее накапливая, находя и передавая информацию; (3) увеличивая возможности контроля / выбора для потребителей информации; (4) увеличивая возможности прицельной передачи сообщения; (5) усиливая децентрализацию; (6) способствуя согласованности [Abramson, Arterton, Orren, 1988]. Обсуждаемые технологии предоставляют государству две главные возможности: (1) увеличивая операционную эффективность, снижая цену и увеличивая производительность; (2) обеспечивая лучшее качество предоставляемых правительственными агентствами услуг [Gil-Garcia, Pardo, 2005].

Важной составной частью этих концепций является понятие «электронного общественного участия» или е-участия (e-participation). Е-участие – это «поддерживаемое ИКТ участие в процессах, вовлеченных в процессы государственного управления (government and governance). Эти процессы могут затрагивать деятельность администраций, обеспечение услуг населению, подготовку и принятие решений, разработку программ деятельности в том или ином направлении» [Macintosh, 2004]. Е-участие может реализовываться на разных уровнях: (1) е-информация; (2) е-консультации; (3) е-соучастие в принятии решений, в зависимости от уровня вовлечения граждан.

В целом публичную политику (public policy) как научное направление можно представить в качестве области между традиционной политической наукой, с одной стороны, и направлением Public Administration (в России – государственное и муниципальное управление) – с другой. Публичная политика также граничит с социологией организаций и с политической философией как либерализма, так и коммунитаризма.

Большую роль в развитии исследований публичной политики как научного направления сыграли выпуски коллективной монографии «Теория политических (policy) процессов», два первых выпуска которой вышли в 1999 и 2007 гг. под редакцией Пола Сабатье [Sabatier, 1999; 2007], а после смерти Пола Сабатье в 2013 г. эту традицию продолжил его младший коллега Кристофер Вибл,

оставив в качестве соредактора имя Пола Сабатье [Sabatier, 2014 ; 2017]. Упомянем здесь также электронную книгу Handbook on Policy, Process and Governing, которая вышла в 2018 г. под редакцией Хала Коулбача и Роберта Хоппа.

Российский опыт

Важную роль в процессе проникновения концепции публичной политики в российскую политическую науку сыграла деятельность творческого коллектива под руководством Ю.А. Красина, действовавшего в рамках российско-канадского проекта [Публичная политика ..., 2005]. Другими точками роста в данных исследованиях стали две гражданско-ориентированные российские фабрики мысли – Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр «Стратегия» и Международный общественный фонд «Интерлигал». В рамках деятельности первого реализовывался российско-датский исследовательский проект по мягкой безопасности в Балтийском регионе [Публичная политика ..., 2003], с 2004 по 2015 г. выходил ежегодный альманах «Публичная политика» [Соколов, 2015], а в 2017 г. центр «Стратегия» стал учредителем журнала «Публичная политика»¹.

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 2000 г. Н.Ю. Беляева возглавила в Высшей школе экономики созданную по ее инициативе первую в России кафедру публичной политики [Публичная политика ..., 2006]. Вскоре к исследованиям в области публичной политики присоединилась известный российский конфликтолог Л.И. Никовская. В серии монографий по актуальным вопросам российской политической науки, изданной в 2008 г. под эгидой РАПН, тематика публичной политики нашла отражение уже в двух книгах – «Публичное пространство, гражданское общество и

¹ Журнал «Публичная политика». – Б. г. – Режим доступа: <http://publicpolicyjournal.com/> (дата посещения: 13.05.2022).

власть: опыт развития и взаимодействия» [Публичное пространство ..., 2008] и «Политическое управление и публичная политика XXI века» [Политическое управление ..., 2008].

Институциональные исследования в области публичной политики получили свое развитие также в Кубанском университете, на кафедре государственной политики и государственного управления, которую возглавляла сначала д-р филос. наук Е.В. Морозова, а с 2015 г. – д-р полит. наук И.В. Мирошниченко. Здесь в фокусе внимания находятся исследования в области сетевой публичной политики [Мирошниченко, Кольба, 2020]. Ученые и преподаватели этой кафедры установили прочные научные контакты с кафедрой политического управления СПбГУ (заведующий – д-р филос. наук Л.В. Сморгунов), где не только ведутся исследования в области публичной политики, но и действует магистерская программа «Политическое управление и публичная политика». На факультете политологии СПбГУ действует также и магистерская программа «Публичная политика в современной России», коллектив которой уже в 2022 г. выпустил соответствующее учебное пособие [Трансформации ..., 2022].

В МГУ исследования в области публичной политики уже много лет ведутся на кафедре политического анализа (заведующий – д-р полит. наук А.И. Соловьев). В РАНХиГС не так давно также создана кафедра государственного управления и публичной политики, которой руководит канд. филос. наук А.Е. Балобанов, специалист по развитию местного самоуправления в России.

Кратко рассмотрев институциональные основы развития исследований в области публичной политики в современной России, остановимся далее на главных темах российских исследований. Прежде всего это анализ самого концепта публичной политики и подходы к систематизации направлений работы исследователей, которым постоянно уделяют внимание ведущие исследователи данного направления [Никовская, Якимец, 2019; Балобанов, 2020; Сморгунов, 2021]. К сожалению, Н.Ю. Беляева в последние пять лет публикуется только за рубежом, но здесь можно отметить ее принципиально новый подход к самоорганизации граждан в ходе массового протеста [Belyaeva, 2019].

Основной фокус российских исследований в области публичной политики – это институты и практики взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления с дру-

гими 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. Исследователи анализируют также и достаточно острую для современной России проблему наделения ряда НКО статусом «иностранный агент» [Вандышева, 2014; Кондрашев, 2021].

Сегодня мы можем выделить две группы исследователей, которые анализируют взаимодействие НКО и государственных структур в сфере реализации социальной политики. Первая – доцент НИУ ВШЭ – Санкт-Петербург А.В. Тарасенко совместно с коллегой из Хельсинкского университета Мэри Кулмала, которые анализируют процесс передачи функции реализации такой политики от государства к НКО с акцентом на сопротивление этому процессу со стороны отдельных правительственных агентств [Тарасенко, Кулмала, 2016]. Вторая – это сотрудники Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ (Москва) во главе с И.В. Мерсияновой, которые концентрируют внимание на НКО как поставщиках социальных услуг [Мерсиянова, Иванова, 2018].

Тема взаимодействия бизнеса и государственной власти, включая и тему цивилизованного лоббизма, слишком объемна для формата этой статьи. Поэтому мы здесь только упомянем две недавние работы, в названиях которых присутствует термин «корпоративная публичная политика»: в первой из них Л.В. Сморгунов призывает перейти от лоббирования к корпоративной публичной политике [Сморгунов, 2016], во второй – анализируется опыт корпоративной публичной политики ПАО «ФСК ЕЗС» [Устинович, Сергеев, 2019]. Тема взаимодействия экспертного сообщества и власти в последнее время все сильнее привлекает внимание российских исследователей. Часть из них исходят из потребностей государства в корректной экспертной оценке социальных и политических рисков [Стратегическое целеполагание ..., 2018], другие выражают опасение, что «рост “социального государства” с его масштабными программами научных исследований, принудительно финансируемым налогоплательщиком, может вызывать искажения (в позициях экспертов-специалистов), приводя к желанию экспертов обосновать политику, выгодную специальным интере-

сам, например государственного служащего, стремящегося максимизировать подведомственные ему бюджет и полномочия» [Яновский, Жаворонков, 2019, с. 91].

Третьи поднимают проблему влияния междисциплинарности на статус и фундированность экспертного знания в социальных науках [Тухватулина, 2018]. Четвертые пишут о политической функции интеллектуала [Дьяков, 2019] и рассматривают экспертное сообщество как субъект гражданского участия в регионе [Бабинцев, Надуткина, Сапрыка, 2014].

Еще одно направление анализа – это соотношение функционала сотрудников исполнительной власти и функционала экспертов. В реальных структурах исполнительной власти присутствуют оба этих функционала, хотя и в различной пропорции. Выявить эти пропорции в зависимости от характера этих структур и их уровня в общей иерархии представляется очень важной задачей будущих исследований [Сунгуров, 2020].

В последние годы продолжалось активное изучение деятельности общественных палат и общественно-консультативных советов различного типа, которые могут быть примером таких структур-медиаторов между обществом и властью, а могут и имитировать эти функции [Сулимов, 2018; Брянцев, Евстифеев, 2020; Общественно-консультативные советы ..., 2020].

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 [Бабуркин, 2021; Барандова, 2021].

Как мы уже отмечали, исследователи из Кубанского университета системно работают над развитием такого направления, как сетевая публичная политика. Они также ввели перспективное, на наш взгляд, понятие – «Экосистема сетевого публичного управления» [Мирошниченко, Рябченко, 2017]. Близкими, по сути, исследованиями занимается коллектив Центра технологий электронного правительства Университета ИТМО под руководством А.В. Чугунова. Концептуализация понятия «электронное участие» и практики его реализации представлены в недавней монографии этого коллектива [Электронное участие ..., 2020].

Активно работают в направлении сравнительного анализа отношений между властью, гражданским обществом и бизнесом в различных регионах России и члены устойчивого научного тандема Л.И. Никовская и В.Н. Якимец, эффективно используя предложенный ими уже более десяти лет назад ЯН-индекс уровня межсекторного социального партнерства, измеряемый на основе оценок представителей власти, гражданских организаций и бизнес-сообщества. Отметим, что если изначально эти взаимодействия описывались концепцией «межсекторного социального партнерства» и «общественно-государственного управления» [Якимец, Никовская, 2018], то в последние годы они стали обозначаться как формы «муниципальной публичной политики» [Никовская, Якимец, 2019].

* * *

Таким образом, мы видим достаточно интенсивное развитие российских исследований в области публичной политики, включая и конкретные ее тематические области (социальная политика, электронное участие и т.д.). Вместе с тем мы далеки от предположения, что вся область подготовки и принятия политико-управленческих решений в современной России становится действительно публичной политикой, что и невозможно при нынешнем политическом режиме. Реагируя здесь на полемическое замечание А.И. Соловьева в адрес «ученых, изобретательно выискивающих нанопроявления такой государственной политики даже в жестких авторитарных режимах» [Соловьев, 2021, с. 185], отметим, что именно из этих нанопрактик публичной политики, вырастающих как «корни травы» и пробивающихся через трещины авторитарного бетона, и может вырасти в будущем та самая публичная политика, или политика надлежащего управления (*good governance*), которая, с одной стороны, невозможна без демократии участия, а с другой – является ее основой.

A. Yu. Sungurov*
**Public policy: development of world and
Russian research of public policy**

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 concepts of governance, political cycles, policy learning, advocacy coalition, multiple streams, boundary organizations are in the focus of analysis, as well as digital participation. In field of Russian researches network public policy, municipal public policy, concept of mediator institutes as well as influence of digitalization are subject of analysis. The institutional basement for public policy development (university chairs and research committee of Russian Political Science association) are object for analysis also.

Keywords: public policy; community of political scientists; civil society.

For citation: Sungurov A. Yu. Public policy: development of world and Russian research of public policy. *Political science (RU)*. 2022, N 3, P. 80–99. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2022.03.04>

References

- Abramson J.B., Artterton Ch., Orren G. *The electronic commonwealth: the impact of new media technologies on democratic values*. New York: Basic books, 1988, 331 p.
- Babincev V.P., Nadutkina I.E., Sapryka V.A. Expert community as a subject of civil participation in a region. *The authority*. 2014, N 7, P. 5–9. (In Russ.)
- Baburkin S.A. The European convention on human rights and the institute of commissioners for human rights in Russia. *Ivanovo state university bulletin*. 2021, N 1, P. 45–50. (In Russ.)
- Balobanov A.E. Understanding the concept of “public policy”. *Public policy (RU)*. 2020, Vol. 4, N 2, P. 116–127. DOI: <https://doi.org/10.31856/jpp/2020.2.7> (In Russ.)
- Barandova T.L. *Symbolic discursive practices of official human rights defense (Experience of visual political science)*. Saint Petersburg: Aletheia, 2021, 204 p. (In Russ.)
- Belyaeva N.Y. Exploring protest publics: a new conceptual frame for civil participation analysis. In: Belyaeva N., Albert V., Zaytsev D. (eds). *Protest publics. Societies and political orders in transition*. Cham: Springer, 2019, P. 9–31. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-030-05475-5_2
- Bryantsev I.I., Evstifeev R.V. Problems of evaluating the effectiveness of the institutions of state and society interaction (The cases of regional public Chambers of the Vladimir and Saratov Regions). *Public administration issue*. 2020, N 1, P. 115–136. (In Russ.)

* **Alexander Sungurov**, HSE University (Saint Petersburg), e-mail: asungurov@mail.ru

- Cairney P., Zahariadis N. Multiple streams analysis: a flexible metaphor presents an opportunity to operationalize agenda setting processes. In: Zahariadis N. (ed.). *Handbook of public policy Agenda-setting*. Cheltenham: Edward Elgar, 2016, P. 1–28. DOI: <https://doi.org/10.4337/9781784715922.00014>
- Cash D.W. In order to aid in diffusing useful and practical information»: agricultural extension and boundary organizations. *Science, technology and human*. 2001, Vol. 26, N 4, P. 431–453. DOI: <https://doi.org/10.1177/016224390102600403>
- Cohen M.D., March J.D., Olsen J.P. A garbage can model of organizational choice. *Administrative science quarterly*. 1972, Vol. 17, N 1, P. 1–25. DOI: <https://doi.org/10.2307/2392088>
- Creighton J.L. *The Public Participation Handbook: Making Better Decisions Through Citizen Involvement*. San Francisco: Jossey-Bass, 2005, 261 p.
- Dyakov A.V. Political function of the intellectual: history and modernity. *Polis. Political studies*. 2019, N 1, P. 21–32. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2019.01.03> (In Russ.)
- Dye T.R. *Understanding public policy*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1972, 305 p.
- Fischer F. Participatory governance: from theory to practice. In: Levi-Faur D. (ed.). *The Oxford handbook of governance*. Oxford: Oxford university press, 2012, P. 457–471. DOI: <https://doi.org/10.1093/OXFORDHB%2F9780199560530.013.0032>
- Fishkin J.S. *When the people speak: deliberative democracy and public consultation*. New York: Oxford university press, 2009, 256 p. DOI: <https://doi.org/10.1017/S153759271000143X>
- Foucault M. *The courage of truth. The government of self and others*. Saint Petersburg: Nauka, 2014, 358 p. (In Russ.)
- Gaman-Golutvina O. (ed.). *Governance and public policy at the XXI century*. Moscow: RAPN, ROSSPEN, 2008, 408 p. (In Russ.)
- Gil-Garcia J.R., Pardo T.A. E-government success factors: mapping practical tools to theoretical foundations. *Government information quarterly*. 2005, Vol. 22, P. 187–216. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2005.02.001>
- Guston D.H. 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*. 1999, Vol. 29, N 1, P. 87–112. DOI: <https://doi.org/10.1177/030631299029001004>
- Hecl H. *Modern social politics in Britain and Sweden: from relief to income maintenance*. New Haven; London: Yale university press, 1974, 349 p.
- Hoppe R. Scientific advice and public policy: expert advisers' and policymakers' discourses on boundary work. *Poiesis & Praxis*. 2009, Vol. 6, N 3–4, P. 235–256.
- Kingdon J.W. *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: Longman, 1995, 254 p.
- Kondrashev A. Foreign agents in Russia: how a borrowed American legal institute acquired a different sense in Russian legislation and law enforcement practices. *Comparative constitutional review*. 2021, Vol. 30, N 4, P. 97–121. DOI: <https://doi.org/10.21128/1812-7126-2021-4-97-121> (In Russ.)
- Krasin Yu. (ed.). *Public policy in Russia: by results of project «University Kaligari – Gorbachev-Foundation»*. Moscow: Alpina business books, 2005, 358 p. (In Russ.)

- Lasswell H.D. The Policy Orientation. In: Lerner D., Lasswell H.D. (eds). *The policy sciences: recent developments in scope and method*. Stanford: Stanford university press, 1951, P. 3–15.
- Macintosh A. Characterizing e-participation in policy-making. In: *37 th Annual Hawaii international conference on system sciences*. 2004, P. 5–8. DOI: <https://doi.org/10.1109/HICSS.2004.1265300>
- Mersiyanova I.V., Ivanova N.V. Partnership of the state and charitable foundations as a strategy for increasing resources of nonprofit organizations. *Public administration issues (RU)*. 2018, N 1, P. 29–46. (In Russ.)
- Miroshnichenko I.V., Ryabchenko N.A. Ecosystem of network public administration: estimation of network environment reality for the innovative practice (on the example of the subjects of the Russian Federation). *Human. Community. Management*. 2017, N 4, P. 6–21. (In Russ.)
- Miroshnichenko I.V., Kol'ba A.I. Scientific school of “Public policy and governance” Kuban state university: a role in the development of domestic social and political sciences. In: Astapov M. (ed.). *Kuban state university: 100 years in Russian history*. Krasnodar: Kuban State University, 2020, P. 335–346. (In Russ.)
- Miroshnichenko I.V., Morozova E.V. Network communities as agencies for the formation of city's agenda (the case of «Help the City» movement). *Political expertise: POLITEX*. 2021, Vol. 17, N 2, P. 135–149. DOI: <https://doi.org/10.21638/spbu23.2021.202> (In Russ.)
- Nikovskaya L.I., Yakimec V.N. Introduction to the subject field of municipal public policy. *Socio-political studies*. 2019, N 4(5), P. 36–53. DOI: <https://doi.org/10.24411/2658-428%D0%A5-2019-545> (In Russ.)
- Pateman C. *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge university press, 1970, 122 p. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511720444>
- Public policy in soft security: Baltic dimension*. Saint Petersburg: Norma, 2003, 159 p. (In Russ.)
- Radikov I. (ed.). *Transformation of public policy in contemporary Russia: textbook*. Moscow: RUSAJNS, 2022, 220 p. (In Russ.)
- Rhodes R.A.W. The new governance: governing without government. *Political studies*. 1996, Vol. 44(4), P. 652–667. DOI: <https://doi.org/10.1111%2Fj.1467-9248.1996.tb01747.x>
- Rhodes R.A.W. Understanding governance: ten years on. *Organization studies*. 2007, Vol. 28(8), P. 1243–1264. DOI: <https://doi.org/10.1177%2F0170840607076586>
- Rhodes R. The new governance without government. In: Danilova N. Yu., Gurova O. Yu., Zhidkova N.G. (eds). *Public policy: from theory to practice*. Saint Petersburg: Aletheia, 2008, P. 51–74. (In Russ.)
- Sabatier P. The acquisition and utilization of technical information by administrative agencies. *Administrative science quarterly*. 1978, Vol. 23, N 3, P. 396–417. DOI: <https://doi.org/10.2307/2392417>
- Sabatier P. The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. *Journal of European public policy*. 1998, Vol. 5, N 1, P. 98–130. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501768880000051>

- Sabatier P.A., Weible C.M. The advocacy coalition framework. In: Sabatier P.A. (ed.). *Theories of the policy process (2nd ed.)*. New York: Routledge, 2007, P. 189–220. DOI: <https://doi.org/10.4324/9780367274689-7>
- Sabatier P., Jenkins-Smith H. Advocacy coalition framework: an appraisal. In: Danilova N. Yu., Gurova O. Yu., Zhidkova N.G. (eds). *Public policy: from theory to practice*. Saint Petersburg: Aletheia, 2008, P. 94–154. (In Russ.)
- Sabatier P.A. (ed.). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview press, 1999, 289 p. DOI: <https://doi.org/10.1017/s0003055400400481>
- Sabatier P.A. (ed.). *Theories of the policy process*. Second edition. New York: Routledge, 2007, 352 p. DOI: <https://doi.org/10.4324/9780367274689>
- Sabatier P.A., Weible C.M. (eds). *Theories of the policy process*. Third edition. Boulder: Westview press, 2014, 423 p.
- Sabatier P.A., Weible C.M. (eds). *Theories of the policy process*. Fourth edition. New York: Routledge, 2017, 417 p.
- Smorgunov L.V. Digitalization and network effectiveness of public governability. *Political science (RU)*. 2021, N 3, P. 13–36. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.03.01> (In Russ.)
- Smorgunov L.V. Interaction of state and business in Russia: from lobbying to corporative public policy. *Science and education: economy and economics; business, the law and management*. 2016, N 4 (71), P. 100–104. (In Russ.)
- Smorgunov L. (ed.). *Public policy: institutes, digitalization, development*. Moscow: Aspect Press, 2018, 349 p. (In Russ.)
- Sokolov M.A. Annual volume of collected articles «Public policy». *Political science (RU)*. 2015, N 3, P. 286–289. (In Russ.)
- Solovyev A.I. Frontier zones of public policy. *Political science (RU)*. 2021, N 3, P. 183–204. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.03.08> (In Russ.)
- Sulimov K.A. Systems of consultative and advisory bodies in contemporary Russia as institutional conditions for co-governance: between unification and diversity. *Bulletin of Perm university. Political science*. 2018, N 1, P. 5–23. DOI: <http://dx.doi.org/10.17072/2218-1067-2018-1-5-23> (In Russ.)
- Sungurov A. Yu. Public policy: basic directions of research (world and Russian experience). *Public policy journal (RU)*. 2017, N 1, P. 8–28. (In Russ.)
- Sungurov A. Yu. *Expert communities and power*. Moscow: Political encyclopedia, 2020, 231 p. (In Russ.)
- Sungurov A. Yu., Dubrovskij D.V., Karyagin M.E., Tinyakov D.K. Public-consultative councils as a way of involving expert knowledge in policy decision process (case of St. Petersburg). *Public administration issues*. 2020, N 2, P. 7–31. (In Russ.)
- Tarasenko A.V., Kulmala M. Representing interests and the crafting of social policy: viewing Russian veterans' organisations as brokers between state and society. *The journal of social policy studies*. 2016, N 14(4), P. 551–568. (In Russ.)
- Tukhvatulina L.A. Interdisciplinary and expert knowledge: a case of “Law and Economics”. *Tomsk state university journal of philosophy, sociology and political science*. 2018, N 46, P. 95–103. DOI: <https://doi.org/10.17223/1998863H/46/11> (In Russ.)

- Vandyшева E.A. Strategies of NGOs in situation of introduction of foreign agent status. In: Gorny M., Sungurov A. (eds). *Public policy – 2013*. Volume of articles. Saint Petersburg: Norma, 2014, P. 76–85. (In Russ.)
- Yakimec V.N., Nikovskaya L.I. Mechanisms and principles of intersectoral social partnership as a basis for developing the public-state governance. *The authority (RU)*. 2018, Vol. 26, N 4, P. 15–25. DOI: <https://doi.org/10.31171/vlast.v26i4.5757> (In Russ.)
- Yanovskij K.E., Zhavoronkov S.V. Unlimited government endorsed by “scientific consensus”. *Social sciences and contemporary world*. 2019, N 6, P. 91–103. DOI: <https://doi.org/10.31857/S086904990007570-9> (In Russ.)

Литература на русском языке

- Аналитические сообщества в публичной политике: глобальный феномен и российские практики / отв. ред. Н.Ю. Беляева. – М.: РАПН; РОССПЭН, 2012. – 253 с.
- Бабичев В.П., Надуткина И.Э., Сапрыка В.А. Экспертное сообщество как субъект гражданского участия в регионе // *Власть*. – 2014. – № 7. – С. 5–9.
- Бабуркин С.А. Европейская конвенция о правах человека и институт уполномоченных по правам человека в России // *Вестник Ивановского государственного университета*. – 2021. – № 1. – С. 45–50.
- Балобанов А.Е. К пониманию концепта «Публичная политика» // *Публичная политика*. – 2020. – Т. 4, № 2. – С. 116–127. – DOI: <https://doi.org/10.31856/jpp/2020.2.7>
- Баранова Т.Л. Символические дискурсивные практики государственной правозащиты (опыт прикладной визуальной политологии). – Санкт-Петербург: Алетейя, 2021. – 204 с.
- Брянцев И.И., Евстифеев Р.В. Проблемы оценки эффективности институтов государственно-общественного управления (на примере Общественных палат Владимирской и Саратовской областей) // *Вопросы государственного и муниципального управления*. – 2020. – № 1. – С. 115–136.
- Вандышева Е.А. Стратегии НКО в связи с введением статуса иностранного агента // *Публичная политика* / под ред. М.Б. Горного, А.Ю. Сунгурова. – 2013. Сборник статей. – СПб.: Норма, 2014. – С. 76–85.
- Дьяков А.В. Политическая функция интеллектуала: история и современность // *Полис. Политические исследования*. – 2019. – № 1. – С. 21–32. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2019.01.03>
- Кондрашев А. Иностранные агенты в России: как заимствованный американский правовой институт приобрел иной смысл в российском законодательстве и правоприменительной практике // *Сравнительное конституционное обозрение*. – 2021. – Т. 30, №4. – С. 97–121. – DOI: <https://doi.org/10.21128/1812-7126-2021-4-97-121>

- Коулбач Х. Политика // Публичная политика: от теории к практике / сост. и научн. ред. Н.Ю. Данилова, О.Ю. Гурова, Н.Г. Жидкова. – СПб.: Алетей, 2008. – С. 35–50.
- Мерсиянова И.В., Иванова Н.В. Партнерство государства и благотворительных фондов как стратегия повышения ресурсной обеспеченности некоммерческих организаций // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2018. – № 1. – С. 29–46.
- Мирошниченко И.В., Кольба А.И. Научная школа КубГУ «Публичная политика и государственное управление»: Роль в развитии отечественных социально-экономических наук // Кубанский государственный университет: 100 лет в истории России. Материалы всероссийской (с международным участием) научно-практической конференции: в 2 т. / под ред. М.Б. Астапова. – Краснодар: Кубанский государственный ун-т, 2020. – С. 335–346.
- Мирошниченко И.В., Рябченко Н.А. Экосистема сетевого публичного управления: оценка готовности сетевого окружения к инновационным практикам (на примере субъектов РФ) // Человек. Сообщество. Управление. – 2017. – № 4. – С. 6–21.
- Никовская Л.И., Якимец В.Н. Введение в предметное поле муниципальной публичной политики // Социально-политические исследования. – 2019. – № 4 (5). – С. 36–53. – DOI: <https://doi.org/10.24411/2658-428%D0%A5-2019-545>
- Общественно-консультативные советы как форма вовлечения экспертного знания в процесс политико-управленческих решений (на примере г. Санкт-Петербурга) / А.Ю. Сунгуров, Д.В. Дубровский, М.Е. Карягин, Д.К. Тиняков // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2020. – № 2. – С. 7–31.
- Политическое управление и публичная политика XXI века / ред. кол.: О.В. Гаман-Голувина (отв. ред.). – М.: РАПН, РОССПЭН, 2008. – 408 с.
- Публичная политика в России: По итогам проекта «Университет Калигари – Горбачев-фонд» / под ред. Ю.А. Красина. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2005. – 358 с.
- Публичная политика в современной России: субъекты и институты. Сборник статей / отв. ред.-сост. Н.Ю. Беляева. – М.: Теис, 2006. – 348 с.
- Публичная политика в сфере мягкой безопасности: балтийское измерение. Сборник статей / под ред. М.Б. Горного. – СПб.: Норма, 2003. – 159 с.
- Публичная политика: Институты, цифровизация, развитие: коллективная монография / под ред. Л.В. Сморгунова. – М.: Аспект Пресс, 2018. – 349 с.
- Публичная политика: от теории к практике / сост. и научн. ред. Н.Ю. Данилова, О.Ю. Гурова, Н.Г. Жидкова. – СПб.: Алетей, 2008. – 356 с.
- Публичное пространство, гражданское общество и власть: опыт развития и взаимодействия / ред. кол.: А.Ю. Сунгуров (отв. ред.) и др. – М.: РАПН, РОССПЭН, 2008. – 422 с.
- Роудс Р. Новый метод управления: управление без правительства // Публичная политика: от теории к практике / сост. и научн. ред. Н.Ю. Данилова, О.Ю. Гурова, Н.Г. Жидкова. – СПб.: Алетей, 2008. – С. 51–74.
- Сабатье П., Дженкинс-Смит Х. Концепция лобби-коалиций: оценка // Публичная политика: от теории к практике / сост. и научн. ред. Н.Ю. Данилова, О.Ю. Гурова, Н.Г. Жидкова. – СПб.: Алетей, 2008. – С. 94–154.

- Сморгунов Л.В.* Взаимодействие государства и бизнеса в России: от лоббирования к корпоративной публичной политике // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2016. – № 4 (71). – С. 100–104.
- Сморгунов Л.В.* Цифровизация и сетевая эффективность государственной управляемости // Политическая наука. – 2021. – № 3. – С. 13–36. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.03.01>
- Соколов М.А.* Ежегодный альманах «Публичная политика» // Политическая наука. – 2015. – № 3. – С. 286–289.
- Соловьев А.И.* Фронтирные зоны публичной политики // Политическая наука. – 2021. – № 3. – С. 183–204. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.03.08>
- Стратегическое целеполагание в ситуационных центрах развития / под ред. В.Е. Лепского, А.Н. Райкова. – М.: Когито-Центр, 2018. – 320 с.
- Сулимов К.А.* Системы консультативно-совещательных органов в современной России как институциональные условия со-управления: между унификацией и разнообразием // Вестник Пермского университета. Серия Политология. – 2018. – № 1. – С. 5–23. – DOI: <http://dx.doi.org/10.17072/2218-1067-2018-1-5-23>
- Сунгуров А.Ю.* Публичная политика: основные направления исследований (мировой и российский опыт) // Публичная политика. – 2017. – № 1. – С. 8–28.
- Сунгуров А.Ю.* Экспертные сообщества и власть. – М.: Политическая энциклопедия, 2020. – 231 с.
- Тарасенко А.В., Кулмала М.* Представительство интересов и социальная политика в России: ветеранские организации как посредники между обществом и государством // Журнал исследований социальной политики. – 2016. – № 14(4). – С. 551–568.
- Трансформации публичной политики в современной России: учебное пособие / под ред. И.В. Радикова. – М.: РУСАЙНС, 2022. – 220 с.
- Тухватулина Л.А.* Междисциплинарность и экспертное знание в социальных науках: случай «права и экономики» // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология. – 2018. – № 46. – С. 95–103. DOI: <https://doi.org/10.17223/1998863N/46/11>
- Устинович Е.С., Сергеев Н.В.* Публичная политика государственной корпорации (на примере ПАО «ФСК ЕЭС») // Социальная политика и социальное партнерство. – 2019. – № 8. – С. 36–39.
- Фуко М.* Мужество истины. Управление собой и другими. – СПб.: Наука, 2014. – 358 с.
- Электронное участие: концептуализация и практика реализации в России. Коллективная монография / под ред. А.В. Чугунова, О.Г. Филатовой. – СПб.: Алетейя, 2020. – 254 с.
- Якимец В.Н., Никовская Л.И.* Механизмы и принципы межсекторного социального партнерства как основа развития общественно-государственного управления // Власть. – 2018. – Т. 26, № 4. – С. 15–25. – DOI: <https://doi.org/10.31171/vlast.v26i4.5757>
- Яновский К.Э., Жаворонков С.В.* Всемогущее правительство, поддержанное «научным консенсусом» // Общественные науки и современность. – 2019. – № 6. – С. 91–103. – DOI: <https://doi.org/10.31857/S086904990007570-9>