

Лившин А.Я.*

МЕЖСЕКТОРНОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ И «PUBLIC POLICY» КАК ОБЛАСТЬ ИССЛЕДОВАНИЙ ЭКСПЕРТНО-АНАЛИТИЧЕСКИХ ЦЕНТРОВ

Одним из подходов к рассмотрению смысла и содержания понятий «межсекторное взаимодействие» и «межсекторное социальное партнерство» может быть соотнесение их с популярным в последнее время термином «public policy». На мой взгляд, данный термин до сих пор не имеет адекватного перевода на русский язык, т.к. используемое словосочетание «государственная политика» не вполне соответствует современному пониманию «public policy». В ряде русскоязычных текстов данный термин используется без перевода и звучит именно как «паблик полиси». Отчасти это объясняется многозначностью данного понятия, пришедшего из западной политической и управленческой теории и практики. Многие авторы, в том числе, Т. Биркланд, справедливо считают, что в настоящее время в среде ученых и экспертов не сложился консенсус по поводу того, что следует понимать под «public policy»¹. В частности, К. Кохран полагает, что речь может идти о действиях правительства, а также намерениях, определяющих эти действия. В свою очередь, Т. Дай определяет «public policy» как систему определения государством пределов своих действий, тогда как Б.Г. Петерс соотносит это понятие с некой «суммой действий государства», осуществляемых как напрямую, так и при посредстве «агентов»², и при этом имеющих заметное влияние на жизнь граждан³. Анализируя работы многих современных авторов, Т. Биркланд выделяет общие подходы, характерные для современных трактовок содержания «public policy», – скорее «общественной» а не чисто «государственной» политики: 1. Эта политика осуществляется от имени общества; 2. Инициатором при этом выступает государство; 3. Политика интерпретируется и осуществляется общественными и частными институтами; 4. Политика очерчивает границы вмешательства государства в социально-политические процессы⁴.

Таким образом, отличием обсуждаемой сферы от традиционных представлений о государственной политике является видение иных, помимо государства, участников процесса выработки и реализации «public policy» – бизнеса и гражданского общества. Важным дополнением к пониманию сущности обсуждаемого понятия служит то, что в структуре «public policy» объектом деятельности, как государства, так и имплементирующих государственные решения общественных и частных акторов являются важнейшие сферы политической, экономической и социальной жизни: благосостояние граждан, здравоохранение, образование, обороноспособность и безопасность, внешняя политика, устойчивый экономический рост и т.д. Поскольку межсекторное взаимодействие предусматривает сложение усилий всех трех секторов для решения наиболее сложных проблем развития, можно видеть несомненную близость содержательных сторон понятий межсекторного партнерства и «public policy». Речь не идет об их тождественности, поскольку доминирующим субъектом «public policy» является, все же, государство, тогда как концепция

* Лившин Александр Яковлевич – доктор исторических наук, доцент факультета государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова.

¹ Birkland, Thomas A. An Introduction to Public Policy. 2001. P. 21.

² Т.е. негосударственных институтов.

³ Birkland T. Op. cit. P. 21.

⁴ Ibid. P. 20.

межсекторного взаимодействия исходит если не из равноправия сторон, то, по крайней мере, взгляда на данный процесс еще и глазами бизнеса и некоммерческого сектора. Однако можно сказать, что межсекторное взаимодействие является важнейшей составной частью «public policy». Фундаментальным принципом «public policy», в частности, является то, что ни один политический деятель или государственный служащий не может, в рамках законодательной системы государства, совершать действия, которые способны нанести ущерб гражданскому обществу.

Из рассмотренного понимания сущности «public policy» вытекает, что общественные и частные институты оказывают непосредственное воздействие на процесс выработки государственных решений, причем это воздействие выходит далеко за рамки деятельности лишь институтов представительной демократии, а также роли политических партий. Одним из важных аспектов этого влияния является функционирование в современных развитых обществах организаций, связанных с экспертно-аналитической деятельностью. Выработка и реализация «policy advice» (рекомендаций, влияющих на принятие государственных решений) становится важнейшей частью государственной политики и межсекторного взаимодействия, поскольку социальная жизнь все больше усложняется по мере развития и диверсификации экономики, нарастания процессов глобализации, обострения вызовов, бросаемых международным терроризмом, глобальными проблемами здравоохранения и образования и т.д. Требования к качеству «public policy» непрерывно возрастают, отсюда увеличивается потребность в качественной экспертизе. Мировая практика свидетельствует, что наиболее эффективно экспертно-аналитическая деятельность осуществляется в рамках так называемых «think tanks» (ТТ), или «фабрик мысли».

Объектом исследований «фабрик мысли» может быть самый широкий круг социально значимых проектов и программ. Сам термин «think tank» появился в начале двадцатого века в США. Одно из первых упоминаний о специализированных центрах экспертизы и аналитики относится к 1916 г., когда полковник вооруженных сил США Эдвард Хауз создал исследовательскую группу, занимавшуюся моделированием геополитического будущего мира и роли Соединенных Штатов в его устройстве. С течением времени эта группа трансформировалась в Совет по внешним сношениям – влиятельнейшую организацию, оказывавшую огромное влияние на выработку американского внешнеполитического курса.

Резкий рост влияния центров экспертно-аналитической деятельности наблюдается в Западном мире после окончания Второй мировой войны. Это было время, когда в условиях необходимости структурных реформ экономики и социальной сферы, а также в условиях ядерного противостояния и холодной войны не просто возрос спрос на качественную экспертизу и инновационные исследования. Заметно возросли требования к качеству государственной политики, причем все большую роль в реализации «public policy» начали играть общественные институты и бизнес. «Фабрики мысли» в этот период переживали процесс своеобразного «разгосударствления», т.е. они стали возникать и развиваться как независимые и полунезависимые организации, причем многие из них начали создаваться при университетах. В общественном сознании также произошла трансформация восприятия ТТ. Они все больше начали рассматриваться не как организации политического истеблишмента, а как институты гражданского общества, эффективные институциональные формы консолидации экспертного сообщества. Диверсифицировались и источники финансирования «фабрик мысли», повысилась их прозрачность и возросли требования к публичности исследований и обязательному обнародованию их основных результатов. Все эти изменения привели к тому, что в настоящее время во многих странах в общественном сознании широких

слоев населения ведущие центры экспертизы обладают высоким статусом и немалым доверием, мало кто сомневается в их объективности. Разумеется, сохраняется определенная политико-идеологическая привязка ряда ТТ, в стенах которых консолидируются эксперты разных школ и убеждений, – например, либеральной или неоконсервативной направленности, по-разному трактующие социальные, экономические, внешнеполитические вопросы. Важно, чтобы при этом экспертиза оставалась беспристрастной, неангажированной и высокопрофессиональной. Одной из ведущих предпосылок к этому является ориентация на широкий круг заказчиков, множественность источников финансирования, безупречная репутация экспертов. Как представляется, многим из этих требований отвечают «фабрики мысли», возникающие в ведущих мировых университетах. Именно передовой мировой опыт, разумеется, с тщательным учетом современной российской специфики, брался за основу при создании на факультете государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова Центра стратегических инноваций.

Одним из побудительных толчков к созданию Центра явилась работа над осуществлением совместного проекта факультета государственного управления МГУ и Университета штата Аризона (США) «Развитие трудовых ресурсов в Российской Федерации». Проект, реализуемый при поддержке Агентства США по международному развитию, а также Министерства здравоохранения и социального развития РФ, имеет институциональную составляющую – помощь в становлении центра, способного осуществлять высококачественную экспертизу в области «public policy». Поскольку партнерской стороной в проекте является Университет штата Аризона, особый интерес представлял опыт «фабрики мысли» этого американского университета – Института Моррисона.

Институт Моррисона позиционирует себя в качестве исследовательского центра публичной (общественной) политики. Следует сказать, что американские исследователи используют это понятие как синоним понятия «think tank», хотя некоторые российские специалисты склонны видеть принципиальные функциональные и организационные различия между этими формами консолидации экспертного сообщества. Думается, что истина лежит посередине: Центры публичной политики – одна из форм ТТ, характерной особенностью которой является ориентация на государственные структуры и экспертное обеспечение принятия именно государственных решений. Специалисты Института Моррисона, суммируя подходы наиболее авторитетных западных теоретиков и исследователей проблемы, приводят следующие дефиниции Центров публичной политики: «... независимые организации, осуществляющие аналитическое содействие государственным органам в разрешении проблем «public policy» (Левиен, 1969)⁵; «планирующие и консультативные институты, действующие на границах формального политического процесса государства» (Смит, 1991)⁶; «организации, осуществляющие исследования, ориентированные на государство; генерирующие идеи, аналитику, формулировки и рекомендации по внутренним и международным проблемам... эти институты часто функционируют в качестве моста между академическим и политическим сообществами, переводя прикладные и фундаментальные исследования на язык и излагая их в форме, удобной для перегруженных работой людей, принимающих государственные решения» (МакГанн, 1995)⁷. Миссия Института Моррисона сформулирована следующим образом: «Институт публичной политики Моррисона является ресурсом Университета штата

⁵ Metropolitan Universities, 1999. Vol. 10. N. 1.

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

Аризона для осуществления объективного анализа и экспертизы в области «public policy». Институт Моррисона изучает вопросы «public policy», информирует политических, государственных деятелей и население, и дает советы лидерам по поводу их действий и альтернатив»⁸. В своей практической деятельности администрация и исследователи Института Моррисона эффективно следуют своей миссии. По их оценкам, наибольшее воздействие деятельность Института оказывает на практику государственного управления и выработку государственных решений (главным образом, на уровне штата). Далее, в порядке убывания, следует привлечение внимания политиков и населения к важным общественным проблемам, внесение изменений и корректив в государственные программы, снабжение информацией «групп адвокации», влияние на корректировку законодательства, обучение чиновников⁹. Последние две функции не являются центральными для деятельности Института.

Миссия Центра стратегических инноваций ФГУ выглядит более ориентированной на инновационную проектно-программную деятельность. Она звучит так: «Миссией центра стратегических инноваций является осуществление научно-исследовательской, экспертно-аналитической и консультационной деятельности для развития методов и инструментов государственного управления, институтов гражданского общества, механизмов гармонизации социальных отношений путем разработки и реализации инновационных проектов и программ. Деятельность Центра осуществляется на основе сотрудничества с ведущими российскими и международными научными и образовательными сообществами, развития богатых интеллектуальных традиций Московского государственного университета».

В таком видении миссия Центра стратегических инноваций вполне адекватно соотносится с современным видением задач «policy advice» в рамках общественной политики и межсекторного взаимодействия, о чем говорилось выше. Механизмы гармонизации социальных отношений многообразны и носят комплексный межсекторный характер. Они могут быть эффективно реализованы лишь на основе социального партнерства в рамках треугольника государство – бизнес – некоммерческий сектор. С этой точки зрения стратегическая установка ЦСИ вытекающие из нее цели и задачи Центра выглядят более гибкими и ориентированными на решение исследовательских и экспертных задач общества в целом, всех его секторов и групп.

Поскольку современная наука рассматривает «фабрики мысли» в качестве важных структурных элементов гражданского общества, обеспечивающих межсекторное взаимодействие, возникает вопрос о некоммерческих организациях как субъектах рыночной экономики и рыночной конкуренции. В известной мере этот вопрос относится и к университетам, даже если многие из них формально являются государственными организациями и финансируются, в основном, из бюджетов разных уровней. Университеты, в отличие от многих «классических» государственных учреждений, испытывают немалое давление конкурентных факторов, и это сближает их в управленческом смысле с организациями «третьего сектора». Что же касается более гибких и рыночно-ориентированных некоммерческих структур, в частности, независимых неуниверситетских ТТ, то они работают по заказам клиентов и потребителей, т.е. осуществляют предпринимательскую деятельность. Иногда эта деятельность с ориентацией на заказчика сосуществует с проведением инициативных исследовательских проектов на собственные средства в сферах и по темам, которые в данный момент не финансируются из внешних

⁸ Morrison Institute for Public Policy. A Prospectus. P. 3.

⁹ Metropolitan Universities, 1999. Vol. 10. N 1.

источников. Это, в свою очередь, сближает такие ТТ с научно-исследовательскими институтами и университетскими центрами, придает им более выраженную инновационную научную направленность.

В последние годы на Западе ведется активная дискуссия о пользе или вреде рыночной ориентации многих НКО. В мире возрастает количество крупных высокодоходных организаций «третьего сектора» с многомиллионными бюджетами, мало чем отличающихся от бизнес-корпораций. Да и все более заметными становятся ориентированные на гибкое приспособление к потребностям рынка небольшие и средние НКО, специализирующиеся в области социальных и образовательных услуг, экспертизы, консалтинга и др. В период с 1991 по 1997 г. доходы от предпринимательской деятельности американских НКО выросли почти в 4 раза¹⁰. Ряд специалистов считает, что ориентация на рынок и предпринимательскую деятельность¹¹ «убивает» бескорыстный дух неправительственных организаций граждан, выхолащивает идею бескорыстного служения обществу. Специалисты обращают внимание на связанные с «предпринимательским поворотом» в деятельности НКО изменения в их организационном поведении, корпоративной культуре и управлении человеческими ресурсами¹².

Отрицание рыночной природы НКО представляется неверным. Организации «третьего сектора» играют непосредственную и важную роль в организации рыночного пространства¹³. Многие из них продают свои услуги непосредственно потребителю, в том числе интеллектуальные и образовательные продукты. Чтобы выжить в конкурентной среде, эти организации должны генерировать прибыль и эффективно управляться. Вместе с тем, они являются важным элементом системы межсекторного взаимодействия, имплементирующим общественную политику. Ориентированность организаций гражданского общества, включая «фабрики мысли», на поиск путей решения наиболее важных социальных проблем наделяет их важнейшими функциями обеспечения устойчивого развития народа и государства.

¹⁰ См. Frumkin P. On Being Nonprofit. A Conceptual and Policy Primer. Cambridge, Massachusetts; London. 2002. P. 148–149.

¹¹ Напомним, что НКО во многих странах, в том числе и в России, могут заниматься предпринимательской деятельностью, хотя закон и лишает их возможности распределять полученную прибыль между участниками.

¹² Frumkin P. Op. cit. P. 154.

¹³ См. Hammack D., Young D. Perspectives on Nonprofits in the Marketplace // Nonprofit Organizations in a Market Economy. Understanding New Roles, Issues, and Trends. San Francisco, 1993. P. 2.