

АЛЕКСАНДР СУНГУРОВ

**КАК ВОЗНИКАЮТ
ПОЛИТИЧЕСКИЕ
ИННОВАЦИИ**

**«ФАБРИКИ МЫСЛИ»
И ДРУГИЕ ИНСТИТУТЫ-
МЕДИАТОРЫ**



Александр Сунгуров

**Как возникают
политические инновации:
«фабрики мысли»
и другие институты-медиаторы**



РОССПЭН
Москва
2015

УДК 323
ББК 63.3
С89



*Публикация подготовлена при финансовой поддержке
Российского гуманитарного научного фонда (РГНФ),
проект № 12-03-00551*

*Издание осуществлено при финансовой поддержке
Российского гуманитарного научного фонда,
проект № 15-03-16010*

Сунгуров А. Ю.

С89

Как возникают политические инновации : «фабрики мысли» и другие институты-медиаторы / А. Сунгуров. М. : Политическая энциклопедия, 2015. – 383 с. – (Политология России).

ISBN 978-5-8243-1959-0

Монография посвящена проблеме возникновения и развития инноваций в социально-политической сфере (реформ в области публичной политики – public policy), а также институтам и отдельным акторам, которые играют и могут играть роль в этих процессах. Основное внимание уделяется институтам, выполняющим функции медиаторов – посредников между властью, гражданами, научным сообществом и общественными организациями. В качестве таких институтов-медиаторов рассматриваются «фабрики мысли» и экспертные советы различного типа, институт Омбудсмана (Уполномоченного по правам человека), а также общественно-консультативные советы и общественные палаты различного типа.

Монография является результатом исследований в различных регионах России, проведенных при содействии РГНФ, Научного фонда НИУ ВШЭ, а также в рамках проектов Санкт-Петербургского гуманитарно-политологического центра «Стратегия», выполненных при поддержке грантов Института общественного проектирования и ООД «Гражданское достоинство».

Книга рассчитана на представителей академического и экспертного сообщества, студентов и лидеров неправительственных организаций, государственных чиновников, представителей бизнеса и журналистов – на всех тех, кто заинтересован в разработке способов решения стоящих перед российским обществом сложных задач достойного развития нашей страны.

УДК 323
ББК 63.3

ISBN 978-5-8243-1959-0

© Сунгуров А. Ю., 2015
© Политическая энциклопедия, 2015

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	9
Часть I. Инновации в публичной политике	14
Глава 1. Инновации и их распространение: от менеджмента до политики	14
1.1. Инновации в менеджменте. Диффузия инноваций	14
1.2. Инновации в социуме, праве и политике.....	18
1.3. Инновационный процесс, его этапы и участники.....	23
1.4. Инновации и среда: поддержка и сопротивление.....	27
1.5. Проблема прогрессивности инноваций в социально-политической сфере.....	29
Глава 2. Инновации в социуме и политике: обзор научных дискуссий	31
2.1. Дискуссии о политике инновационного развития и инновациях в политике (2009–2010 гг.).....	32
2.2. Социально-политические инновации: поиск технологий	38
2.3. Субъекты и среда инновационного развития: синергетический подход.....	42
2.4. Инновации в социуме и политике: опыты системного анализа	45
Глава 3. Современные теории публичной политики: как возникают инновации.....	51
3.1. Концепция «обучаемых политик».....	52
3.2. Governance – как управление без управляющих	55
3.3. Эпистемологические сообщества и гражданская эпистемология	59
3.4. Процесс принятия властных решений и научное знание.....	61
3.5. Концепция «пограничных структур».....	65
3.6. Предварительные итоги: роль научного знания и экспертного сообщества	70
Глава 4. Акторы поля публичной политики: сравнительная роль в возникновении и развитии инноваций	72
4.1. Основные акторы поля публичной политики как носители особого вида знания	72
4.2. Относительная роль основных акторов поля публичной политики на различных стадиях процесса принятия политико-управленческих решений	77
4.3. Эндогенные и экзогенные инновации.....	82
4.4. Многоуровневая концептуальная схема Роберта Хоппа: пограничные структуры и политическая культура.....	85
4.5. Где могут возникать решения публичных проблем: внимание к пограничным структурам	87

Часть II. Институты-медиаторы.....	90
Глава 5. Понятие институтов-медиаторов и «фабрики мысли».....	90
5.1. Понятие институтов-медиаторов и их виды.....	90
5.2. Определения «фабрик мысли».....	95
5.3. Типы и функции «фабрик мысли».....	100
5.4. Взаимодействие «фабрик мысли» с другими акторами политической жизни.....	107
5.5. Условия развития «фабрик мысли» и их роль в социально-политических инновациях.....	111
Глава 6. Институт Омбудсмана (Уполномоченного по правам человека) ...	113
6.1. Появление и развитие института Омбудсмана в Швеции.....	113
6.2. Развитие института Омбудсмана в других странах как пример распространения инновации.....	115
6.3. Медиатор Франции – французский вариант института Омбудсмана.....	117
6.4. Национальные институты прав человека.....	120
6.5. Уполномоченный по правам граждан в Польше.....	124
6.6. Взаимодействие уполномоченных по правам человека с общественными организациями.....	128
6.7. Соотношения ре-активной и про-активной составляющих деятельности омбудсманов и уполномоченных по правам человека.....	131
Глава 7. Общественно-консультативные советы и палаты.....	133
7.1. Разновидности общественно-консультативных структур.....	133
7.2. Возможные теоретические подходы к анализу общественно- консультативных структур.....	137
7.3. Примеры деятельности общественно-консультативных советов в различных странах.....	142
7.4. Участие общественно-консультативных советов в появлении и распространении инноваций.....	146
7.5. Сравнение основных функций трех рассматриваемых институтов с медиаторскими функциями.....	148
Глава 8. Общественные палаты и близкие к ним структуры в постсоветских странах.....	151
8.1. Россия: Общественная палата РФ и Совет при Президенте РФ по правам человека.....	151
8.2. Белоруссия: Общественно-консультативный совет при Администрации Президента.....	153
8.3. Украина и Грузия: общественные советы при Парламенте и Центризбиркоме.....	155
8.4. Республика Армения: общественный совет как вариант общественной палаты.....	157
8.5. Казахстан: общественная палата есть, но без закона.....	159
8.6. Киргизия: общественная палата возникла и исчезла.....	162
8.7. Таджикистан: общественный совет как институт послевоенного примирения.....	164

8.8. Узбекистан, Туркменистан, Азербайджан: общественных палат нет и не предвидится.....	165
8.9. Общественные палаты и сходные структуры как характеристика гибридного политического режима	166
Часть III. Развитие институтов-медиаторов в российских регионах	168
Глава 9. Появление и развитие московских «фабрик мысли»	168
9.1. Появление московских «фабрик мысли»: краткая история	168
9.2. Лидеры московских «фабрик мысли»: роль личностного фактора	173
9.3. Результаты деятельности московских «фабрик мысли»	176
9.4. Три условия появления и развития «фабрики мысли»: московский случай	180
Глава 10. «Фабрики мысли» и центры публичной политики в российских регионах	184
10.1. «Фабрики мысли» Санкт-Петербурга: краткая история появления и развития	184
10.2. «Фабрики мысли» Нижнего Новгорода: краткая история появления и развития	187
10.3. «Фабрики мысли» Северо-Запада России: краткая история появления и развития	189
10.4. Руководство региональных «фабрик мысли»: коллегиальность & лидерство.....	194
10.5. Результаты деятельности региональных «фабрик мысли»	197
10.6. Реализация условий появления и развития «фабрик мысли» в российских регионах	206
Глава 11. Институт Уполномоченного по правам человека в РФ и в субъектах РФ как институт-медиатор.....	209
11.1. Появление и развитие института Уполномоченного по правам человека в РФ	209
11.2. Появление и развитие института Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ	212
11.3. Нормативные основы деятельности института Уполномоченного по правам человека	216
11.4. Кто становится уполномоченным по правам человека: роль личностного фактора	220
11.5. Деятельность института Уполномоченного по правам человека как института-медиатора.....	226
Глава 12. Общественные палата РФ и Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека.....	234
12.1. История создания и эволюция	234
12.2. Нормативная база и задачи	240
12.3. Персональный состав	243
12.4. Деятельность Палаты и Совета: есть ли место для медиаторских функций?.....	246

Глава 13. Общественные палаты в субъектах РФ.....	252
13.1. Появление и развитие общественных палат и сходных институтов.....	252
13.2. Нормативные основы деятельности общественных палат в субъектах РФ и сходных институтов	256
13.3. Руководство общественных палат и близких к ним структур и их члены.....	260
13.4. Деятельность общественных палат: есть ли медиаторские функции?.....	265
Часть IV. Институты-медиаторы в поле региональной публичной политики: три случая.....	277
Глава 14. Саратовская область: случай конфликта элит.....	277
14.1. Саратовская власть: элитные конфликты и поиск форм диалога с обществом.....	277
14.2. Общественная палата Саратовской области как отражение конфликта элит и как форма диалога с обществом	280
14.3. Институт Уполномоченного по правам человека: варианты реализации.....	284
14.4. Аналитические сообщества в условиях отсутствия «фабрик мысли»	287
Глава 15. Краснодарский край: Совет при губернаторе и фактор Михаила Саввы.....	294
15.1. Власть и общественные организации на Кубани	294
15.2. Совет при губернаторе по развитию гражданского общества и правам человека.....	296
15.3. Общественные советы при краевых агентствах федеральных структур исполнительной власти	302
15.4. Почему в крае до 2014 г. не было Общественной палаты?	305
15.5. Институт Уполномоченного по правам человека: кубанский вариант.....	308
15.6. Экспертное сообщество Кубанского края и формы его самоорганизации	314
Глава 16. Пермский случай.....	320
16.1. Власть и общество в области и крае	320
16.2. Создание и деятельность Общественной палаты	323
16.3. Уполномоченный по правам человека: человек на своем месте	329
16.4. Центры публичной политики и экспертное сообщество	334
Заключение. Институты-медиаторы и личности-инноваторы.....	339
Список литературы	348
Список респондентов	380