

Проблемы управления: теория и практика

Барабашев А.Г., Уткина В.В.

О различии аналитики публичного управления и публичного управления как научного направления

Барабашев Алексей Георгиевич — доктор философских наук, профессор, научный руководитель департамента государственного и муниципального управления, факультет социальных наук, НИУ ВШЭ, Москва, РФ.

E-mail: abarabashev@hse.ru

SPIN-код РИНЦ: [1320-3020](https://elibrary.ru/1320-3020)

Уткина Валерия Владимировна — старший преподаватель, департамент государственного и муниципального управления, факультет социальных наук, НИУ ВШЭ, Москва, РФ.

E-mail: utkinavv@hse.ru

SPIN-код РИНЦ: [9734-8816](https://elibrary.ru/9734-8816)

Аннотация

Вводится понятие аналитики публичного управления как совокупности инструментов и результатов анализа практики публичного управления, предложений по совершенствованию практики. Выявлены основные требования к аналитике публичного управления. Рассмотрено понятие публичного управления как научного направления, основывающегося на теориях публичного управления и состоящего из отдельных предметных полей и исследовательских методов. Выделены три основных кластера предметных полей публичного управления, связанных с различными теориями и разделами публичного управления.

Сформированы исходные гипотезы, описывающие причины различия аналитики публичного управления и публичного управления как научного направления, причины того, что результаты НИР в области публичного управления, как правило, не учитываются в качестве научных работ. Эти исходные гипотезы уточнены посредством проведения экспертного опроса. Обосновано утверждение, что публичное управление является аналитико-ориентированным научным направлением.

Ключевые слова

Государственное управление; публичное управление; аналитика публичного управления; предметное поле публичного управления; инструменты аналитики публичного управления.

Почему аналитические работы в области публичного управления не признаются в качестве научных?

Неоднократно отмечалось, что результаты научно-исследовательской работы (НИР) в области публичного управления (зачастую трактуемого более узко как «государственное управление»), представленные в отчетах по НИР, размещенных на сайтах организаций, равно как и печатные издания этих отчетов, сами по себе не являются научными публикациями¹. Это — «больная» для аналитиков и практиков публичного управления тема: имеется серьезное *сопротивление* со стороны научного сообщества, администрации многих университетов, а также наукометрических

¹ Именно поэтому большинство университетов в настоящее время не принимают в качестве научных публикаций отчеты по итогам НИОКР. Аналитические материалы не указываются в качестве научных публикаций в основных электронных базах знаний.

организаций, ведущих публикационные рейтинги, тому, чтобы результаты НИР признавать в качестве научных результатов.

Одновременно государственные органы не руководствуются результатами научных исследований как готовыми к применению инструкциями, требования к технологии обоснования проектных предложений и наличие ссылок на научные источники не являются необходимыми элементами технических заданий к исполнителям НИР.

В чем причины такого различия в отношении к аналитике и к научным исследованиям в области публичного управления?

Начнем с описания возможных причин различия аналитических и научных работ в области публичного управления и далее представим результаты экспертного опроса, который поможет уточнить эти причины.

Возможные причины различия

«На поверхности» аргументы против признания аналитических работ научными исследованиями таковы: чтобы «переделать» НИР в полноценную научную публикацию, требуется значительно изменить текст, а также сам подход к материалу. Косметической переделкой аналитических текстов ограничиться невозможно: в частности, недостаточно дополнить аналитический текст обзором научных источников по рассматриваемой теме. И наоборот, научные работы сами по себе не содержат рецепты управленческих действий, не дают понимания сопутствующих рисков, следование их рекомендациям может оказаться социально и политически опасным.

Однако более глубокие возможные причины отличия аналитических и научно-исследовательских текстов указанными выше аргументами не раскрываются. Рассмотрим эти отличия.

Во-первых, различаются научный и аналитический дискурсы. В отличие от отчетов по НИР, в научных публикациях требуются оригинальные научные гипотезы и специфические инструменты их обоснования². То есть полностью меняется «жанр» текста: от анализа опыта (практического) публичного управления, от выдвижения предложений по совершенствованию практики необходимо перейти к выдвижению новых исследовательских гипотез в их связи с теориями, обратиться к инструментам обоснования гипотез и превратить гипотезы в результаты (то, что в методологии науки

² Pirog M. The Art and Science of Scholarly Publishing // Journal of Policy Analysis and Management. 2014. Vol. 33. P. 843–853.

называется «объективацией в рамках теоретической реальности»³). Во-вторых, различаются цели научного и аналитического исследования: цель науки — новые идеализированные объекты, включенные в операционную структуру научного дискурса, а цель аналитического исследования — взвешенные практические рекомендации, доступные для практиков управления. В-третьих, научные результаты самоценны, а аналитические результаты относительны и избыточны (не все предлагаемое реализуется), они относятся к «несовершенной» реальности управления. Побочным следствием указанных различий является то, что многие успешные специалисты-аналитики не способны написать научную статью, равно как не все исследователи в научной области публичного управления могут качественно описать практический опыт публичного управления и представить рекомендации по его совершенствованию.

Анализ опыта публичного управления, составляющий суть аналитики публичного управления, обусловлен потребностями совершенствования практики. Любой аналитический документ в сфере публичного управления начинается с обращения к двум основополагающим реалиям публичного управления: к действующему законодательству и к правоприменительной практике. Так, типичный аналитический документ начинается с тезауруса основных понятий, затем рассматривает правовые основания, далее обращается к анализу зарубежного и отечественного опыта управления, подчеркивает недостатки опыта и законодательства⁴. В лучшем случае осуществляется статистический обзор данных. Подробный разбор законодательства и правоприменительной практики, в свою очередь, завершается комплексом предложений, что и как надо изменить, причем изменить в организационном, ресурсном, методическом, нормативном ракурсах. На этом аналитика, как правило, заканчивается. Ссылки на научные работы в аналитических документах (НИРах) выглядят как неуместные, обоснование научной новизны не требуется, опора на теорию для практиков управления не существенна.

³ Чусов А.В. О перспективах развития методологии науки: моделирование, объективация, общая структура метода // Вопросы философии. 2012. № 1. С. 60–70.
URL: http://vphil.ru/index.php?id=454&option=com_content&task=view (16.12.2014).

⁴ В качестве примера сошлемся на многочисленные источники, относящиеся к НИР по реализации мероприятий программ реформирования государственной службы РФ (2003–2007, 2009–2013 годы). Описание некоторых результатов и самого процесса программного реформирования см. в монографии: Барабашев А.Г., Зайцева Т.В. и др. Реформа государственной службы Российской Федерации (2000–2003 годы). М.: Издательский дом ГУ-ВШЭ, 2006.

Чаще всего научный (исследовательский) текст по научному направлению «публичное управление» начинается там, где заканчивается текст аналитический. Научное исследование публичного управления должно показать, что сформированные гипотезы не только оригинальны и теоретически обоснованы, но и то, что они не противоречат другим гипотезам, а опосредованно — результатам аналитики, предложениям практического характера⁵. Гипотезы должны быть оригинальными, они не могут противоречить другим, уже обоснованным гипотезам, лежащим в их основе теориям публичного управления. Обоснование гипотез производится посредством специально подобранных методов моделирования, обработки данных, изучения кейсов. Можно предположительно сказать, что научный и аналитический «жанр» в публичном управлении дополняют друг друга. Наука публичного управления без аналитики беспочвенна, а аналитика публичного управления без науки теоретически не систематизирована. Другими словами, публичное управление как научное направление в основе своей является прикладным, аналитико-ориентированным.

Результаты экспертного опроса о причинах различия аналитических и научных работ в области публичного управления

Чтобы уточнить высказанные утверждения относительно элементов различия аналитических и научных работ в области публичного управления, проверить релевантность этих утверждений тем мнениям, которые бытуют среди самих исследователей, в ноябре 2014 года нами был проведен экспертный пилотный опрос. Опрос затронул две категории исследователей: 1) аналитики, активно участвующие в осуществлении НИР для государственных органов; 2) исследователи, активно публикующие научные работы в области публичного управления. Особый интерес представляла собой позиция тех аналитиков и научных исследователей, которые одновременно входят в обе группы.

Вопросы были разделены на следующие группы.

(1) Вопросы, относящиеся к объективным показателям профессиональной деятельности респондентов: участие в НИР за последние 3 года («не участвовал» — «участвовал спорадически» — «участвовал активно»); наличие научных публикаций за последние 3 года («не имею» — «имею публикации, но не в базах РИНЦ, *Scopus*, *WebofScience*» — «имею научные публикации, в том числе в указанных базах»);

⁵ *Edin K., Pirog M.* A Special Symposium on Qualitative and Mixed Methods for Policy Analysis // *Journal of Policy Analysis and Management*. 2014. Vol. 33. P. 345–349.

относит ли респондент свои публикации и / или НИР к области публичного управления («да» — «нет»); если не относит, то к какой области относит (указать).

(2) Вопросы, затрагивающие соотношение аналитического и научного исследований: считает ли респондент, что отчет по НИР может быть засчитан как научная работа («да» — «в некоторых случаях» — «нет»); считает ли респондент, что научная статья может быть приравнена к результатам НИР и сдана в качестве отчета по НИР государственному органу («да» — «в некоторых случаях» — «нет»).

(3) Вопросы, связанные со спецификой аналитического / научного дискурса и природой объектов исследования: всякий ли обоснованный результат научного исследования обладает ценностью в контексте теории («да» — «нет»); всякий ли формирующий рекомендации для государственных органов результат НИР обладает ценностью в контексте практической применимости («да» — «нет»); совпадают ли методы проведения научных и аналитических исследований в области публичного управления («да» — «нет»); важно ли для научного исследования в области публичного управления наличие рекомендаций для практиков («да» — «нет»); важно ли для НИР в области публичного управления проведение анализа научных источников с целью обоснования оригинальности результатов НИР («да» — «нет»).

Результаты проведенного исследования основываются на материале 12 полуструктурированных интервью с исследователями в области публичного управления. Важно отметить, что аналитики и научные исследователи были отобраны в равной пропорции. Особое внимание было уделено ответам «бивалентных» информантов, которые работают в обоих «жанрах».

Кстати, это свое отличие хорошо осознают и сами «бивалентные» информанты. Вот одно из утверждений:

«Именно то, что я в каком-то смысле “двуликий” (занимаюсь и научными исследованиями на кафедре, и прикладными в институте) помогает мне на основной работе в институте быть для моих коллег-практиков своего рода “мостиком”, связующим их с научным сообществом».

Вследствие данного обстоятельства их ответы мы считаем наиболее важными для понимания различий аналитического (НИР) и научного исследований.

Согласно данным по первому блоку вопросов, все информаторы в большей или меньшей степени участвуют в НИРах в области публичного управления, имеют статьи, состоящие в базах РИНЦ, *Web of Science*, *Scopus*.

Несмотря на различия в социально-демографических характеристиках и особенностях профессиональной деятельности, и «теоретики» и «практики» сходятся во мнении, что научные статьи нельзя представлять в качестве отчетного документа по НИРу. Это убеждение в большинстве ответов объясняется наличием формальных требований к НИРа́м, в том числе требований к объему и оформлению. Представим наиболее показательные ответы. По словам информантов:

«Отчет о проделанной работе имеет исключительно прикладной характер, связанный с практическими потребностями; это формальный документ, отражающий результаты выполнения пунктов технического задания (ТЗ)».

На сегодняшний день в России НИРы для государственных органов имеют конкретную прикладную консалтинговую задачу. Следует признать, что мнения информантов по данному вопросу отличались по своей категоричности. Некоторые информанты допускают, что:

«В ряде случаев результат проведенного НИРа все же может быть учтен как научная работа, хотя зачастую бывает трудно отделить аналитику от науки в сфере публичного управления».

Тогда как эксперты «от науки» настаивают, что:

«Это принципиально разные жанры».

Респонденты, имеющие и тот, и другой опыт полагают:

«НИР может быть засчитан как научная работа в случаях, когда предмет исследования относится к определенным областям публичного управления, когда исследование содержит теоретическую и практическую основу в своей области, когда результаты исследования могут быть использованы в теории и практике в соответствующей области. Для этого необходимо разработать четкие, прозрачные критерии случаев, когда НИР может быть учтен в качестве научной работы».

«В отличие от научной статьи результаты НИР предоставляются вместе с гарантией их качества. Результаты научных статей зачастую сложно

применимы на практике и не отвечают требованиям и задачам, стоящим перед органами власти».

Для исследователей, совмещающих научную и аналитическую деятельность, актуализируется вопрос «результативности». До сих пор НИРы не учитываются в качестве публикации, что актуально для ученых при прохождении конкурса на замещение профессорско-преподавательских должностей или прохождения аттестации как научного сотрудника. Адекватным ответом на изменения представляется создание системы учета научной активности ученых, позволяющей капитализировать их труд. Введение сертификации (именно не степень, а сертификация) или создание своего рода портфолио подтолкнуло бы ученых к саморегуляции и поиску вариантов сотрудничества с органами публичного управления для имплементации своих теоретических наработок в практике.

Чаще всего руководство государственных органов при принятии решений не опирается на выводы ученых в сфере публичного управления, тем не менее регулярно заказывает НИРы⁶. Наука и прикладные приложения остаются до конца не востребованными в госаппарате (даже в США, где уровень востребованности высокий, по оценкам, он не превосходит 20%). Отношение к НИРах среди чиновников в основном скептическое. Этому есть ряд причин. Цитируем:

1. «НИР — это продукт работы ученых, которые пытаются выполнить что-то “технологически” грамотное, но не вовлечены в практику, поэтому, по мнению госслужащих, априори не могут предложить “нужный” продукт».
2. «Предусматривая программно-целевой метод, НИРы выступают иногда как “мягкий инструмент коррупции”, что ведет за собой соответствующую дихотомию. Только если чиновники участвуют в подготовке НИРа, результаты, представленные в отчете, будут “работать”. Успех НИР во многом зависит от количества вовлеченных в работу чиновников. Однако госслужащие “не подкованы” в научных методах, моделях, теориях публичного управления, менее эрудированны. Это своего рода “бег на месте”. Для того чтобы заказчик (госорган) мог

⁶ Evans A. Presidential Address: Reflections of an Accidental Analyst. APPAM 36th Annual Fall Research Conference // Journal of Policy Analysis and Management. 2014. Vol. 34.

засчитать результат, конкретный НИР должно быть написан чиновниками, но они пишут только исходя из того, что требуется, что будет востребовано, — получается замкнутый круг. Так данная схема вовлечения научного сообщества тормозит “прорывные решения”. Проходимость НИРа зависит от того, насколько он соотносится с общепринятой бюрократической практикой в конкретном госоргане. Зачастую, прорывные идеи тормозятся, поскольку не соответствуют “действующему” законодательству, не будут обеспечены финансовыми ассигнованиями, не будут поддержаны руководством».

3. «Административные реалии сегодня приводят к снижению интереса со стороны самого госаппарата в том, чтобы наука привнесла в бюрократическую практику нововведения».

4. «Позитивной является “охранительная позиция” государственного сектора. Так, ученые выдают готовый интеллектуальный продукт, но не несут ответственности в отличие от должностных лиц на местах. Для ученых социально-экономические последствия фактически эфемерны, даже при наличии прописанного финансово-экономического обоснования не могут упредить риски и персонально отвечать как чиновники (страдают люди, карьера чиновника...). На результат НИР предоставляется гарантия качества (в отличие от научной статьи). Особые требования предъявляются и к оформлению НИР по ГОСТу. Кроме того, НИР выполняется на основе технического задания, сформулированного заказчиком. Результаты научных статей зачастую сложно применимы на практике и не отвечают требованиям и задачам, стоящим перед органами власти».

5. «Отрицательная сторона вопроса заключается в том, что отечественная бюрократическая система консервативна. Любые предложения со стороны научного сообщества бросают вызов сложившимся внутри этой системы правилам. Общий радикальный скепсис свойственен всему аппарату в целом».

б. «Ученые люди с мировым именем — избалованные, рассчитывают получить оправданно высокий гонорар за свои интеллектуальные консалтинговые услуги. В то же время, в соответствии с действующим законодательством, госорган обязан использовать закупочный механизм, ограничивающий финансовые возможности по привлечению ученых (экспертов) первого порядка».

Эксперты предлагают для преодоления сложившихся противоречий экстраполировать опыт консалтинга, показавший свою эффективность, на все федеральные органы власти, уделив особое внимание профильным министерствам.

«Так при Совете Федерации был создан научный совет. В подобные советы при каждом федеральном госоргане предлагается включить не только руководителей вузов, но и экспертов в области публичного управления. Легитимация участия ученых в прикладных проектах позволит, с одной стороны, практикам на регулярной основе обращаться к теоретическим обоснованиям и консалтинговым услугам без использования “закупочных механизмов”, экономя и финансовые и временные ресурсы, с другой — систематическое участие ученых в прикладных исследованиях на регулярной основе (а не спорадически с заключением договора гражданско-правового характера) позволит вывести публичное управление как область научного знания на качественно новый уровень».

Резюмируя результаты проведенного исследования, укажем, что взаимодействие «жанров» аналитики и научного исследования имеет фундаментальные причины и не может быть полностью преодолено⁷.

Структура научного направления «публичное управление»: предметные поля, методы обоснования исследовательских гипотез, основные теории публичного управления

То, что публичное управление является объектом отдельного научного направления, было принято в предшествующем разделе статьи в качестве исходного допущения. Однако многие исследователи, в особенности в области менеджмента и

⁷ Genei G., Hoos J., Vass L. Public Policy Institutions: The State and Bureaucracy // Public Policy in Central and Eastern Europe: Theories, Methods, Practices. NISPAcee Press, 2003. P. 105–122.
URL: http://www.nispa.sk/publication_details.php?p_id=68&pg=8 (16.12.2014).

экономики, полагают, что публичное (в частности государственное) управление как самостоятельное направление научных исследований не существует.

Наиболее часто встречающиеся в российских источниках аргументы против признания публичного управления (в российской терминологии — государственного и муниципального управления, ГиМУ) самостоятельным научным направлением:

- В области ГиМУ нет собственных сложившихся теорий, исследования по ГиМУ разнородны и опираются на комплекс теорий из области политологии, экономики, социологии, менеджмента⁸.

- Нет единой центральной образовательной дисциплины по ГиМУ, что косвенно свидетельствует об отсутствии науки ГиМУ. Федеральные образовательные стандарты по ГиМУ характеризуются наличием нескольких базовых дисциплин, относящихся к различным научным направлениям⁹.

- Методы, применяемые в российских исследованиях по ГиМУ, как правило, описательные. Они дают представление о практике ГиМУ, но не выходят на более высокий уровень анализа: данные плохо собираются, они неточны, эксперименты затруднены или некачественны, обработка данных и построение математических моделей не налажены.

- ГиМУ является областью, в которой нельзя отделить науку от практики управления, оценки качества управления здесь заведомо политизированы, высокопоставленные чиновники — соискатели степеней часто используют административный ресурс для их получения, коррупционное «давление» на советы по защите диссертаций велико. В силу указанных причин создавать научную специальность ГиМУ опасно, это может разрушительно сказаться на общей «чистоте» других научных направлений¹⁰.

Другая точка зрения на ГиМУ заключается в том, что область ГиМУ признается синтетической, в ней представлены разные дисциплины, так или иначе затрагивающие публичное управление. Она не является отдельным научным

⁸ *Купряшин Г.Л.* Учебная программа Института государственного управления и социальных исследований // Вестник Московского университета. Сер. 18. Социология и политология. 1997. № 1. С. 65–68.

⁹ Федеральный государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования по направлению подготовки 081100 — Государственное и муниципальное управление (квалификация (степень) «бакалавр»). Утвержден Приказом Минобрнауки России от 17.01.2011 № 41 // Министерство образования и науки Российской Федерации [Официальный сайт]. URL: <http://минобрнауки.рф/документы/1938> (16.12.2014).

¹⁰ Этот аргумент стал одним из ключевых в серии негативных отзывов на предложение создать научную специальность ГиМУ в ВАК.

направлением. Так, согласно этой точке зрения, «теория государственного управления, как и управления вообще, относится к общественным наукам ... является интегральной наукой, в которой используются достижения *самых разных* (курсив наш. — Авт.) отраслей научного знания»¹¹.

Третья точка зрения относительно ГиМУ считает данную область исследований либо частью менеджмента, либо менеджмент частью управления. Так, Г.А. Латфуллин, А.С. Никитин, С.С. Серебренников указывают, что «употребление слов “менеджмент” и “управление” — это скорее вопрос лингвистики, нежели экономики¹². Слово “менеджмент” следует употреблять, когда мы говорим об управлении в экономических системах, а “управление” — в тех случаях, когда мы имеем дело с социальными системами, такими как государство или политическое образование. ... Таким образом, заключим, что понятие “управление” более широкое и имеет множество синонимов, одним из которых является “менеджмент”».

Разберемся в данном вопросе детально — в противном случае можно не принять результаты о различии аналитики и научного исследования, применив аргумент, что «науки о публичном управлении не существует».

Начнем с того, что выдвинутое выше понимание научного направления «публичного управления» само по себе оригинально, поскольку апеллирует к практике публичного управления как к своей основе.

В истории науки существуют и иные понимания того, что такое «научное направление», относящиеся к философии, математике, астрономии, географии, медицине, истории, математическому естествознанию, к направлениям технического плана. Эти традиционные понимания научного направления основываются на требованиях истинности знания (для философского, умозрительного дискурса), доказательства (для математики), использования инструментов наблюдения и описания (для астрономии, географии, истории), наблюдения, описания, предписания (для медицины), использования технологий в промышленных производствах¹³. Аналитика недостатков и предложений по совершенствованию практики в указанных пониманиях не применяется.

В отличие от традиционных, новые научные направления современной эпохи, в частности научное направление «публичного управления», связаны с изучением

¹¹ Государственное управление: основы теории и организации. В 2 т. / Под ред. В.А. Козбаненко. М.: Статут, 2002. Т. 1. С. 8.

¹² Латфуллин Г.А., Никитин А.С., Серебренников С.С. Теория менеджмента. СПб.: Питер, 2014. С. 14.

¹³ Барабашев А.Г., Уткина В.В. Государственное управление в России: основные предметные области и тренды научных исследований // Вестник Университета (Государственный университет управления). 2014. № 16. С. 5–15.

сложных объектов, для которых унифицированные технологии «массового производства» неприменимы. Поведение таких сложных объектов слишком разнообразно, они могут реагировать на попытки их изменения, и та технология, которая «сработала» в первый раз, в следующий раз уже не будет успешной. Функциональные зависимости с разделением независимых и зависимых переменных здесь отсутствуют. Эксперименты и тестовые испытания превращаются в проекты, результаты не абсолютны, предложения не универсальны, риски последствий должны оцениваться, эффективность уже сделанного относительна. Методы исследования в новых научных направлениях опираются на аналитику. Сбор данных и их обработка — не самостоятельная цель, а шаг на пути к реализации проекта, который затем может быть обработан в научном исследовании. Аналитика, таким образом, выступает как неотъемлемая предварительная фаза научных исследований, а практика публичного управления в конечном итоге, через промежуточную ступень аналитики, воплощается в исследовательских гипотезах и в теориях публичного управления.

Мы предполагаем, что одной из основных причин негативного отношения к существованию науки публичного управления является то, что научные исследования публичного управления обладают значительным предметным и методическим разнообразием. Фундаментальная причина такого разнообразия — ориентация науки публичного управления на аналитику, а через нее — на практику публичного управления, которая разнородна по предметам и методам.

Рассмотрим структуру научного направления «публичное управление» в деталях. Это направление традиционно разделяют на три части: публичная администрация, публичные политики, публичные отношения¹⁴.

Первая из частей, исторически исходная для всей науки публичного управления, возникла в конце XIX столетия и посвящена изучению бюрократии, с «выходом» на кадры государственных и некоммерческих организаций. Соответственно, первая из теорий публичного управления сформировалась как теория бюрократии, она представила бюрократию как социальный институт, требующий рационального

¹⁴ Барабашев А.Г., Гуселтова Е.Л. Исследование публичного управления в США: истоки, этапы развития, современное состояние, эволюция образовательных программ // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 2. С. 66–80.
URL: http://vgmu.hse.ru/data/2011/08/17/1267950891/Барабашев_66-80.pdf (16.12.2014).

объяснения и преобразования¹⁵. Постепенно научное изучение публичной администрации превратилось в кластер предметных полей¹⁶, к которым можно отнести:

- 1) теории и модели публичного управления (частично): теория рациональной бюрократии Вебера — Вильсона, включая неовеберианские подходы¹⁷;
- 2) государственная и муниципальная служба, управление персоналом организаций, включая кадровую политику, систему дополнительного профессионального образования (профессионального развития);
- 3) правовые основы, аспекты и обеспечение публичного управления (частично);
- 4) этика управления, конфликт интересов и противодействие коррупции.

Вплоть до настоящего времени предметные поля, относящиеся к публичной администрации, теоретически развиваются, хотя их исследовательский инструментарий серьезно преобразился¹⁸. Место первоначально применяемых методов (с учетом которых формулировались исследовательские гипотезы), а именно гипотетико-дедуктивного метода, методов институционального (историко-компаративистского) анализа, простейших классификационно-статистических методов, заняли методы со значительно более развитым математическим вероятностно-статистическим инструментарием, в том числе методы факторного анализа, корреляционные методы, вычисление регрессий, методы работы с большими массивами данных и т. д.¹⁹ Соответственно трансформировались и технические формулировки гипотез, усложнились методы сбора данных, возникли требования контроля качества данных, включая устранение повторов и зависимостей. Сбор данных должен способствовать получению массивов данных, допускающих последующую модельную обработку²⁰. Причиной такого стремительного изменения в методах научных исследований стал сдвиг в аналитике: сбор данных, относящихся к кадрам, стал повсеместным; рекомендации для органов управления по вопросам кадровой политики ныне без учета

¹⁵ Weber M. Bureaucracy // From Max Weber: Essays in Sociology. New York: Oxford University Press, 1946. P. 196–240.

¹⁶ Общий перечень предметных исследовательских полей публичного управления был выявлен в исследовании: Барабашев А.Г., Уткина В.В. Указ. соч.

¹⁷ Lynn L.E. What Is Neo-Weberian State? // The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy. 2009. No 2 (1). P. 17–30.

¹⁸ В том числе, развиваются и концепции веберовской направленности, отнюдь не уступившие место новым теориям окончательно.

¹⁹ Барабашев А.Г. Технологии развития исследовательских компетенций: предметные поля и методы исследования // Инновации в публичном управлении. Серия «Совершенствование публичного управления в России». М.: Новый хронограф, 2013. Вып. 7. С. 5–28.
URL: <http://publications.hse.ru/chapters/102516638> (16.12.2014).

²⁰ Pirog M. Data Will Drive Innovation in Public Policy and Management Research in the Next Decade // Journal of Policy Analysis and Management. 2014. Vol. 33. P. 537–543.

и первичной обработки данных немислимы. Конечно, серьезные модели в аналитике, ориентированной на практику, не применяются, дело чаще всего ограничивается выявлением процентных соотношений, с достаточно примитивным применением опросных технологий, однако статистика и сбор данных стали неотъемлемой частью практической аналитики бюрократии.

Исследования публичных политик начались в 1960-е годы, они были сосредоточены на проблемах предоставления услуг, программно-целевых методах управления, эффективности управления²¹. Структурные вопросы управления, включая определение целей управления, стали более важными, нежели концентрация на кадрах²². В 1970-е годы это привело к формированию нового теоретического направления, *New Public Management (NPM)*, разделившегося на несколько теоретических моделей: административной регламентации предоставления услуг, организации работы госорганов как бизнес-процессов (ориентированная на результат деятельность), оценок эффективности процессов управления, открытости и прозрачности управления²³. Различие этих моделей состоит в том, что общая ориентация на потребителя государственных услуг акцентируется в разных ракурсах: процессы — регламенты — результаты — открытость²⁴.

Указанные теоретические модели оказались наиболее востребованными в предметных полях, описывающих следующие практики публичного управления:

- 1) в оценке эффективности, включая эффективность программ и политик, эффективность и результативность деятельности (оптимизация управления);
- 2) государственные и муниципальные заказы, управление государственной собственностью, земельными и иными ресурсами;
- 3) финансовый менеджмент в публичном управлении, государственные финансы, бюджетный процесс и бюджетирование;
- 4) антикризисное управление;
- 5) взаимодействие государства и бизнеса, антимонопольная политика, деятельность и регулирование государственных корпораций, государственно-частное

²¹ *Dunleavy P., Hood C.* From Old Public-Administration to New Public Management // *Public Money & Management*. 1994. No 14 (3). P. 9–16.

²² *Kettl D.* The Global Public Management Revolution. Washington: Brookings Institution Press, 2000.

²³ Наиболее полный комплексный анализ моделей в составе *NPM*, насколько нам известно, был проведен в работе: *Фролова М.С.* Тенденции развития государственной службы на региональном уровне: Выпускная квалификационная работа на соискание степени магистра ГиМУ / НИУ-ВШЭ. М., 2011. В данной работе читатель может найти обзор тех зарубежных исследований, в которых эти модели *NPM* развиты.

²⁴ *Hood C.* A Public Management for All Seasons // *Public Administration*. 1991. No 69 (1). P. 3–19.

партнерство (ГЧП), соотношение государственной и корпоративной социальной политики;

6) местное самоуправление, муниципальное управление, экономика города, территории;

7) регионалистика, управление территориями, городское управление и экономика города;

8) управление здравоохранением;

9) управление в науке и образовании, культуре, соответствующие секторальные аспекты социальной политики;

10) управление внутренней политикой;

11) управление в международной сфере;

12) инновационное управление, управление инновациями, инновационная политика (вне пределов социальной политики);

13) электронное правительство; информационные технологии в государственном управлении;

14) обеспечение безопасности;

15) социальная защита;

16) управление природными ресурсами (включая энергетические политики) и устойчивое развитие;

17) управление перемещениями (миграция, туризм, отходничество);

18) управление здравоохранением.

Видно, что основные предметные поля, соотносимые с теоретической моделью *NPM*, имеют отраслевой характер, они характеризуют различные области публичного управления.

В последние 15 лет активно развивается новый кластер теорий, относящийся к направлению взаимодействия государства и гражданского общества, условно называемый *Good Governance* (в русском варианте — общественно-государственное управление)²⁵. Этот кластер связан с *Public Affairs* как частью исследований публичного управления²⁶, и его исследования концентрируются в следующих предметных полях:

²⁵ Concept Note: What is Good Governance? UNESCAP, 2006.

²⁶ *Graham J., Amos B., Plumptre T.* Principles for Good Governance in the 21st Century / Institute On Governance (IOG). Policy Brief No 15 — August 2003.
URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNPAN/UNPAN011842.pdf> (16.12.2014).

1) этика управления, конфликт интересов и противодействие коррупции (частично);

2) управление некоммерческими организациями (НКО) и проблемы взаимодействия с гражданским обществом;

3) взаимодействие государства и бизнеса, антимонопольная политика, деятельность и регулирование государственных корпораций, ГЧП, соотношение государственной и корпоративной социальной политики (частично);

4) местное самоуправление муниципальное управление, экономика города, территории (частично);

5) электронное правительство; информационные технологии в государственном управлении (частично).

Общим для всех указанных предметных полей выступает ориентация исследователей на новые механизмы управления, предполагающие активное участие граждан и различных организаций некоммерческого и бизнес-секторов в процессах принятия управленческих решений.

Как лучше всего соединить аналитические и научные исследования в области публичного управления?

Для улучшения взаимодействия НИР и научных исследований в области публичного управления не следует, как нами было показано, пытаться объединить эти весьма различные «жанры». Наоборот, лучше было бы использовать их преимущества для того, чтобы каждый из этих «жанров» смог реализоваться более полно, имея в виду, что наука публичного управления — аналитически ориентированная область научных исследований, состоящая из разных предметных полей и охватывающая публичное управление как объект (*public administration*), как функции объекта (*public policy*), так и взаимодействие объекта и субъекта, государства и общества (*public affairs*).

Это означает, что для научных исследований в предметных полях можно расширить круг задач: обосновывать предложения по практическому совершенствованию процессов публичного управления, не ограничиваться обоснованием теоретических гипотез²⁷. Для аналитических же исследований (НИР) целесообразно повысить требования к инструментам обоснования выдвигаемых практических рекомендаций.

²⁷ Brunner R., Steelman T., Coe-Juell L., Cromley C., Edwards C., Tucker D. Adaptive Governance: Integrating Science, Policy, and Decision Making. New York: Columbia University Press, 2005.

Список литературы:

1. Федеральный государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования по направлению подготовки 081100 — Государственное и муниципальное управление (квалификация (степень) «бакалавр»). Утвержден Приказом Минобрнауки России от 17.01.2011 № 41 // Министерство образования и науки Российской Федерации [Официальный сайт]. URL: <http://минобрнауки.рф/документы/1938> (16.12.2014).
2. *Барабашев А.Г.* Технологии развития исследовательских компетенций: предметные поля и методы исследования // Инновации в публичном управлении. Серия «Совершенствование публичного управления в России». М.: Новый хронограф, 2013. Вып. 7. С. 5–28. URL: <http://publications.hse.ru/chapters/102516638> (16.12.2014).
3. *Барабашев А.Г., Гуселетова Е.Л.* Исследование публичного управления в США: истоки, этапы развития, современное состояние, эволюция образовательных программ // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 2. С. 66–80. URL: http://vgmu.hse.ru/data/2011/08/17/1267950891/Барабашев_66-80.pdf (16.12.2014).
4. *Барабашев А.Г., Зайцева Т.В. и др.* Реформа государственной службы Российской Федерации (2000–2003 годы). М.: Издательский дом ГУ-ВШЭ, 2006.
5. *Барабашев А.Г., Уткина В.В.* Государственное управление в России: основные предметные области и тренды научных исследований // Вестник Университета (Государственный университет управления). 2014. № 16. С. 5–15.
6. Государственное управление: основы теории и организации. В 2 т. / под ред. В.А. Козбаненко. М.: Статут, 2002. Т. 1.
7. *Купряшин Г.Л.* Учебная программа Института государственного управления и социальных исследований // Вестник Московского университета. Сер. 18. Социология и политология. 1997. № 1. С. 65–68.
8. *Латфуллин Г.А., Никитин А.С., Серебрянников С.С.* Теория менеджмента. СПб.: Питер, 2014.
9. *Фролова М.С.* Тенденции развития государственной службы на региональном уровне: выпускная квалификационная работа на соискание степени магистра ГиМУ / НИУ-ВШЭ. М., 2011.
10. *Чусов А.В.* О перспективах развития методологии науки: моделирование, объективация, общая структура метода // Вопросы философии. 2012. № 1. С. 60–70. URL: http://vphil.ru/index.php?id=454&option=com_content&task=view (16.12.2014).

11. Brunner R., Steelman T., Coe-Juell L., Cromley C., Edwards C., Tucker D. Adaptive Governance: Integrating Science, Policy, and Decision Making. New York: Columbia University Press, 2005.
12. Concept Note: What is Good Governance? UNESCAP, 2006.
13. Dunleavy P., Hood C. From Old Public-Administration to New Public Management // Public Money & Management. 1994. No 14 (3). P. 9–16.
14. Edin K., Pirog M. A Special Symposium on Qualitative and Mixed Methods for Policy Analysis // Journal of Policy Analysis and Management. 2014. Vol. 33. P. 345–349.
15. Evans A. Presidential Address: Reflections of an Accidental Analyst. APPAM 36th Annual Fall Research Conference // Journal of Policy Analysis and Management. 2014. Vol. 34.
16. Genei G., Hoos J., Vass L. Public Policy Institutions: The State and Bureaucracy // Public Policy in Central and Eastern Europe: Theories, Methods, Practices. NISPAcee Press, 2003. P. 105–122. URL: http://www.nispa.sk/publication_details.php?p_id=68&pg=8 (16.12.2014).
17. Graham J., Amos B., Plumptre T. Principles for Good Governance in the 21st Century / Institute On Governance (IOG). Policy Brief No 15 — August 2003. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNPAN/UNPAN011842.pdf> (16.12.2014).
18. Hood C. A Public Management for All Seasons // Public Administration. 1991. No 69 (1). P. 3–19.
19. Kettl D. The Global Public Management Revolution. Washington: Brookings Institution Press, 2000.
20. Lynn L.E. What Is Neo-Weberian State? // The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy. 2009. No 2 (1). P. 17–30.
21. Pirog M. Data Will Drive Innovation in Public Policy and Management Research in the Next Decade // Journal of Policy Analysis and Management. 2014. Vol. 33. P. 537–543.
22. Pirog M. The Art and Science of Scholarly Publishing // Journal of Policy Analysis and Management. 2014. Vol. 33. P. 843–853.
23. Weber M. Bureaucracy // From Max Weber: Essays in Sociology. New York: Oxford University Press, 1946. P. 196–240.

Barabashev A.G., Utkina V.V.

On Differences Between Public Administration Analysis and Public Administration as a Scientific Research Field

Alexey G. Barabashev — Ph.D., Professor, Head of Science, Institute of Public Administration and Municipal Management, Faculty of Social Sciences, Higher School of Economics — National Research University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: abarabashev@hse.ru

Valeria V. Utkina — Senior Lecturer, Institute of Public Administration and Municipal Management, Faculty of Social Sciences, Higher School of Economics — National Research University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: utkinavv@hse.ru

Annotation

The article introduces the notion of public governance analytics as the set of instruments and results of public governance practice analysis, and of proposals for practice of governance improvement. Main requirements for analytics of public governance are defined. The notion of public governance as scientific research area, based on theories of public administration, new public management, public governance, and utilizing the instrumental methods of research, is also introduced. Three main groups of subject fields that are related to different theories and branches (public administration, public policy, public affairs) of public governance are defined.

Preliminary hypothesis about the sources of the differences between analytics of public governance and of public governance as a scientific research area, and why the results of analytics in the area of public governance are not recognized as scientific articles, is proposed. The preliminary hypothesis is specified by expert survey. The thesis about public governance as analytics-oriented applied scientific research area is verified.

Keywords

Public administration; public governance; object field of public governance; public policy analysis; instruments for public policy analysis.

References:

1. Federal'nyi gosudarstvennyi obrazovatel'nyi standart vysshego professional'nogo obrazovaniia po napravleniiu podgotovki 081100 — Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie (kvalifikatsiia (stepen') «bakalavr»). Utverzhen Prikazom Minobrnauki Rossii ot 17.01.2011 № 41. *Ministerstvo obrazovaniia i nauki Rossiiskoi Federatsii* [Ofitsial'nyi sait]. URL: <http://minobrnauki.rf/dokumenty/1938> (16.12.2014).
2. Barabashev A.G. Tekhnologii razvitiia issledovatel'skikh kompetentsii: predmetnye polia i metody issledovaniia. *Innovatsii v publichnom upravlenii. Seriia «Sovershenstvovanie publichного upravleniia v Rossii»*. Moscow: Novyi khronograf, 2013. Vyp. 7. Pp. 5–28. URL: <http://publications.hse.ru/chapters/102516638> (16.12.2014).
3. Barabashev A.G., Guseletova E.L. Issledovanie publichного upravleniia v SShA: istoki, etapy razvitiia, sovremennoe sostoianie, evoliutsiia obrazovatel'nykh program. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniia*, 2010, 2, pp. 66–80. URL: http://vgmu.hse.ru/data/2011/08/17/1267950891/Barabashev_66-80.pdf (16.12.2014).
4. Barabashev A.G., Zaitseva T.V. i dr. *Reforma gosudarstvennoi sluzhby Rossiiskoi Federatsii (2000–2003 gody)*. Moscow: Izdatel'skii dom GU-VShE, 2006.
5. Barabashev A.G., Utkina V.V. Gosudarstvennoe upravlenie v Rossii: osnovnye predmetnye oblasti i trendy nauchnykh issledovaniia. *Vestnik Universiteta (Gosudarstvennyi universitet upravleniia)*, 2014, 16, pp. 5–15.
6. *Gosudarstvennoe upravlenie: osnovy teorii i organizatsii. V 2 t. / pod red. V.A. Kozbanenko*. Moscow: Statut, 2002. T. 1.

7. Kupriashin G.L. Uchebnaia programma Instituta gosudarstvennogo upravleniia i sotsial'nykh issledovani. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Ser. 18. Sotsiologiya i politologiya*, 1997, 1, pp. 65–68.
8. Latfullin G.A., Nikitin A.S., Serebrennikov S.S. *Teoriia menedzhmenta*. Saint Petersburg: Piter, 2014.
9. Frolova M.S. *Tendentsii razvitiia gosudarstvennoi sluzhby na regional'nom urovne: vypuskaia kvalifikatsionnaia rabota na soiskanie stepeni magistra GiMU / NIU-VShE*. Moscow, 2011.
10. Chusov A.V. O perspektivakh razvitiia metodologii nauki: modelirovanie, ob'ektivatsiia, obshchaia struktura metoda. *Voprosy filosofii*, 2012, 1, pp. 60–70.
URL: http://vphil.ru/index.php?id=454&option=com_content&task=view (16.12.2014).
11. Brunner R., Steelman T., Coe-Juell L., Cromley C., Edwards C., Tucker D. *Adaptive Governance: Integrating Science, Policy, and Decision Making*. New York: Columbia University Press, 2005.
12. *Concept Note: What is Good Governance?* UNESCAP, 2006.
13. Dunleavy P., Hood C. From Old Public-Administration to New Public Management. *Public Money & Management*, 1994, 14 (3), pp. 9–16.
14. Edin K., Pirog M. A Special Symposium on Qualitative and Mixed Methods for Policy Analysis. *Journal of Policy Analysis and Management*, 2014, 33, pp. 345–349.
15. Evans A. Presidential Address: Reflections of an Accidental Analyst. APPAM 36th Annual Fall Research Conference. *Journal of Policy Analysis and Management*, 2014, 34.
16. Genei G., Hoos J., Vass L. Public Policy Institutions: The State and Bureaucracy. *Public Policy in Central and Eastern Europe: Theories, Methods, Practices*. NISPAcee Press, 2003. Pp. 105–122.
URL: http://www.nispa.sk/publication_details.php?p_id=68&pg=8 (16.12.2014).
17. Graham J., Amos B., Plumtre T. *Principles for Good Governance in the 21st Century* / Institute On Governance (IOG). Policy Brief No 15 — August 2003.
URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNPAN/UNPAN011842.pdf> (16.12.2014).
18. Hood C. A Public Management for All Seasons. *Public Administration*, 1991, 69 (1), pp. 3–19.
19. Kettl D. *The Global Public Management Revolution*. Washington: Brookings Institution Press, 2000.
20. Lynn L.E. What Is Neo-Weberian State? *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 2009, 2 (1), pp. 17–30.
21. Pirog M. Data Will Drive Innovation in Public Policy and Management Research in the Next Decade. *Journal of Policy Analysis and Management*, 2014, 33, pp. 537–543.
22. Pirog M. The Art and Science of Scholarly Publishing. *Journal of Policy Analysis and Management*, 2014, 33, pp. 843–853.
23. Weber M. Bureaucracy. *From Max Weber: Essays in Sociology*. New York: Oxford University Press, 1946. Pp. 196–240.