



САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

СОТРУДНИЧЕСТВО В ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКЕ И УПРАВЛЕНИИ



Коллектив авторов

**Сотрудничество в публичной
политике и управлении**

«Санкт-Петербургский государственный университет»

2018

УДК 323.221
ББК 66.04

Коллектив авторов

Сотрудничество в публичной политике и управлении / Коллектив авторов — «Санкт-Петербургский государственный университет», 2018

ISBN 978-5-288-05873-8

В монографии с учетом российского и зарубежного опыта рассматриваются теоретические вопросы публичного управления и политики на основе сотрудничества, роль и платформы новых информационных технологий во взаимодействии государства и граждан, особенности гражданского активизма, проблемы гражданского бюджетирования, гражданского контроля и влияния некоммерческих организаций на политику и управление. Особое внимание уделяется сотрудничеству в различных отраслях публичной политики. Для специалистов в области политологии, публичной политики, государственного и муниципального управления, социологии и конфликтологии.

УДК 323.221

ББК 66.04

ISBN 978-5-288-05873-8

© Коллектив авторов, 2018
© Санкт-Петербургский
государственный университет, 2018

Содержание

Введение	6
Часть 1	10
Глава 1	10
1.1. Отношения между правительством и обществом. Усиление политического аспекта административных реформ	10
1.2. Сотрудничество как принцип государственного управления	12
1.3. Партисипаторная управляемость и публичная политика	14
1.4. Сотворчество и сотрудничество в публичной политике	16
Глава 2	18
2.1. Концепции демократии для вовлечения в публичность	18
2.2. Принцип «вовлечение в публичность»	22
2.3. Проблемы вовлечения в публичность	25
Конец ознакомительного фрагмента.	27

Сотрудничество в публичной политике и управлении

© Санкт-Петербургский государственный университет, 2018

© Коллектив авторов, 2018

Введение

В последние десятилетия в теории публичной политики и управления наметился поворот от экономической методологии к социально ориентированному и политико-ориентированному знанию. Экономический подход к публичной сфере базировался на убеждении о том, что управление бизнесом и управление публичной сферой радикально не различаются, в результате административные реформы в публичном управлении проводились с учетом внедрения рыночных институтов, ориентированных на прибыльность, конкурентность, эффективность. Данные институты находили закрепление в праве и различных подзаконных нормах. Центром правового процесса выступала ориентация участников взаимодействия на выражение взаимодействия сторон публичного управления в таком правовом механизме, как договор. Договорные отношения определяли разделение функций между органами государственной власти и местного самоуправления, уровнями публичного управления, бизнесом и властью в частно-государственном партнерстве, потребителями и поставщиками государственных (публичных) услуг и т. д.

Однако со временем увлечение экономической методологией начало сталкиваться с публичной сферой взаимодействия, где экономические параметры не всегда фиксировали прогресс. Кроме того, сама публичная сфера развитых и новых развивающихся стран демонстрировала появление феноменов, которые свидетельствовали как об узости чисто рыночных механизмов, так и о радикальной трансформации публичного взаимодействия. На смену договору с разделением обязанностей и ответственности начали приходить такие формы организации совместной жизни, которые базируются на совместной ответственности, взаимности и взаимопомощи. Даже экономический рост и развитие перестали подчиняться принципам разделения и дифференциации, все больше требуя вовлечения и совместной деятельности. Все это нашло выражение в концепциях «управление через сотрудничество», «сотворчество» и «совместное производство» в публичной политике и управлении, которые соответствовали бы требованиям устойчивого и инклюзивного развития. Доминирующим стал общий вывод, который основывается на результатах международных исследований и развивается в настоящей монографии. Сотрудничество и ориентация на совместное производство в публичной политике означают:

- дизайн политики с акцентом на граждан, а не на учреждениях;
- сотрудничество, а не только партнерство;
- взаимодействие в процессе публичной политики на основе общих ценностей, а не только заключение договоров, а также расширение публичных арен для совместной работы;
- концентрацию внимания на обсуждении публичных ценностей и реальных потребностей, а также управление скорее посредством суждений, чем норм;
- уделение внимания реальному контексту жизни заинтересованных сторон публичной политики (потребности и интересы, выбор места и времени);
- контекстуализацию процесса публичной политики вместо ее типизации;
- обеспечение прозрачности управления и политики, формирование ориентированных на граждан данных и использование цифровых ресурсов для публичной политики.

Традиционная проблема взаимоотношений между политикой и управлением в современных концепциях публичной политики и управления в последние десятилетия, таким образом, была сдвинута в сторону поиска отношений общества с государственными институтами. Безусловно, вопросы эффективности, определяемые прежней доминирующей концепцией нового государственного менеджмента, остаются, но на первый план выходят новые трудноразрешимые проблемы, формируются новые контексты, определяемые сетевым ландшафтом публичной политики.

Можно выделить ряд характеристик, которые воздействуют на публичную политику в целом и на отдельные ее составляющие, которые относятся к политическому режиму, принципам управления, технологиям и механизмам, способностям акторов публичной политики, средствам и методам решения политических задач, внутренней структуре взаимодействия. Среди них – контекстуальные характеристики, которые следует учитывать в ходе политико-административной трансформации:

- усложнение окружающей среды, определяемой процессами интенсивной коммуникации, глобализацией, ростом лиминальных структур и неопределенности, открытостью пространств взаимодействия, лавиной технологических и социальных инноваций;

- рост разнообразия и числа участников выработки и реализации политики на всех ее уровнях и в различных сферах;

- повышение значимости субъективных (когнитивных, информационных, психологических, моральных) факторов в общественном развитии и в политике в целом;

- динамичное соотношение виртуальных и реальных факторов и процессов современного общественного развития и политики;

- устойчивое недоверие к формальным политическим институтам и практикам, политикам и государственным служащим, порождающее феномен спорной политики (contentious politics) и потребность у граждан быть разработчиками и проводниками публичной политики;

- развитие социального капитала общества, трансформирующего традиционное представление о гражданстве в направлении более широкой мотивации включения в процессы публичной сферы;

- расширение технологической базы возможного политического участия, определяемой современными информационно-коммуникационными средствами и техникой;

- неспособность государства справиться самостоятельно с проблемами достижения публичных благ и предоставлением публичных услуг;

- увеличение доли частного и гражданского участия в предоставлении публичных благ и услуг; развитие системы частно-государственного партнерства;

- инклюзивный характер современного экономического и общественного развития, предполагающий формирование институтов участия и использование участия в качестве фактора развития.

Указанные новые вызовы и возможности определяются как трансформацией политико-административных институтов под влиянием спорной политики, так и формирующейся новой технологической основой – электронным, а затем цифровым управлением. В разных странах данные преобразования стали общими мотивами политических и административных реформ. При этом магистральным направлением политико-административных реформ становится переход от электронного правительства (предоставление услуг и реализация функций) к цифровому правительству (услуги, функции и управление посредством гражданского участия). Концептуальным основанием такой трансформации провозглашается идея государства как платформы, в которой технологические основания публичной деятельности, связанные с современной технологической революцией, считаются достаточными для ответа на новые вызовы. В последней версии цифровое правительство считается панацеей для достижения государственной управляемости в условиях расширения предъявляемых требований к публичной политике и управлению. Однако идея цифрового правительства, ориентированного на участие с точки зрения готовности предоставить для этого технологические платформы, слабо учитывает социально-политический характер публичной политики и управления. Технологические платформы создают лишь ряд возможностей, эффективная реализация которых определяется политическими дизайнами публичной политики, включающими в себя структуры политических возможностей, установки граждан на участие, кооперативные модели «научение

– действие» (learning – doing), государственную политику «вовлечения в публичность». В этом отношении концепции государства как платформы не хватает политического содержания.

В монографии представлены теоретические вопросы сотрудничества в публичной политике и управлении, отвечающих на новые вызовы сложного общества, а также описываются лучшие практики такого взаимодействия в различных культурных контекстах, показана связь между понятиями «сотворчество», «совместное производство» и «инклюзивные инновации» в описании публичной политики в различных странах мира.

Сегодня устойчивое развитие происходит на основе инвестиционной социальной политики. Какова роль сотрудничества в инвестиционной социальной политике для решения проблемы социальной изоляции отдельных лиц и общин, а также для инвестиций в человеческий капитал граждан, особенно тех из них, которые находятся в наиболее неблагоприятном положении? В работе не только обсуждается тиражирование конкретных практик совместного производства публичной политики, но и обращается внимание на некоторые дополнительные структурные изменения в ее разработке, составлении бюджета, контроле со стороны граждан и профессионалов, на поддержку гражданского общества и взаимной помощи, режимов совместного производства, взаимное научение и профессиональное обучение и формирование культуры сотрудничества. В ней описываются инновационные процессы сотрудничества в разработке политики, структуры, а также дизайны публичной политики и управления в различных сферах в отдельных странах и в сравнительной перспективе.

Монография состоит из четырех частей. *Часть 1* посвящена концептуальным проблемам публичного управления и политики на основе сотрудничества. В ней раскрываются вопросы сотрудничества как принципа взаимодействия государства и граждан, дается характеристика партисипаторной государственной управляемости и необходимости политико-административных реформ, которые соответствовали бы новым возможностям публичной политики и управления. Проблемы сотрудничества связываются с многообразными моделями демократии, однако особое внимание уделяется делиберативным и общественным демократическим концепциям. В этой связи раскрывается значение принципа вовлечения в публичность, доверия и взаимной ответственности граждан и государства.

Часть 2 включает главы, описывающие новые информационные технологии и создающиеся на их основе формы сотрудничества в сетевом обществе. В ней представлены материалы по вопросам открытого правительства, открытых данных, потенциала интернета, сетевого взаимодействия и гражданского участия. Особое внимание уделяется процессам идентификации в сетевом пространстве и противоречивым тенденциям использования социальных сетей в условиях современного популизма и «постправды».

Часть 3 обращена к проблеме гражданского активизма и жизни политических сообществ. В ней содержится информация о конкретных реализуемых платформах сотрудничества государства и граждан, о противоречиях в формах взаимодействия, о процессах регулирования и согласования интересов. Особое внимание уделяется влиянию сотруднических практик на деятельность политических партий и на организацию электорального процесса.

В *части 4* представлен материал о процессах и механизмах сотрудничества в некоторых сферах публичной политики и управления. Отдельная глава посвящена культуре управления и гражданскому контролю над ним. Практика гражданского бюджетирования, реализуемая во многих странах мира с 1990-х годов, а в России – с 2013 г., описывается в контексте политики развития. Рассматриваются вопросы сотрудничества государства и граждан в сфере образования. Вызывает интерес глава, посвященная превентивной уголовной политике и роли сотрудничества в ней государства и граждан.

Коллективная монография написана с учетом материалов XVIII Международного научного семинара «Управление на основе сотрудничества: новые дизайны и платформы для отношений государства и граждан в публичной политике», прошедшего 23–24 июня 2017 г.

в Санкт-Петербургском государственном университете. Семинар организован Исследовательским комитетом 48 «Административная культура» Международной ассоциации политической науки и Исследовательским комитетом по сравнительной политологии РАПН. В нем приняли участие ученые из России (Москва, Санкт-Петербург, Барнаул, Воронеж, Краснодар, Омск, Тюмень, Ярославль), Германии, Польши, Румынии, США, Швеции.

При подготовке монографии к изданию авторы продвинулись в понимании сотрудничества и новых форм взаимодействия граждан и государства в публичной сфере. Этому способствовали и те гранты, реализация которых позволила подготовить ряд глав и параграфов настоящего издания: грант РФФИ 18-011-00756 А «Изучение гражданского участия в публичном управлении в условиях формирования цифрового правительства» (1; 16.2; 18); грант РГНФ № 15-03-00339 «Фронтис сетевого общества как пространство политического взаимодействия» (9); грант РГНФ № 15-03-00715 «Электронное управление в процессах евразийской экономической интеграции: структура и основные модели» (10); грант РГНФ № 16-03-00394а «Управление гражданской активностью на региональном уровне: инструменты и результаты (на примере Ярославской области)» (12.3); грант РФФИ № 16-03-50136 «Динамика социально-демографического состава элит региональных отделений политических партий Западной Сибири в контексте реформирования партийно-электорального пространства» (13.1); грант РФФИ № 16-03-00089 «Взаимодействие экспертного сообщества и власти в процессе принятия политико-управленческих решений: международный и российский опыт» (14).

Перевод с английского на русский язык осуществлен И. С. Васьковым (6) и Э. И. Сулеймановой (17).

Часть 1

Концептуальные проблемы публичного управления и политики на основе сотрудничества

Глава 1

Сотрудничество и публичное управление: от договора к сопроизводству

1.1. Отношения между правительством и обществом. Усиление политического аспекта административных реформ

В конце 1990-х – начале 2000-х гг. произошли некоторые изменения в идеологии административных реформ. Они связаны с кризисом экономического подхода к государственному управлению, хотя менеджеральные механизмы все еще остаются в системе публичного управления. Появление сетевых социальных структур трансформировало задачу публичного управления. В этой связи понятие «governance»¹ было взято за основу для описания нового способа управления в сетевом обществе. В то же время повышенное внимание стало уделяться политическим вопросам сотрудничества, которые вызвали необходимость включения новых агентов в публичное управление. В целом важность усиления политического аспекта государственного управления в этой современной концепции, наряду со старой (повышение политической роли исполнительной власти), характеризуется возникновением новых компонентов.

Государственное (в широком смысле – публичное) управление как функция социальной координации является полем деятельности не только для профессиональных менеджеров, но и для структур и институтов гражданского общества. Оно трансформировалось, и в сфере управления увеличилось влияние многих новых участников. Общественные дела, государственные органы и организации являются пронизываемыми (transparent) и открытыми (open) для общественного обсуждения и участия, что становится важным ресурсом для разработки политики. Основы выработки политики, принятия организационных и управленческих решений находятся под влиянием стремления к общему благу, общественным интересам, которые определяются как государственными структурами, так и субъектами гражданского общества; никто не имеет права узурпировать выражение общих интересов.

Управление публичными делами оценивается не только с позиции прагматических критериев эффективности, но также включает в себя политические и моральные критерии; кодекс этики становится важной частью оценки управленческой деятельности. Процессы политической и административной деятельности насыщаются новыми формами и механизмами, которые выводят на первый план такие необычные компоненты для прежних моделей, как общественная экспертиза, общественные форумы, совместные комиссии государственного и частного секторов и т. д.

Существуют разные названия новых форм участия общественности в процессах выработки политики и принятия решений. М. Уоррен определяет, например, многие из этих

¹ Понятие «governance» сложно перевести на русский язык. В исследованиях уже указывалось на его различные интерпретации, которые могут обозначать как общее управление, так и более специфические феномены – соуправление, правление, руководство, политическое управление, горизонтальное управление, сетевое управление и др.

явлений как «демократизацию, регулиующую управление» [Warren, 2009, p. 4]. Кроме того, используется понятие «управление на основе сотрудничества» (collaborative governance): «Управление на основе сотрудничества, как теперь известно, объединяет общественные и частные заинтересованные стороны с государственными учреждениями на коллективных форумах для участия в принятии решений, ориентированных на консенсус» [Ansell, Gash, 2008, p. 543]. Сходная позиция высказывается в работах [Jonston et al., 2011; Emerson, Nabatchi, Balogh, 2012]. Обращая внимание на участие граждан и сотрудничество в публичном управлении, П. Уокер и П. Шеннон называют это движение «совместным управлением» [Walker, Shannon, 2011].

Отчасти самостоятельный тренд в современной теории публичного управления акцентирует внимание на таких характеристиках нового развития, как переход от процесса участия сообщества в политике к принятию решений. В этом направлении разрабатываются концепции «управление через участие сообщества» [Bell, Hindmoore, 2009], «сообщество, привлекающее правительство» [King, Cruickshank, 2012] или «интегрированное публичное управление» [Kernaghan, 2009].

В целом традиционная проблема взаимоотношений между политикой и управлением в рамках новых концепций была сдвинута в сторону поиска отношений общества с государственными институтами. Несмотря на то что вопросы эффективности остаются, на первый план выходят новые проблемы: чувствительность и ответственность правительства, политическая стабильность и отсутствие насилия, умелая организация (контроль качества), верховенство закона и борьба с коррупцией. В разных странах такого рода преобразования явились общими мотивами политических и административных реформ.

Для раскрытия сущности нового типа публичного управления, основанного на сотрудничестве, К. Анселл и Э. Гэш предложили определение управления на основе сотрудничества (collaborative governance) как «управляющей структуры, в рамках которой одно или более публичных агентств прямо вовлекают негосударственных стэйкхолдеров в процесс коллективного принятия решений, являющийся формальным, консенсусно ориентированным, делиберативным и нацеленным на выработку и внедрение публичной политики или управление публичными программами и капиталами» [Ansell, Gash, 2008, p. 544]. Авторы специально подчеркивают значение концепции «governance» для описания данного типа публичного управления. Следовательно, речь идет о коллективном процессе принятия решений, охватывающем публичных и частных акторов. В этом смысле управление на основе сотрудничества является типом коллективного управления.

В связи с тем, что управление на основе сотрудничества обладает множеством признаков и его реализация требует установления особого управленческого режима, К. Эмерсон с соавторами определяют его как «процессы и структуры разработки решений в публичной политике, а также менеджмент, который способствует конструктивному вовлечению людей, минуя границы публичных агентств, управленческих уровней и/или публичных, частных и гражданских сфер для того, чтобы достичь публичных целей, которые в противном случае не могут быть достигнуты» [Emerson, Nabatchi, Balogh, 2012, p. 2]. В дальнейшем они развивают концепцию режимов управления на основе сотрудничества в виде системы, в которой пронизывающее управление сотрудничество составляет модель для поведения, разработки решений и действия [Emerson, Nabatchi, 2015, p. 18]. Данный тип управления появляется как отклик на «неприятные проблемы» («wicked problems»), связанные с неравенством, экологией, налогами и т. д., а также с изменением контекста управления, его усложнением в условиях сетевого общества.

В России сотрудничество провозглашается в качестве важного принципа взаимодействия государства и общества. Однако выбранные методы и способы вовлечения гражданского общества в общественный дискурс с правительством часто решают эту проблему лишь половинчато из-за специфического понимания политического характера реформ. Стабилизация политиче-

ской системы на основе национальных ценностей и интересов приносит свои плоды, но этот процесс, в свою очередь, порождает новые противоречия и ловушки. Тенденция, усиливающая эти противоречия, связана с растущей политизацией, описанной в рамках концепции постсоциализма. Так, многие положительные элементы развития в силу излишней политизации приобретают искаженную форму или становятся его тормозом.

1.2. Сотрудничество как принцип государственного управления

Проблематика сотрудничества – одна из недавних тем в теории нового публичного управления, базирующейся на трех основных принципах:

1) все участники включены в управление, имеют общие проблемы и преследуют свои интересы;

2) акторы обмениваются ресурсами, значение которых изначально не очевидно, как это определено в обмене; ресурсы становятся более важными во время взаимодействия, когда моральная поддержка становится значимым фактором процесса принятия решений;

3) установление сотрудничества – сложный процесс, охватывающий взаимодействие между различными субъектами, имеющими собственные ресурсы.

Сотрудничество выступает в качестве особого типа отношений между государственными и частными субъектами. В отличие от модели контракта, в которой главный актер действует в управлении, устанавливая цели и объекты соглашения, форму кооперации и других совместных форм реализации взаимных интересов, сотрудничество предполагает взаимодействие на единой платформе с общим риском и ответственностью за полученные результаты [Teisman, Klijn, 2002, p. 203]. Как отметил Э. Вигода, сотрудничество граждан с государством возможно, если граждане и их ассоциации уполномочены решать ряд общественных проблем: «Расширение прав и возможностей поощряет подлинное поведение свободных граждан без вмешательства правительства. Правительство может создать внешние условия для деятельности отдельных лиц, групп или организованных учреждений. Программы взаимодействия и сотрудничества должны направлять граждан и управлять практикой их понимания» [Vigoda, 2002, p. 535].

Совместная деятельность принимает разные формы. Например, имеется сводка инструментов и моделей, которые используются в процессе разработки решений и рассматриваются в законах, кодексах или руководящих принципах:

доступ к информации: создание онлайн-овых центральных порталов (регистров), публикация информации о веб-сайтах правительства и его органов, передача информации в средствах массовой информации (телевидение, газеты и т. д.), официальные бюллетени, порталы общественно-государственного взаимодействия, общественно-государственные СМИ и т. д.;

консультации: проведение консультаций на онлайн-овых центральных порталах (ресурсах) или на веб-сайтах правительства и его органов, в средствах массовой информации (телевидение, газеты и т. д.), на совместных порталах или в газетах, на общественных слушаниях, конференциях, круглых столах, в консультативных группах граждан, фокус-группах, онлайн-чатах, посредством электронной почты, публичных дебатов, письменных комментариев, на панелях экспертов, и т. д.;

активное участие: организация межсекторальных рабочих групп, встреч экспертов, списков рассылки, онлайн-чатов и т. д. Этот уровень участия предполагает сотрудничество граждан и органов государственной и муниципальной власти, которое повышает интенсивность участия [Hadzi-Misceva-Evans, 2010, p. 20].

В «Кодексе рекомендуемой практики гражданского участия в процессе принятия решений» Совета Европы подчеркивается, что участие общественных групп на различных этапах процесса принятия политических решений во многом определяется его интенсивностью и

уровнем. Описываются четыре поэтапных уровня участия, от наименьшего до самого высокого: 1) информирование; 2) консультация; 3) диалог; 4) сотрудничество. Они могут применяться на разных этапах процесса принятия решений, но зачастую особенно актуальны в определенные моменты.

Сотрудничество вносит много нового в проект публичного управления по сравнению с договорными отношениями партнерства. На первый взгляд партнерство – это и есть сотрудничество. Часто эти понятия используются как однородные, взаимозаменяемые. Между тем практика партнерства и сотрудничества позволяет разделить их содержание и определить отличительные черты. Сравнение этих форм взаимной деятельности проанализировано в исследовании Р. Кернвелла и А. Карсона, которые провели большую аналитическую деятельность по уточнению данных понятий, основываясь на практике взаимодействия в сфере здравоохранения и социальной защиты (табл. 1.1).

Как видно из табл. 1.1, партнерство и сотрудничество имеют некоторые общие характеристики организационного, социального, психологического и этического плана. Однако их сравнительный анализ характеристик показывает, что партнерство является более институционализированным и формализованным типом взаимодействия, чем сотрудничество. Кернвелл и Карсон отмечают, что различия между этими понятиями следует учитывать при сравнении контекстов, в которых возникают эти отношения. Где-то общая разграничительная линия лежит в различии между «быть вместе» (быть партнерами) и «действовать вместе» (сотрудничать) [Carnwell, Carson, 2008, p. 10].

Ведя речь о более четком разведении этих понятий, можно отметить, что *партнерство* является совместной деятельностью, базирующейся на распределенных (часто равных) правах и обязанностях и направленной на достижение общих целей, тогда как *сотрудничество* – это совместная деятельность, основанная на безусловном желании взаимодействующих сторон работать вместе для достижения общих интересов. Партнерство определяется внешними правовыми условиями совместной деятельности, тогда как сотрудничество предполагает внутреннюю готовность действовать вместе на основе взаимной помощи и ответственности.

Таблица 1.1. Характеристики партнерства и сотрудничества

Партнерство	Сотрудничество
<ul style="list-style-type: none"> • Доверие и уверенность в подотчетности • Уважение к специализированной экспертизе • Совместная работа • Работа в команде • Пересечение профессиональных границ • Общность интересов • Подходящая структура управления • Общие цели • Открытая коммуникация внутри и между партнерскими организациями • Соглашение о целях • Взаимность • Сопереживание 	<ul style="list-style-type: none"> • Интеллектуальные и кооперативные усилия • Большая значимость знания и экспертизы, по сравнению с ролью и положением • Совместное предприятие • Работа в команде • Участие в планировании и принятии решений • Неиерархические отношения • Совместная экспертиза • Доверие и уважение к сотрудничающим сторонам • Партнерство • Взаимозависимость • Тесно связанные сети • Низкий уровень ожидания ответного действия

Составлено по: [Carnwell, Carson, 2008, p. 11, 14–15].

1.3. Партисипаторная управляемость и публичная политика

В современной политической науке наблюдается тенденция поиска новой модели государственной политики и управления после финансового кризиса 2008–2010 гг., а также в условиях неопределенности и усложнения социальных преобразований. Ясно, что возрождение государства должно осуществляться с использованием новых методов и форм деятельности. Насущной задачей в этом отношении является объединение многих аспектов управления в концепции управления, основанного на участии и сотрудничестве. Сложность и неопределенность повышают важность целостного подхода в управленческой деятельности, что соответствует концепции управляемости на основе сотрудничества (партисипаторная управляемость). Актуальной задачей становится изучение новых моделей управляемости государством, связанных с участием, чувствительностью, подотчетностью, которые охватываются понятием «способности управления». Следует согласиться с тем, что «хорошее управление, в котором правительства подотчетны гражданам, а люди находятся в центре развития, имеет большое значение для создания способностей, предоставления возможностей, для обеспечения прав людей. *Способности управления имеют значение в гораздо более конкретном смысле, тогда как роль государства несколько более абстрактна* (курсив мой. – Л. С.)» [Naugar, 2006, p. 829].

Партисипаторная управляемость в условиях неопределенности состоит из трех составляющих: 1) управляемость как способность государства быть открытым перед обществом для повышения конкурентоспособности в мире;

2) управляемость как постоянная координация государственно-гражданской ответственности за общественные интересы и их удовлетворение в публичном пространстве в процессе разработки и реализации партисипаторной публичной политики; 3) управляемость как предоставление справедливых политических институтов для улучшения качества жизни.

В целом «управляемость демонстрирует разнообразие профилей, динамик и сложности в зависимости от сочетания государственного и частного управления на их интенциональном и структурном уровнях» [Kooiman, 2010, p. 204]. Партисипаторная управляемость коррелирует с конкурентным состоянием и суверенитетом государства как его способности координировать активность государственных органов с деятельностью негосударственных акторов. Государство выступает в качестве государственного органа и должно постоянно вести переговоры с координируемым сообществом. Все это демонстрирует партисипаторный характер публичной управляемости. В таком смысле «партисипаторное демократическое развитие может устранить барьеры в политической, экономической и культурной сферах. Недостаточно демократизировать только государство, также крайне важно демократизировать экономику. Демократизация лишь узко определенной политической сферы без демократизации экономики остается уязвимой для плутократического и потребительского подрыва демократии. Мудрая, социализированная экономика под руководством недемократического государства была бы просто еще одним видом авторитаризма. Партисипаторное развитие зависит от вовлечения широких коммуницирующих сообществ» [Schulz, 2015, p. 265].

Эффективность государственной политики – это сумма факторов, которые важны как для достижения ее результатов, так и для политической линии, выдвигаемой правительством. Действительно, «лица, ответственные за принятие решений, несут ответственность не только за прямые результаты, но и за разработку разумного подхода к их достижению – они должны иметь возможность показать, как их предлагаемые планы / политика / действия способствуют обеспечению реализации более широких целей и приоритетов. Другими словами, ожидается, что они разработают основы управления, основанные на фактических данных и результатах, которые четко определяют цели» [Swanson et al., 2014, p. 6].

Следует обратить внимание на три основные парадигмы социальной политики, которые связаны с экономическим развитием. Кейнсианская парадигма предусматривает экономический рост в результате роста спроса, определяемого доходами. В данном случае социальная политика носит характер поддержки доходов и защиты занятости. Для отношений между государством и обществом корпоративизм более развит. Неолиберальная политика отрицательно связана с ролью социальной деятельности государства и основана на идее коммодификации человеческого труда. Здесь представительная либеральная демократия – это аффективный политический режим. Социальная политика предполагает характер накладных расходов. Для инклюзивного развития более подходит еще и парадигма «социальная политика как продуктивная инвестиция». Эта социальная политика требует участия государства и демократии с тесными связями между правительством, бизнесом и гражданами.

Если в 1990–2005 гг. административные реформы во всех странах мира ориентировались преимущественно на экономический подход, выраженный в новом государственном менеджменте, то в течение последних десяти лет произошла существенная трансформация подходов и принципов административной трансформации государства, позволяющая повысить уровень его управляемости и конкурентоспособности. Управляемость государства сегодня понимается как система его институциональных способностей, позволяющих обеспечить стабильную, качественную и отзывчивую организацию для безопасности, удовлетворения публичных услуг, состоятельности и справедливости экономического роста. Общие подходы и принципы можно описать следующим образом:

- политико-административное управление выступает производительным трудом, т. е. влияет на устойчивый экономический рост и развитие (управляемость есть фактор развития);
- конкуренция между правительственными структурами нарушает единое политическое пространство государственного управления (объединенное управление);
- стратегическое управление (взгляд в будущее) является необходимым, нельзя жить сегодняшним днем;
- вызовы и риски следует предусматривать заранее (движение от реактивной к проактивной политике), а не только реагировать на них;
- публичные деньги имеют как качественные (ценность публичных денег), так и количественные параметры;
- сокращение затрат на социальные нужды, вызванное факторами финансового кризиса, не должно сопровождаться снижением количества и качества социальных услуг. Его можно добиться структурными трансформациями в управлении и социальными инвестициями, работающими на развитие (инвестиционная социальная политика);
- граждане являются участниками выработки государственной политики, а не только потребителями государственных услуг;
- критерии оценки эффективности государственного управления нужно использовать, если они полезны для развития (не отчеты, а стимулы).

Отсюда – вполне прагматические требования административных реформ, которые выражаются в формировании стратегического и быстрого (fragil) правительства. В докладе, подготовленном Директоратом по публичному управлению и территориальному развитию ОЭСР, выдвинуты следующие предложения по проведению административных реформ на основе имеющегося опыта в ряде развитых и развивающихся стран, в соответствии с которыми необходимы:

- создание небольших основных министерств, способных сосредоточить внимание на анализе и оценке;
- развитие инициатив, идущих от перекрестных министерств;
- объединение исполнительных органов (горизонтальная интеграция);

- интеграция регулирующих и надзорных подразделений (инспекции), работающих на основе оценки рисков;
- концентрация на стандартной настройке оперативного управления (финансы, внутренний аудит, закупки, ИКТ и т. д.) в одном или двух министерствах;
- бюджетирование на основе реализации долговременных политических задач, выходящих за рамки электоральных циклов, а также обеспечение обратной связи для информирования разработчиков политики следующего поколения;
- акцент на использовании прозрачности государственного управления, способного отвечать на запросы граждан, а также развитие системы горизонтальной подотчетности [Supreme..., 2015, p. 14].

Указанные предложения вписываются в общую концепцию формирования публичного управления нового поколения, которое будет отвечать потребностям роста не только эффективности, но и стратегической активности.

1.4. Сотворчество и сотрудничество в публичной политике

В последнее время концепция сотворчества и совместного производства активно использовалась в политической науке, государственном управлении, социологии как инновация. Первоначально она сформировала новое отношение к предоставлению государственных услуг и была направлена против рыночного подхода к организации этой деятельности [Bovaird, Loflfer, 2015]. Новое дыхание концепция приобрела в ходе развития движения за цифровое управление. Она распространена при изучении государственной политики в целом. Наряду с понятиями «сотрудничество», «участие общественности», в ее рамках расширено толкование цикла государственной политики, затрагивающего проблему политических проектов, управления государственной политикой, совместной разработки и реализации общественных ценностей и др. Совместное производство – это новая позиция демократической государственной политики в условиях неопределенности и сложности.

Некоторые исследователи сосредоточили свое внимание на представлении исследовательских материалов, касающихся «управления посредством сотрудничества», «совместного создания» и «совместного производства» публичной политики не только по вышеуказанным аспектам, но и по вопросам влияния сотрудничества в области государственной политики, которое соответствовало бы устойчивому и инклюзивному развитию [Cabannes, 2004; Krenjova, Raudla, 2017]. В этом отношении проводится различие между совместным производством, основанным на гражданстве, и совместным производством, базирующимся на партнерстве и сотрудничестве. Последнее приобретает форму участия на базе идентификации с целями публичных программ и ответственности за их реализацию [O'Brien et al., 2017, p. 321].

Ориентация на сотрудничество и совместное производство в демократической государственной политике делает необходимыми:

- разработку политики с акцентом на людях, а не на офисе;
- сотрудничество в процессе государственной политики, а не принятие соглашения;
- расширение общественных пространств для сотрудничества;
- пристальное внимание к обсуждению общественных ценностей и реальных потребностей;
- регулирование процесса публичной политики скорее общими суждениями, чем жесткими нормами;
- учет реального контекста жизни заинтересованных сторон совместной публичной политики (интересы, желание, возможности, пространство и время);
- контекстуализацию процесса государственной политики вместо представления общих программ;

- обеспечение прозрачности, использование данных, созданных гражданами, вовлечение интернет-ресурсов для государственной политики.

Такая политика устойчивого развития основывается на инвестиционной социальной политике. Какова роль сотрудничества в инвестиционной социальной политике в отношении социальной изоляции отдельных лиц и общин, а также инвестиций в человеческий капитал граждан, в особенности наиболее обездоленных? Вместо того, чтобы просто тиражировать специфические совместные производственные практики, совместное производство поддерживает некоторые структурные изменения в разработке политики, бюджетировании, контроле, передаваемом гражданам и профессионалам, участие гражданского общества и взаимопомощь, режимы работы, основанные на взаимном обучении и культуре.

Наблюдается различие в использовании совместного производства между демократическими и гибридными политическими режимами со статичным руководством. В России существующий гибридный политический режим характеризуется наличием: 1) партийной системы, выборов с сильным управлением избирательными процессами; 2) сверхцентрализованной власти с системой управления посредством президентских указаний; 3) многоуровневого управления (центрального, регионального, муниципального) с централизацией;

4) конституционного верховенства закона с бюрократическим механизмом правопорядка; 5) гражданского общества с ограниченным и контролируемым участием граждан в политике.

Совместное производство является новой позицией в отношении демократической государственной политики, но в гибридных режимах со слабым совместным производством гражданского общества сопроизводство можно более эффективно использовать для легитимации политических режимов. Вместе с этим институты совместного производства имеют здесь двойной эффект. Российская практика «бюджета для граждан» в смешанных (гибридных) режимах, введенная в 2013 г. на федеральном и региональном уровнях, демонстрирует этот двойной эффект, если сравнивать региональные системы бюджетирования. Имитационные институты «бюджета для граждан» способствуют легитимации режима в целом, но одновременно они являются хорошими факторами для взаимного обучения сотрудничеству. В ряде регионов формально используется данный бюджет, но некоторые из них пытаются инициировать граждан для обсуждения и совместного производства регионального бюджета в прямом или косвенном смысле. Прозрачность бюджетных данных, их трансформация для граждан и бюджетирование, инициированные гражданами, сказываются на сложном характере российских проектов для инклюзивного бюджетирования. В бюджетной системе для граждан очень важно составлять бюджетные проекты, которые будут основой взаимодействия между гражданами и правительством. Данные, ориентированные не на специалистов, а на граждан, также позволяют повысить уровень доверия к самой системе общественного бюджетирования.

Глава 2

Демократия и «вовлечение в публичность»: условия и предпосылки взаимодействия граждан и государства

2.1. Концепции демократии для вовлечения в публичность

В целях совершенствования политического управления необходимо налаженное взаимодействие между субъектами политики, которыми являются государственные институты, принимающие решения, организации и группы, продвигающие свои интересы, а также граждане, выражающие собственную позицию относительно обсуждаемых тем. Наиболее органичная связь между данными субъектами возникает в условиях демократии – такой политической системы, «при которой существенная часть общества принимает участие в процессах, определяющих действия правительства» [Мюллер, 2015, с. 27].

Однако демократическая система не способна решать проблемы в интересах общества, если само общество не станет актором, а будет индифферентно наблюдать за работой избранного им правительства, занимаясь собственными делами. Еще французский мыслитель А. Токвиль справедливо подметил, что, находясь под опекой, граждане «успокаивают себя тем, что опекунов своих они избрали сами. Каждый отдельный гражданин согласен быть прикованным к цепи, если он видит, что конец этой цепи находится в руках не одного человека и даже не целого класса, а всего народа» [Токвиль, 2000, с. 496]. В то же время, когда граждане, освободившись из-под опеки, способствовали благополучию общества, они тем самым повышали собственное благосостояние. В этом отношении демократия является режимом, наиболее подходящим для вовлечения граждан в публичность.

В деле вовлечения в публичность представляется актуальной точка зрения австрийско-американского экономиста Д. Мюллера относительно качества демократии, которое «зависит от качества ее граждан – от того, насколько они разбираются в общественных вопросах, насколько готовы активно участвовать в политическом процессе и, если необходимо, рисковать жизнью и личной свободой ради защиты демократических институтов» [Мюллер, 2015, с. 40]. Конечно, трудно не согласиться с тем, что образованный, сознательный электорат с общими интересами, ощущением единой идентичности и преданностью обществу составляет основу успешных демократий» [Мюллер, 2015, с. 31].

Поэтому актуальным является рассмотрение процесса совершенствования взаимосвязи политики и управления через посредство новых механизмов, касающихся коммуникации общества и власти.

Представительство интересов различных слоев населения выступает важнейшим компонентом принятия политических решений. Представительная форма демократии заключается в учете мнения народа не только при проведении выборов, но и в повседневной жизни. Парламентарии представляют народ или, как образно пишет Ф. Манов, «представляемые живут в своих представителях и действуют через их посредство» [Манов, 2014, с. 77]. Согласованность пожеланий общества и действий власти не носит обязательного характера, но оставляет возможность народу влиять на принимаемые решения. В то же время у народных избранников сохраняется относительная свобода действий.

Для снижения возможной протестной активности необходимы были новые формы коммуникации с обществом, актуализация диалогового формата взаимоотношений между политическими институтами и гражданами. Одним из принципов представительного правления, согласно Б. Манену, является управление посредством обсуждения. Обсуждение, с точки зре-

ния французского философа, – «это не процедура принятия решения, но способ оценки, тщательного исследования и испытания государственных решений» (цит. по: [Landemore, 2007]). Создание соответствующей атмосферы высказывания мнений, реакция властей на результаты обсуждения актуальных проблем, возможность корректировки неудавшегося, с точки зрения общества, представительства – проблемы, решаемые современными политическими системами.

Представительство в органах власти должно отражать, по выражению П. Розанваллона, «всю анатомию общества» (цит. по: [Манов, 2014, с. 100]). Но так как обязанности представителя – политические, то под репрезентативностью следует понимать представительство именно тех или иных идей, востребованных в обществе, а не конкретных слоев населения. Поэтому представительство предполагает постоянную сверку с избирателями и обществом в целом относительно доминирующих ценностей и идей. Без такой связи оно теряет смысл, так как парламентарии начинают представлять только самих себя в отрыве от общества.

Одной из современных практик, включающей открытый дискурс и общественные обсуждения актуальных проблем политического и социально-экономического развития, является *делиберативная демократия*, фокусирующаяся на роли общественных дискуссий в принятии решений и открытости коммуникативного пространства. Обращение к делиберативной политике в западных странах стало следствием растущего отчуждения гражданина от власти, монополизации процесса принятия государственных решений, потребности к совершенствованию системы представительной демократии.

Американский политолог Дж. Бессет определяет делиберативный процесс как «обсуждение по существу государственной политики» [Бессет, 2011, с. 5], а делиберативную демократию – как «правление путем взвешенных и обоснованных решений граждан» [Бессет, 2011, с. 14]. Делиберативный процесс осуществляется в рамках публичной политики, в которой участники стремятся убедить друг друга в принятии тех или иных решений.

Главные черты делиберативной демократии выделил Дж. Коэн: эта демократия выступает как действующая и независимая ассоциация; члены ассоциации строят свою деятельность в рамках создаваемых ими институтов; ассоциация является плюралистической; делиберативные процедуры рассматриваются как источник легитимности; члены ассоциации признают друг у друга способность к делиберации – публичному обмену разумными суждениями [Kohen, 2006, p. 161–162].

Концепция делиберативной демократии развивалась европейскими обществоведами Ю. Хабермасом и Ш. Муфф [Хабермас, 2001; Муфф, 2004], которые акцентировали внимание на обсуждении, убеждении, аргументации, поиске компромисса и достижении согласия, которое отвечало бы требованиям как рациональности, так и демократической легитимности.

Повышению качества демократии способствует совершенствование формы политического участия, реализуемой через модель, названную американским политологом Д. Хелдом *совещательной демократией*, которая базируется на идеях делиберации. По мнению Д. Хелда, в демократической теории должен быть осуществлен перенос внимания с макрополитических институтов на различные контексты гражданского общества, которые могут как препятствовать, так и способствовать обсуждению и дебатам [Хелд, 2014, с. 386].

Важнейшим критерием убедительности доводов, которые необходимо учитывать при выработке политики, является трансформация частных предпочтений посредством их проверки мнением общественности. Сторонники данной модели демократии стремятся создать средства для рассмотрения мнений об общих проблемах через налаживание совещательного процесса. Политические решения должны соответствовать стандартам объективности, включающим в себя оценку предложений, открытость и широту обсуждения, а также принятие решения исходя из всех точек зрения. Механизмы совещательной демократии охватывают различные диалоговые формы и практики: совещательные опросы, дни обсуждения, гражданские

жюри, расширяющие механизмы ответной реакции и гражданской коммуникации, реформу гражданского образования, а также общественное спонсирование гражданских групп и ассоциаций, стремящихся к участию в совещательной политике. Таким образом, принципом обоснования совещательной демократии выступает «взаимная аргументированность» политических решений, являющаяся легитимной основой для поиска коллективных проблем [Хелд, 2014, с. 417]. Суть спора относительного данной модели демократии сводится к тому, должен ли принцип совещательности как процесс принятия решений занять место мажоритарного голосования, результаты которого обязательны для выполнения всеми гражданами, в том числе несогласными с принятым решением.

Анализируя перемены, происходящие в мире, Д. Хелд полагает, что в будущем получит востребованность модель *демократической автономии*, суть которой заключается в способности людей осуществлять свободный выбор, определять и обосновывать собственные действия, самостоятельно принимать те или иные обязательства и обладать необходимыми условиями для политической свободы и равенства [Хелд, 2014, с. 436]. Реализация принципа автономии потребует создания системы коллективного адекватного принятия решений, позволяющего гражданам участвовать в различных формах обсуждения и реализации жизненно важных политических проблем. Этим целям может служить двойная демократизация, связанная с взаимозависимой трансформацией государства и гражданского общества в соответствии с теми глобальными переменами, которые происходят в современном мире. Демократическая автономия, следовательно, создает такие условия существования, в которых люди являются свободными и равными в процессе дискуссий об условиях их собственной жизни до тех пор, пока не превратят данную систему в систему отрицания прав других.

Еще об одной формирующейся модели демократии пишет английский и австралийский политолог Дж. Кин. Он называет ее *мониторной*, или *мониторинговой демократией*. Необходимость актуализации нового типа демократической политики аргументируется утратой значения таких классических демократических форм, как выборы, политические партии, парламенты. Возникает потребность во внепарламентских механизмах контроля власти, которые осуществляли бы мониторинг деятельности политических институтов и принимаемых решений. В самых разных областях – в местных, национальных и наднациональных (как в ЕС) правительствах, в мире бизнеса, в НПО и сетевых структурах – институты, осуществляющие власть, подвержены мониторингу и общественной критике.

Модель мониторинговой демократии предложил американский исследователь М. Шадсон. Развитию этого концепта Дж. Кин посвятил свою работу [Keane, 2009].

В условиях мониторинговой демократии контроль власти может осуществляться независимыми организациями публичной сферы, которые действуют как в правительственных структурах, так и в рамках гражданского общества, а также в трансграничных зонах, подчиненных государству или корпорациям. Мониторинговые механизмы являются либо долговременными, либо кратковременными институтами. Как отмечает Дж. Кин, «отличительной чертой мониторинговой демократии является то, что потенциально все области социальной и политической жизни могут подвергнуться общественному контролю и досмотру, причем не только со стороны стандартных структур представительной демократии, но и со стороны всего комплекса непартийных, непарламентских и часто неизбранных органов, действующих в границах территориальных государств, ниже этих границ и за их пределами» [Кин, 2015, с. 112]. В результате изменяется динамика самоуправления, ослабляется власть выборов, партий и парламентов над жизнью граждан. Независимые контролеры власти оказывают все большее воздействие на принятие решений правительственными и парламентскими институтами, корректируя их программы в интересах общества.

Необходимость в осуществлении мониторингового контроля подтверждается несовершенством современных наднациональных институтов. Новые технологии в совокупности с

формированием наднациональных управленческих структур приводят к нарушению баланса между ветвями власти. Так, в Европе возник миф технического правления – правления экспертов по финансам, которое входит в противоречие с представительным правлением, ответственным перед своими избирателями.

Профессор Колумбийского университета Н. Урбинати полагает, что одно из ключевых понятий современной теории демократии – *демократический космополитизм* – возникло в рамках утопического проекта сторонников единой Европы, по замыслу которых распространение демократических ценностей за пределы национальных границ должно обеспечить защиту демократии и управление экономической глобализацией [Урбинати, 2014]. Однако в данном проекте обнаруживается существенный изъян: происходит доминирование исполнительной власти, которая без какого бы то ни было демократического контроля реализует управленческие функции. Сложившуюся систему принятия решений в Евросоюзе Урбинати называет «просвещенным деспотизмом», который характеризуется расширением полномочий бюрократии и отсутствием механизмов, обеспечивающих подконтрольность политических органов обществу. По ее мнению, современная демократия должна быть политической системой, которая «основана на рассредоточении власти и ... порождает такое рассредоточение; оно допускает формулирование множества политических решений, из которых граждане делают выбор» [Урбинати, 2016, с. 422–423].

Радикальный вариант демократического правления в виде *прямой демократии* в современных обществах встречается не часто. Так, опыт современных Швейцарии, Лихтенштейна, Италии, Германии, США, Уругвая, Словении свидетельствует о том, что прямая демократия, непосредственно осуществляемая народом, может быть достаточно эффективной.

В современном мире полноценная прямая демократия встречается только на уровне местного самоуправления, однако в ряде стран наработан опыт полупрямой демократии, когда власть разделяется между народом и его представителями. При полупрямой демократии народ избирает депутатов в парламент, при этом у него остается право вето на решения, которые ему не нравятся. На практике механизм реализации народовластия включает составление петиции против закона, принятого представительным органом власти. Если петицию подписывает необходимое количество человек (в Швейцарии – 50 тыс., в Италии – 500 тыс. человек), то автоматически это приводит к проведению референдума. В ряде стран (например, в США) по некоторым вопросам проведение референдума является обязательным. При полупрямой демократии народ может выдвигать закон, если будет признано, что государственные институты не предпринимают действий для решения проблем, волнующих граждан. Следовательно, при полупрямой демократии законодательная власть делится между парламентом и народом, однако в случае возникновения конфликта между ними решающее слово принадлежит народу.

Существуют также механизмы внедрения прямой демократии в исполнительную власть. Так, в большинстве швейцарских кантонов проводится финансовый референдум, когда на обсуждение выносятся все траты определенного размера, что является эффективным инструментом ограничения роста бюджетных расходов.

Возможны элементы прямой демократии и в судебной власти, когда избранные народом судьи могут быть отстранены от должности народом до истечения срока полномочий. То же касается и должности губернатора – при достижении определенного числа голосов при сборе подписей за лишение права полномочий главы региона вопрос о доверии губернатору выносится на общенародный референдум.

Сторонник прямой демократии французский политик и экономист И. Бло считает, что, «обеспечивая контроль над делегатами, привлекая больше информации, усиливая конкуренцию и максимально повышая ответственность, прямая демократия привносит в механизм принятия политических решений больше разумности» [Бло, 2015, с. 192], поэтому у нее есть все шансы распространиться в будущем.

Таким образом, в современные управленческие практики внедряются демократические механизмы, которые модифицируются в соответствии с происходящими в мире переменами. Вектор таких изменений очевиден: ввиду низкой эффективности институтов представительной демократии необходимы учет мнения граждан, согласование политических решений с институтами гражданского общества и мониторинговыми структурами, предоставление права вето народу на решения, принимаемые государственными и муниципальными институтами, если они противоречат общественным интересам. В этом отношении важным выступает принцип вовлечения в публичность.

2.2. Принцип «вовлечение в публичность»

Системы государственного управления, в рамках которых граница между государственными и частными организациями стали проницаемыми, устанавливают интерактивные отношения между правительственными и неправительственными организациями. «Совместные усилия и общие цели, общие ценности и нормы, постоянное взаимодействие и желание добиться коллективной выгоды, которую нельзя достичь, действуя по отдельности» [Stoker, 1998, p. 38], формируют новую форму политического участия граждан и их организаций – *вовлечение в публичность*.

Вовлечение населения в публичность обеспечивается различными механизмами участия в процессе разработки, принятия и реализации общественно значимых решений относительно общественного блага, общественных интересов и нужд. Деятельность органов государственной исполнительной власти по преимуществу строится на рационально-бюрократическом подходе, мало ориентированном на реальные процессы, происходящие в объекте управления, но нельзя не замечать и ростков новых отношений общества и власти, появления новых методов, механизмов, технологий государственного управления. Понимание необходимости вовлечения граждан в процессы государственного управления привело к актуализации в социальной практике некоторых форм взаимодействия органов исполнительной государственной власти и неправительственных организаций, институционализирующих сотрудничество и соучастие в процессе принятия политико-управленческих решений на различных уровнях (неправительственный мониторинг, участие представителей гражданского общества в правительственных комитетах и комиссиях, прямое сотрудничество при разработке решений и реализации проектов, активизация института обращений и петиций сетевых организаций).

Иерархические системы управления предназначены для решения масштабных и сложных задач [Ливитт, 2005], они доказали свою эффективность и в условиях ограниченности ресурсов (при всех известных издержках). Сети, предоставляющие кумулятивные эффекты на основе использования иных форм взаимодействий, уже проявили свою двойственную, неоднозначную природу [Питерс, 2004], а также показали неоспоримые эффекты использования коллективного разума в решении социально значимых задач. Сетевые организационные формы во многом возникают благодаря сетевому пространству интернет, позволяющему осуществлять прямые обмены информацией в реальном времени на нерыночных и неиерархичных условиях, что дает возможность потребителям согласовывать деятельность в соответствии с получаемой информацией [Паринов, 2002].

Неполитический характер гражданского общества, на котором настаивали Дж. Коэн и Э. Арато в силу его распыленности и неэффективности, необходимость наличия посредника между государством и обществом в лице политического сообщества как сферы жизни партий, политических организаций и органов публичной политики (парламентов) не представляется уже адекватной характеристикой гражданских объединений и их места в системе принятия решений. Процесс вовлечения в публичность, как бы он ни был важен, не может заслонить

результат – очевидный рост способностей сетевых гражданских структур к выработке и реализации политических решений.

Гражданские организации и отдельные социально активные граждане успешно координируют взаимодействия в целях достижения результатов на основе разделяемых ценностей, которые побуждают к методичной, осознанной и целенаправленной деятельности. В организации и направлении этого процесса важен пример гражданских групп, которые имеют влияние на принятие решений: это международные неправительственные организации с устойчивым репутационным капиталом, национальные неправительственные организации, располагающие опытом успешного сотрудничества с органами государственной власти и администрациями. Для вовлечения в публичность важно создавать заинтересованные группы граждан на ранних стадиях формулирования совместного проекта, чтобы они осознавали себя его соавторами, участвовали в планировании мероприятий, своей публичной активностью способствовали вовлечению более широкого представительства для дальнейшего участия в принятии решений, обеспечивая обмен информацией и освещение важности проекта в публичном пространстве, привлекая внимание экспертов и других неправительственных организаций. Совместная деятельность, обучение и передача навыков способствуют взаимопониманию и ориентации на достижение договоренностей, согласия. Недостаточное вовлечение политиков и высшего руководства может быть препятствием развития проекта в начале пути, когда сеть уже сформирована (децентрализованная структура), а ресурсы еще централизованы.

Доминирование централизованных ресурсов может способствовать деформации сетевых взаимодействий. Данная проблема решается при усилении информационных взаимодействий, повышении осведомленности и мотивированности распределителя ресурсов и расширении числа вовлеченных граждан. Сфокусированность на этих проблемах участников сетевого взаимодействия вынуждает политиков брать на себя обязательства, признавая полномочия, возникающие в результате поддержки населением цели взаимодействий, и автономию участников политических сетей. Население поддержит активистов только в том случае, если будет обладать достаточной и правдивой информацией, участвовать в обсуждении и определении целевых показателей и критериев оценки решения, в совместной работе по его реализации. Для того чтобы сторонники не потеряли интереса к общему делу, необходимо удерживать их внимание, освещая успехи и даже трудности, стимулировать включение людей в поиски лучшего совместного решения.

Оценивание как координация вскрывает связь между моральными, когнитивными и материальными вопросами бытия индивида, группы и общества в целом. П. Бурдые подчеркивает, что «координация зависит от познания, но формы познания различаются в зависимости от того, как рассматриваются люди и другие сущности» господствующими группами. Однако, не беря в расчет «координацию как законообразный процесс, детерминированный, в основном, силами, принуждениями, правилами, диспозициями, габитусом и всем остальным», он считает возможной координацию, в которой «недетерминированные, динамические и креативные аспекты... возникают, напротив, из операций оценивания, от которых зависят акторы в своих действиях и в своем избирательном подходе к реальности» [Бурдые, 2007, с. 88]. Ссылаясь на Пуфендорфа при обосновании различий оценок и ценностей относительно «морального качества» общего блага, Бурдые настаивает на открытости для обсуждения и проверки вещей и отношений, представляемых властью в качестве неоспоримых благ, для установления связности с точки зрения ценности в различных логиках оценивания, поскольку основанием для создания общего блага является общая человеческая природа. «Это общая черта различных порядков ценности и основа чувства справедливости, которое их поддерживает, что становится заметным, когда оно оспаривается порядками ценности, ограничивающими общность (например, расизм) или расширяющими ее (например, некоторые версии экологии)» [Бурдые, 2007, с. 101].

Никакое навязывание господствующей группой предпочтительных и оптимальных оценок без обсуждения и выявления на основе различных типов знания, в том числе и фонового, неявного, без учета оценок и мнений людей относительно цены вещей и меры «почтения» к людям, не будет восприниматься ими иначе как применение репрессивной силы в отношении моральных существ. П. Бурдьё показывает зависимость оценок от форм и степени участия людей в различных видах деятельности, предполагающих разные прагматические режимы вовлеченности и приспособления к окружающему миру, но есть то общее, что служит основанием для переговоров, обсуждений и других взаимодействий. «У людей координация основывается на связи между поведением и ориентацией на какое-либо благо, определяющее реальность, которую необходимо принимать во внимание. Таким образом, мы контролируем собственное поведение и воспринимаем поведение других» в силу общности человеческой природы [Бурдьё, 2007, с. 106].

В *глобальной сети* люди могут в режиме реального времени напрямую обмениваться информацией по принципу «все со всеми» [Castells, 2003], что не носит чисто технического характера, но воздействует на систему социально-экономических отношений, меняя условия функционирования институционального дизайна общества. Механизмы управления и координации сетевых форм организации отличаются от рыночных и иерархических длительностью связей между членами организации и самостоятельностью нормирования сетевых взаимодействий без контроля и участия высшей власти [Podolny, Page, 1998]. Внутренняя среда традиционных иерархических организаций, как описывают Д. Подольны и К. Пейдж, подвергается изменениям в отношении этических или ценностных ориентаций членов организаций, центральный элемент которых – «дух доброй воли» – замещает использование «силы» для разрешения проблем и создает высокий уровень доверия между участниками: потребитель пытается взаимодействовать с продавцом, учитывая недостатки в его деятельности, а не ищет другого продавца. Экономические преимущества сетевой организации перед иерархической образуются за счет создания лучших коммуникаций, чем те, которые предоставляет рынок, лучшей координации в условиях изменений, которые не всегда ясно читаются в ценовых сигналах. Реструктуризация сетевых организаций, увеличение разнообразия управляющей системы и создание нового дизайна как реакция на изменения облегчаются более гибкими границами сетевых организаций по сравнению с границами иерархических организаций [Podolny, Page, 1998].

Л. Тевено, раскрывая связь между благом и понятиями «реального», «нормы», «смысла», показал, что идеал – благо – связан с частотой применения, что порождает норму, смысл которой раскрывается общностью понимания, необходимого в ситуациях вовлеченности, взаимодействия индивидов. «Вовлеченность в мир – это прежде всего испытание реальностью, которое зависит от того способа, каким агент воспринимает мир в определенном формате (публичных конвенций, функциональном, близости и т. п.)» [Тевено, 2000, с. 84].

В научный оборот вводятся различные инструменты для раскрытия социальных интересов индивидов, их представлений о мире, для расшифровки социальных законов, снятия напряжения между коллективным и частным: «стратегическое поведение» М. Крозье, «обмен на основе договора» Э. Фридберга, «бессознательные стратегии», или габитус П. Бурдьё.

Солидарность как принцип социального бытия кроется в общности человеческой природы (общность интересов, единомыслие, взаимосвязанность, разделенная ответственность), предполагая объединение различных ресурсов и способностей социальных субъектов для достижения общих целей. Социальная солидарность основана на представлении о всеобщей социальной субъектности, которая делает возможным обсуждение и согласование интересов и ценностей участников широкого дискуссионного процесса.

Факт общественной солидарности осознается индивидами и порождает норму социальной справедливости (Л. Дюги). Если деньги координируют действия участников рынка, то

политическая власть при опоре на силу закона и моральных установок позволяет координировать действия граждан путем правового регулирования и соблюдения закона судебной системой и органами исполнительной власти государства. Знания, полученные при мониторинге социальных процессов, а также распространение и хранение этих знаний в сетях бюрократических, профессиональных организаций, СМИ и образовательных учреждений формируют общество и понимание того, что должно и может быть сделано. Доверие является примером культурного и морального ресурса, который обеспечивает неформальные виды социальной координации. Координация может быть успешной в том случае, если формируется сотрудничество на сходном восприятии, расположении, ожиданиях, которые его стимулируют. Если нет подтверждения ожиданиям, то они будут восприниматься как обманчивые сигналы для общества, что способствует росту цинизма, подозрительности и не просто отчуждения, а отвержения власти, не способной солидаризироваться с гражданами.

Доверие между массами и элитами, а также внутри этих групп, может быть измерено для определения степени солидарности общества: доверие граждан к согражданам и всем остальным; доверие масс к политическим или отраслевым элитам (политические институты и органы исполнительной власти, церковь, СМИ, полиция, судебная система, медицинские и образовательные учреждения); горизонтальные связи между политическими элитами и отраслевыми элитами; вертикальное измерение доверия (элиты – массы). Общество может справиться с невежеством, непрозрачностью отношений для обретения доверия как результата социальной взаимности в целях сохранения социальной общности, снижая уровень социальной наивности, повышая гражданственные компетенции населения. Политическое управление в современном понимании заключается в выработке, принятии и исполнении общеобязательных для членов сообщества решений.

Публичная политика традиционно определялась как стратегические действия правительств по выработке целей и направлений политики в различных сферах жизнедеятельности общества, их реализации и внедрению с помощью аппарата государственного управления. В настоящее время акцент перенесен именно на имплементацию политики в различных средах и поведение целевых групп в этом процессе, анализ динамики политики и ее реализации в государственно-частных сетях и саморегулирующихся социальных системах. Иными словами, произошло смещение от иерархического контроля к «новому способу управления», более кооперативному механизму, где «государственные и негосударственные акторы участвуют в работе смешанных государственно-частных сетей» [Mayntz, 1998, p. 11]. Произошедшие изменения и активное внедрение кооперативных способов управления и коллективных способов принятия политических решений выдвигают моральные оценки политики и моральную основу взаимодействий в число наиболее обсуждаемых в политологии вопросов. Отсутствие доверия общества к вертикали власти и низкий уровень доверия в обществе подрывают существование самого государства, лишают его перспектив развития, поскольку «национальное благосостояние... обусловлено одной-единственной стороной культуры: уровнем доверия в обществе» [Fukuyama, 1996, p. 7].

2.3. Проблемы вовлечения в публичность

Понятие «вовлечение в публичность» [Сетевой анализ..., 2013], при некоторой его условности, удачно вписывается в современные трактовки публичной политики как деятельности акторов, включенных в производство и исполнение решений относительно размещения общественных ресурсов, производства и распределения общественных благ. Такая политика осуществляется на основе тесного взаимодействия государственных и негосударственных акторов, вырабатывающих совместными усилиями определенный политический курс, который в *идеале* является продуктом не межгрупповой борьбы и конкуренции, а рационального поли-

тического анализа и ориентирован на общественный интерес, выявляемый в ходе обсуждения и иных форм совместного поиска путей решения проблемы.

Проблемное поле публичной политики охватывает ответы на три ключевых вопроса:

- 1) как выработываются правительственные решения;
- 2) почему выбирается тот или иной курс и какие условия оказывают решающее влияние на принимающие решения;
- 3) к каким результатам приводит деятельность правительства, реализация выбранного курса?

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.