

ПАРТИСИПАТОРНАЯ УПРАВЛЯЕМОСТЬ И ЦИФРОВИЗАЦИЯ

Сморгунов Л.В.

*Санкт-Петербургский государственный университет,
Россия, г. Санкт-Петербург, Университетская наб. д. 7/9
l.smorgunov@spbu.ru*

Аннотация: Партиципаторная управляемость в публичном управлении является сетевым эффектом, возникающим в сетевых структурах, предполагающих широкое участие граждан. Сетевые платформы обеспечивают сотрудничество на основе институциональной формы взаимодействия, которая эффективнее, чем конкурентная репрезентация. Цифровая институциональная платформа обеспечивает принципы равенства, безучастности, реципрокности и автономности.

Ключевые слова: партиципаторная управляемость, цифровизация, институты управляемости.

Введение

Использование сетевых форм координации взаимодействий в экономике и политике, основанные на цифровых технологиях, поставило под вопрос традиционные формы управляемости систем, связанные с централизацией, использованием представительства, обратных связей и поддержанием равновесия со средой. Ответом на проблему стал весьма широкий спектр решений как обеспечить управляемость: от анархистского (без Левиафана) до неолиберального (контроль), республиканского (доминирование) и фукодианского (дисциплинирование, субординация).

Анархистская модель является весьма затратной с точки зрения транзакционных эффектов. Обеспечивая внешние эффекты, она при обычных условиях взаимодействия подчинена индивидуальному вотуму недоверия, который может быть наложен на коллективное решение каждым его участником. Индивидуализм анархистской модели противоречит социальности сетевой организации, институционально обеспеченной цифровизацией. Другие способы связаны скорее с оппортунистическим использованием цифровизации, позволяющей усилить управляемость за счет технизации/бюрократизации/ нормативизации публичного управления.

Нельзя ли, однако, полагать, что цифровизация порождает новую форму управляемости за счет увеличения числа участников управления, организованных в сетевые платформы, что сама партисипаторная управляемость является сетевым эффектом, основанном на способности системы обеспечить нормы процедурного справедливого консенсуса.

В научной литературе зафиксирована целевая функция партисипаторной управляемости. Во-первых, партисипаторное публичное управление используется не просто в качестве формы развития демократии, а является ответом на потребность управляемости, возникающей в условиях дифференциации интересов и роста конфликтности в обществе [4]. Во-вторых, партисипаторное публичное управление в форме сетей возникает как необходимость обеспечения управляемости в условиях повышения роли инноваций в публичной сфере [5]. В-третьих, управленческие сети, которые придают большее значение участию граждан, как правило, создают политику возрождения городов, концепция которой носит более всеобъемлющий характер, и подчеркивают аспекты социального и общинного развития [6]. Партисипаторная управляемость формируется в определенных контекстах и выражается в достижении консенсуса на основе множества акторов сетевого интенсивного взаимодействия.

1 Контекстуальные условия и понятие партисипаторной управляемости

1.1 Контекстуальные характеристики перехода к партисипаторной управляемости

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, которые требуют более сложной платформенной организации взаимодействия как внутри правительства, так и между системой государственного управления и гражданами. К ним относятся следующие контекстуальные характеристики, которые следует учитывать в ходе внедрения современных технологических платформ и шире – политико-административных трансформаций, нацеленных на партисипаторную управляемость:

- усиление сложности окружающей среды, определяемой процессами интенсивной коммуникации, глобализацией, ростом лиминальных структур и неопределенности, открытостью пространств взаимодействия, лавиной технологических и социальных инноваций;
- разнообразием и увеличением числа участников выработки и реализации политики на различных ее уровнях и в различных ее сферах;
- повышением значения субъективных - когнитивных, информационных, психологических, моральных факторов в общественном развитии и в политике в целом;
- динамичное соотношение субъективных и объективных, виртуальных и реальных факторов и процессов современного общественного развития и политики, составляющих ассамбляжи активностей;
- 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;
- неспособностью государства справиться самостоятельно с проблемами достижения публичных благ и предоставлением публичных услуг;
- увеличением доли частного и гражданского участия в предоставлении публичных благ и услуг; развитие системы государственно-частного партнерства;
- инклюзивным характером современного экономического и общественного развития, предполагающим формирование институтов участия и использование участия в качестве фактора развития.

1.2 Понятие партисипаторной управляемости

Эти 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. ИКТ первого, второго и третьего поколений определяли управляемость государства с функциональных (электронные государственные услуги), организационных (электронное участие) и коммуникативных (мониторинговая демократия) позиций. Сетевая теория государственного управления сформировала радикальную концепцию «управления без правительства». В четвертом поколении ИКТ была разработана технология распределенных баз данных (регистров) - блокчейн, основанная на возможности выполнять прямые транзакции между пользователями распределенных сетей на основе криптографических протоколов и алгоритмов, практически без доверия и в обход третьих сторон, в том числе государства. В теоретической перспективе анализа цифровых технологий в управлении их неоспоримые преимущества включают в себя децентрализованное проектирование сетей, снижение операционных издержек, прозрачность операций и конфиденциальность, повышение скорости текущих процессов, надежность и безопасность, а также повышение степени «осведомленности» о решениях, принимаемых в условиях отслеживания всех этапов офисного рабочего цикла, что особенно важно для государственного сектора на современном этапе. В разных странах эти преобразования стали общими мотивами политических и административных реформ. При этом магистральным направлением политико-административных реформ становится переход от электронного правительства, ориентированного на предоставление услуг и реализацию функций, к цифровому правительству, ориентированному на услуги, функции и управление посредством гражданского участия.

В этом отношении степень и качество участия граждан в сетях управления становится фактом, который необходимо изучать эмпирически, а не простым элементом, который соответствует этой парадигме партисипаторного управления [6]. Понятие партисипаторной управляемости не может быть отделено от того, как понимается управляемость вообще. Управляемость есть способность системы реагировать на изменяющиеся внешние контексты, сохраняя свою природу и цель. Партисипаторная управляемость есть результат сетевой координации взаимодействия, порождающий эффект сотрудничества, а не конкуренции. Сотрудничество и ориентация на совместное производство в публичной политике означает, что дизайн политики выстраивается с акцентом на граждан, а не на учреждениях; возникает сотрудничество, а не только простое внешнее партнерство; взаимодействие в процессе публичной политики строится на основе общих ценностей, а не только заключение договоров; происходит расширение публичных арен для совместной работы; внимание сосредотачивается на обсуждении публичных ценностей и реальных потребностей; управление осуществляется скорее посредством суждений, чем норм; большое внимание уделяется реальному контексту жизни заинтересованных сторон публичной политики (потребности и интересы, выбор места и времени); происходит контекстуализация процесса публичной политики вместо его типизации; обеспечивается прозрачность управления и политики, происходит формирование ориентированных на граждан данных и использование цифровых ресурсов для публичной политики. Большую роль в обеспечении партисипаторной управляемости играет цифровизация.

2 Цифровизация и формирование институтов управляемости

Цифровизация публичного управления часто понимается как процесс использования новых ИКТ и в особенности электронных технологий для организации и обеспечения эффективного функционирования публичной сферы. При этом подчеркивается, что цифровизация в политическом смысле – это способ расширить политические формы взаимодействия общества и государства, сделав публичное управление совместным [3]. При этом важно отметить, что гражданское участие способствует развитию «текучей демократии» (liquid democracy) в местных сообществах – когда

субъекты политики выбирают и голосуют по важным вопросам, – и это свидетельствует о том, что данный вопрос начинает входить в политическую повестку дня. Такой тип демократии позволяет не только прямое участие в процессах принятия решений, но и формирует условия, при которых репрезентация интересов приобретает характер «связанной репутации», обеспеченной соучастием в производстве политических решений.

Значение цифровизации далеко выходит за рамки простого технического обеспечения управления. Нормативная база используемых цифровых технологий позволяет решить ряд проблем, возникающих в связи с кризисом репрезентативной демократии, подотчетности и контроля. Анализ блокчейн технологии показывает, что она создает условия для чистой процедурной справедливости, обеспечивающей возможность честного решения публичных вопросов по существу [2]. Этот пример демонстрирует огромные возможности цифровизации процессов управления для формирования новой его организации, выходящей за рамки простого публичного выбора между Левиафаном и анархией [1]. Прежний выбор строился с учетом минимизации издержек взаимозависимости (внешние издержки и транзакционные издержки), а публичная управляемость опиралась на способность системы обеспечить безопасность и быть чувствительной к базисным интересам. Цифровизация не умаляет данных требований, но идет дальше, обеспечивая через сетевой технологический алгоритм управляемость без посредников. Управляемость как сетевой эффект цифровизации публичного управления строится как на количестве участников взаимодействия, так и на интенсивности публичного общения. Она поддерживается процедурой справедливого консенсуса, основанной на взаимности (реципрокности), равенстве, безучастности и автономной организованности.

Работа выполнена по гранту РФФИ 19-18-00210 «Политическая онтология цифровизации: исследование институциональных оснований цифровых форматов государственной управляемости»

Литература

1. Бьюкенен Дж. М. Сочинения. Конституция экономической политики. Расчёт согласия. Границы свободы / Нобелевские лауреаты по экономике. Т. 1 / Фонд экономической инициативы. — М.: Таурис Альфа, 1997. — 556 с.
2. Сморгун Л.В. Блокчейн как институт процедурной справедливости // Политические исследования. Полис. 2018. № 5. — С. 88-99.
3. Asgarkhani M. Digital Government and Its Effectiveness in Public Management Reform // Public Management Review. Vol. 7. 2005, № 3. — P. 465-487.
4. Kübler D., Rochat Ph., Woo S.Y., Heiden van der N. Strengthen governability rather than deepen democracy: why local governments introduce participatory governance // International review of Administrative Sciences. Vol. 0. 2019, No 0. — P. 1-18 (Article first published online: January 22, 2019).
5. Gil-Garcia R., Dawes Sh., Pardo T. Digital government and public management research: finding the crossroads // Public Management Review. Vol. 20. 2018, № 5. — P. 633-646.
6. Parés M., Bonet-Martí J., Martí-Costa M. Does Participation Really Matter in Urban Regeneration Policies? Exploring Governance Networks in Catalonia (Spain) // Urban Affairs Review. Vol. 48. 2012, № 2. — P. 238-271.