



Civil participation, Intersectoral Partnership and Internet Technologies of Public Policy

V. N. Yakimets¹, L. I. Nikowskaya²

¹Institute for Information Transmission Problems, 19 build. 1 Bolshoy Karetny per., Moscow 127051, Russian Federation

²Federal Research Sociological Center of the Russian Academy of Sciences, 24/35 korp. 5 Krzhizhanovskogo str., Moscow 117218, Russian Federation

Research Article
Full text in Russian

The concept of Public-State Governance is considered. The development of institutions of public participation, mechanisms of intersectoral social partnership and e-democracy contribute to increasing the intensity of interaction between the government and civil society, as well as stimulates the reform of public administration in the direction of increasing openness and publicity, which allows more adequately to take into account the growing demand of the young, educated urban middle class in the direction of a more active attitude to the social foundations of their lives. The definition of the concept of "public administration" is given, the categories of political and legal institutions and mechanisms are introduced. It is shown that the sustainable development of public administration is associated with the strengthening of the role and intensity of civil participation in the decision-making and implementation processes, reliance on mechanisms and technologies of inter - sector partnership, as well as the development of Internet technologies of public policy (crowdsourcing, network communities, electronic voting, procedures for the development and adoption of management decisions on procedures for the development and adoption of management decisions on-line, etc.).

Keywords: public administration, public participation, intersectoral partnership, Internet technologies, public policy

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Yakimets Vladimir N. | E-mail: iakimets@mail.ru
(correspondence author) | Doctor of sociological Sciences, candidate of technical Sciences

Nikowskaya Larisa I. | E-mail: nikovsky@inbox.ru
| Doctor of sociological Sciences, associate Professor

For citation: Yakimets V. N., Nikowskaya L. I. Civil participation, Intersectoral Partnership and Internet Technologies of Public Policy // Social'nye i gumanitarnye znaniya. 2019. Vol. 5, No 3. P. 208–223. (in Russ.)



Гражданское участие, межсекторное партнерство и интернет-технологии публичной политики

В. Н. Якимец¹, Л. И. Никовская²

¹Институт проблем передачи информации РАН, Большой Каретный переулок, д. 19, стр. 1, Москва, 127051, Российская Федерация

²Федеральный научно-исследовательский социологический Центр РАН, ул. Кржижановского, 24/35, корп. 5, Москва, 117218, Российская Федерация

УДК 32.019.5

Научная статья
Полный текст на русском языке

Рассматривается концепция общественно-государственного управления. Развитие институтов общественного участия, механизмов межсекторного социального партнерства и электронной демократии содействует повышению интенсивности взаимодействия власти и гражданского общества, а также стимулирует реформу государственного управления в направлении усиления открытости и публичности, что позволяет более адекватно учитывать возрастающий запрос молодого, образованного городского среднего класса в направлении более активного отношения к социальным основам своей жизни. Дано определение понятия «общественно-государственное управление», введены категории политико-правовых институтов и механизмов. Показано, что устойчивое развитие общественно-государственного управления связано с усилением роли и интенсивности гражданского участия в процессах принятия и реализации решений, опоры на механизмы и технологии межсекторного партнерства, а также на развитие интернет-технологий публичной политики (краудсорсинг, сетевые сообщества, электронные голосования, процедуры выработки и принятия управленческих решений в онлайн-режиме и т. п.).

Ключевые слова: общественно-государственное управление; общественное участие; межсекторное партнерство; интернет-технологии; публичная политика

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Якимец Владимир Николаевич | E-mail: iakimets@mail.ru
(автор для корреспонденции) | Доктор социологических наук, кандидат технических наук

Никовская Лариса Игоревна | E-mail: nikovsky@inbox.ru
| Доктор социологических наук, доцент

Для цитирования: Якимец В. Н., Никовская Л. И. Гражданское участие, межсекторное партнерство и интернет-технологии публичной политики // Социальные и гуманитарные знания. 2019. Том 5, № 3. С. 208–223.

Большой социетальный переворот, заданный стремительным переходом к информационному обществу, сетевой структуре социума, меняет алгоритм отношений между обществом и государством и ведет к сдвигам в конфигурации властного пространства [1, с. 45]. Повышается значение самоорганизации, управления через сообщества, происходит интенсификация взаимоотношений между обществом и государством. Можно сказать, что государство в общественных делах не должно само «грести», его роль – «быть капитаном». При этом решающее значение приобретает функция координации, а вовлечение всех в публичность становится мобилизующей силой для бизнеса и гражданского общества.

Сетевое общество представляет собой социальную структуру, характеризующую информационную эпоху развития социума. Сетевые структуры предполагают особую форму координации взаимодействий, принципиально отличную от иерархий, поэтому властные отношения в них не могут иметь ту же природу и характер реализации, что и в политических системах этатистского типа. По мнению Каствельса, одним из ключевых факторов, влияющим сегодня на специфику властных отношений, является возникновение и распространение новых форм коммуникации, прежде всего т. н. самокоммуникации, базирующейся на горизонтальных сетевых связях [2, с. 86]. а это приводит к существенным изменениям роли административных структур в процессе выработки и реализации государственной политики. Административные институты и, соответственно, современная бюрократия начинают двигаться от политической нейтральности и формального следования букве закона к модели эффективной координации, посредничеству и нестандартным решениям, требующим инициативности в поиске решений социально-значимых проблем.

Государство все больше «приобретает характер координационной структуры, которая интегрирует и регулирует расширяющиеся и дифференцирующиеся сетевые сообщества на основе универсальных публичных ценностей для решения общественно значимых и специфических проблем различного уровня. При этом публичная политика становится продуктом, вырабатываемым совместно на принципах диалога, сотрудничества и партнерства разнообразных акторов» [1, с. 132]. Таким образом, нарастание фактора сетевых сообществ, значимости коммуникации и доверия существенно меняет характер госуправления. Не воспринимается асимметрия в принятии социально-политических решений, возрастает значение делиберации, процесса формирования совместного знания и решения. Публичные ценности становятся механизмом тонкой настройки механизма взаимодействия власти и сетевых сообществ, гражданской общественности.

Таким образом, внедрение современных форм информационно-коммуникационных технологий, возрастание удельного веса проектно-сетевых форм гражданского участия способствовали увеличению вовлеченности граждан в разные формы взаимодействия с органами власти: они чаще стремятся активно принимать участие в формировании социально-политической «повестки дня». Сегодня можно уже выделить 4 основные группы интерактивных интернет-площадок в стране для формирования массовых гражданских инициатив и решения социально-значимых проблем в публичной сфере: работа с обращениями граждан, краудсорсинговые и краудфандинговые платформы, волонтерские сервисы, группы по обмену мнениями граждан [3, с. 89].

Средства массовой информации, социальные сети, блоги и иные средства онлайн-коммуникации позволяют в кратчайшие сроки аккумулировать значительные

человеческие и финансовые ресурсы, подключать ресурс государства, бизнеса, всего общества для оперативного решения социальных задач.

В западной мысли структурный сдвиг в системе критериев степени публичности и качества государственного управления привел к существенному обновлению теории государственного управления. Постиндустриальный, информационный, сетевой контекст управленческой деятельности привел к трансформации традиционного типа управленческой рациональности, сделав акцент на актуализации процессов самоорганизации социальных систем, повышении значения коммуникативной эффективности государственного управления. В результате в рамках новой парадигмы науки о государственном управлении стало формироваться представление о том, что современный публичный менеджмент – это по преимуществу управление сложными сетевыми образованиями, состоящими из множества акторов общегосударственного, регионального, местного управления, групп интересов, социальных институтов, частных организаций и т. д.

В концептуальном пространстве наблюдается переход от модели «нового государственного менеджмента» (NPM) к менеджменту публичных ценностей (Public Value Management – PVM), когда деятельность государства начинает коррелироваться со структурами формирующейся социальной власти. Концепция менеджмента публичных ценностей выходит за пределы экономического подхода к публичному управлению и вводит ряд императивов, которые по-другому ставят вопросы отношений государства и общества [4]. Это стимулировало разработку концепции государственного управления, предусматривающей обеспечение широкого доступа граждан и бизнеса к правительственной информации, прежде всего в сфере образования, здравоохранения и социального обеспечения, занятости, налогообложения, лицензирования и ведения бизнеса, государственных закупок и госзаказа, международных торговых операций. Концепция также предусматривала предоставление гражданам новых каналов коммуникации, позволяющих им участвовать в выработке «правил игры», определяющих отношения между государством и гражданами, и осуществлять постоянный контроль над тем, как эти правила соблюдаются [5, с. 374].

Цель этой работы состоит в том, чтобы рассмотреть возможности трансформации существующей модели государственного управления в стране, проблемы снижения эффективности и качества функционирования которой стали особенно заметными в последнее десятилетие, к новой концепции, получившей название «общественно-государственное управление» (далее ОГУ) [6, с. 214], проанализировать особенности качественной трансформации госуправления в условиях перехода к сетевому обществу и цифровизации экономического развития. Это актуализирует выявление специфики гражданского и общественного участия на основе принципов сетевого управления, изменения характера государства в направлении усиления его координирующих функций, исследование обновленного формата госуправления как ОГУ, его институтов и механизмов, а также межсекторного партнерства (далее МСП) как драйвера интенсификации взаимодействия власти и гражданского общества в контексте сетевой публичной политики. Важная задача также состоит в том, чтобы охарактеризовать уже существующие институты и механизмы, способствующие развитию концепции ОГУ, и показать их результативность.

В своем Послании ФС РФ 1 марта 2018 г. Президент РФ подчеркнул, что сила государства определяется не столько природными ресурсами и производственными

мощностями, сколько качеством жизни, уровнем благосостояния граждан, возможностями для творческой самореализации и развития каждого человека. «Чтобы идти вперёд, динамично развиваться, мы должны расширить пространство свободы, причём во всех сферах, укреплять институты демократии, местного самоуправления, структуры гражданского общества, судов, быть страной, открытой миру, новым идеям и инициативам». И это возможно только при новом качестве государственного и муниципального управления. Снижение эффективности и качества деятельности системы госуправления беспокоит граждан, политиков и научное сообщество и требует предпринять какие-то осмысленные шаги по мониторингу ситуации и поиску путей и способов выхода из сложившегося негативного тренда. Приведем ряд фактов и оценок.

Неэффективное использование ресурсов. Согласно материалам Счетной палаты РФ, выявлено неэффективное использование федеральных и иных ресурсов на общую сумму 965,8 млрд рублей. При этом общая сумма выявленных СП нарушений и недостатков в 2016 г. выросла на 87 % по сравнению с 2015 г.

Размывание полномочий и ответственности ФОИВ трехуровневой системы госуправления. Выступая на Гайдаровском форуме по теме «Эффективность бюджетных расходов как зеркало госуправления», тогдашний руководитель Счетной палаты РФ Т. Голикова констатировала наличие системных проблем в системе госуправления на основе обобщения результатов 4-летнего изучения «взаимосвязи качества государственного управления и эффективности расходов, которые администрируются этой системой госуправления». Изучалась деятельность 53 федеральных органов исполнительной власти (далее ФОИВ), включая 16 министерств, 19 служб и 18 агентств. В названных ФОИВ трудились 373,6 тыс. человек (72,2 % от общей численности лиц, замещающих должности гражданской службы в федеральных госорганах), которые администрировали 8,6 трлн. рублей (около 67 % бюджетных расходов федерального бюджета).

Голикова отметила, что за период 2004–2016 гг. произошел фактический отказ от установленных Указом Президента № 314 (2004 г.) принципов трехуровневого разграничения полномочий между министерствами, агентствами и службами госуправления. При этом часть функций, закрепленных Указом за министерствами, выполнялась службами и агентствами, а контрольно-надзорные функции, отнесенные к сфере служб, стали выполняться министерствами и агентствами. Одновременно государственные услуги, возложенные на агентства в 2004 г., в 2016 г. оказывались многими министерствами и службами. То есть, помимо явного дублирования, фиксировалось нарушение положений Указа, что создавало предпосылки «к возникновению внутренних противоречий в управленческом процессе и его финансовом обеспечении». Руководитель Счетной Палаты, опираясь на эмпирические наблюдения, предлагает «вернуться в начало пути и еще раз определиться с основными принципами разграничения уровней государственного управления. В том числе и с целесообразностью сохранения трехуровневой модели».

Недостатки в деятельности региональной власти. Имеются определенные проблемы и в деятельности органов региональной власти. В конце 2017 г. Президентом РФ был подписан Указ «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», в котором поставлена задача разработки методик оценки их деятельности, а также определена процедура предоставления докладов о достижении значений показателей оценки.

Общественно-государственное управление как новый этап развития государственного управления. С учетом фактора растущего общественного и гражданского участия в процессе стремительного формирования сетевого общества происходит также существенное обновление принципов и методов государственного управления на основе концепта «со-управления». Понятие «со-управление» (governance) является сейчас одним из самых широко употребляемых в западной политической и административной науках. В научном дискурсе этот термин прочно занял место, отводимое ранее более привычному нам понятию «government» (правительство, правление). Только с 2000 по 2003 гг. частота употребления «governance» выросла примерно с 800 упоминаний до 2200 [7]. Неслучайно словарная статья о «governance» в Scadplus glossary, размещенная на портале Европейского Союза, начинается с фразы: «Термин governance исключительно многогранен. Его возникновение связано с появлением в экономической (в аспекте корпоративного управления) и политической (в аспекте государственного управления) науках необходимости в более широком, многоаспектном понятии, способном передать (сочетать) различные значения, не охватываемые традиционным термином government («правительство», «правление»)». Термин governance соответствует так называемой постмодернистской форме экономических и политических организаций» [8].

Обобщая широкий дискурс вокруг концепта «governance», Р. Роудс выявил, что данное понятие используется в социальных науках по меньшей мере в 6 основных значениях: модель политического управления, в которой государство утрачивает доминирующие позиции администратора; особый тип корпоративного управления; синоним нового государственного менеджмента; «хорошее» (эффективное) управление; особый род систем управления; самоорганизующаяся сеть [9].

Особым содержанием концепт «со-управление» стал наполняться именно в рамках сетевого управления. Доминирующей задачей здесь становится трансформация внутренних и внешних взаимоотношений традиционного правительства на основе применения коммуникационных сетей с целью оптимизации предоставления услуг населению и бизнесу, а также расширения степени участия граждан, общественных и частных структур в процессах руководства и управления страной. Эти процессы реализуются через наличие сравнительно устойчивых горизонтальных связей между взаимозависимыми, но операционно автономными акторами, которые реализуются преимущественно через переговорный процесс и делиберацию; свободное членство в сетях; наличие институционализированной структуры правил, норм, социальных знаний и представлений, определяющей обозначенные выше связи и отношения; саморегулируемый характер развития таких структур; выполнение функции продуцирования общественно-значимых целей, идей, программ развития и новых регулятивов [10, с. 198].

В рамках концепции «со-управления» в течение 2000-х гг. стали возникать и активно использоваться в управленческой практике новые сетевые технологии и методы управления. Так, зарубежные исследователи выделили 3 траектории изменений, обуславливающие их появление и развитие: реинтеграция, трактуемая как создание такого институционального дизайна корпораций и государственных структур, который обеспечивает высокую степень взаимозависимости этих структур и позволяет им эффективно обмениваться информацией, но не приводит при этом к централизации системы; конвергенция, ориентированная на конкретные управ-

ленческие задачи, предполагающая создание более крупных, интегрированных административных блоков и отказ от дублирующих/ненужных операций, затрат и механизмов взаимодействия; «дигитизация», означающая полный переход к цифровому взаимодействию, заменяющему традиционные административные и бюрократические процедуры [11, с. 488]. Последняя определяет в качестве ключевой предпосылки происходящих в сфере государственного управления перемен не только развитие информационно-коммуникационных технологий, но и специфические методы их эффективного применения, которые позволят выйти на новый уровень взаимодействия государства и общества в решении социально-экономических проблем.

Анализ особенностей работы российских институтов взаимодействия власти и гражданского общества в рамках публичной политики подводит нас к очень важному принципу модернизации ее системы – формированию эффективного государства, работающего на принципах «good governance», предполагающего справедливый общественный строй, обеспечивающий личную свободу, защищенность интересов и право на стремление к счастью. В этом отношении показательно, что федеральная исполнительная власть начала институциональное движение в сторону сформировавшегося общественного запроса: с января 2014 г. утверждена Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ). Концепция, ее методические рекомендации составляют так называемый Стандарт открытости ФОИВ. Он направлен на повышение эффективности и результативности мер по совершенствованию системы государственного управления. Документы предполагают продолжение внедрения механизмов «электронного правительства»; организацию широкого, многоканального доступа к общедоступным ресурсам; выстраивание системы обратной связи с гражданским обществом; внедрение системы внутренней и внешней оценки ФОИВ, влияющей на последующие кадровые, финансовые и иные решения; упрощение процесса государственного нормотворчества; отражение общественно значимых результатов, на достижение которых направлена работа министерств и ведомств; доведение информации о работе ФОИВ до граждан в понятных форматах.

По сути, указом № 601 «Об основных направлениях совершенствования государственного управления» от 7 мая 2012 года Президент РФ В. В. Путин наметил «дорожную карту» развития общественно-государственного управления, определив содержание нововведений и сроки их реализации. В нем, в частности, определено Задание на разработку концепции «российской общественной инициативы», предусматривающей создание условий для публичного представления предложений граждан в сети Интернет с последующей проработкой тех из них, которые получают поддержку не менее 100 тыс. граждан в течение одного года. Сайт Российской общественной инициативы был запущен 2 апреля 2013 г. За первый год на нем было опубликовано более 3500 инициатив. Уже к 25 мая 2014 г. 10 инициатив набрали более 100 тысяч голосов поддержки и по ним были приняты решения. По состоянию на 2017 год на портале РОИ было зарегистрировано более 11 тысяч общественных инициатив, на голосовании находилось около 2 тысяч. Однако не у всех инициатив, набравших более 100 тысяч голосов, складывается благоприятная судьба. Так, рабочая группа Открытого правительства отклонила общественную инициативу о применении в России статьи 20 Конвенции ООН против коррупции. Этой инициативой предусматривалось введение уголовной ответственности для чиновников, которые

не смогли бы объяснить свои расходы. Иными словами, рабочая группа отклонила введение в Уголовный кодекс РФ статьи «Незаконное обогащение».

У портала РОИ имеются аналоги в европейских странах и США. Российский портал имеет потенциал для расширения своей роли в аккумулировании общественных инициатив и решении актуальных социальных проблем в России. Однако нужна корректировка работы экспертных советов и уточнение правил принятия решений о судьбе общественных инициатив.

В 2014 г. с целью фиксации усиления роли публичной политики в системе государственного управления на основе принципов «со-управления» было предложено использовать более отвечающее требованиям времени понятие «общественно-государственное управление». Это понятие в российских реалиях аккумулирует те объективные процессы, которые, будучи порожденными формированием сетевого общества, характеризуют постепенную трансформацию системы управления. Согласно точному замечанию датского исследователя Э. Соренсен, «Мы переходим от эры бюрократического правления к эре сетевого управления ... Политические системы медленно, но верно трансформируются от иерархических форм организации, единой, централизованной системы управления посредством законов, правил и регламентаций к горизонтально-организованной и относительно фрагментированной системе руководства, осуществляемого посредством саморегулирующихся сетей» [12, с. 693].

Системно концепцию ОГУ можно представить следующим образом: «... это подход, модернизирующий политику, процедуры, структуры и системы управления и ведения государственных дел (всех видов деятельности) на всех уровнях исполнительной власти за счет развития публично-правовых институтов и механизмов, введения действенных процедур учета общественных интересов на основе изучения лучших практик, организации и расширения общественного участия и согласования межгрупповых отношений, обеспечивающих синергетический эффект, вследствие инкорпорирования принципов, моделей и механизмов публичной политики и межсекторного социального партнерства в процессы подготовки, принятия и реализации управленческих решений» [13, с. 126].

В российской общественной мысли уже предпринимались попытки обозначить новый качественный этап в развитии системы государственного управления: «Все больше оснований рассматривать “public administration” и “public management” как «общественное (публичное) управление», ключевыми участниками которого являются не только сами чиновники или государственные служащие, но и ... другие акторы, являющиеся частью гражданского общества» [14, с. 13]. Соглашаясь с авторами, мы тем не менее считаем, что рассматривать “public administration” как «общественное (публичное) управление» не совсем удачно для России. В том числе и потому, что основными субъектами управления остаются органы государственной власти. Это отмечают и современные западные исследователи. Даже в условиях распространения новой модели управления, когда руководящая роль правительства претерпевает изменения и наиболее актуальные общественные цели ставятся и достигаются в сотрудничестве с частными и общественными организациями, правительство не утрачивает своей роли в управлении обществом и по-прежнему является основным субъектом принятия решений и координации коллективных действий. Однако в экономической и социальной сферах его автономия в принятии решений существенно сокращается [15]. Поэтому в названии целесообразно сохранить слово «государ-

ственное». Был предложен термин ОГУ, характеризующий в российских реалиях переход к административному публичному правлению на основе принципов «governance». Важно, что при большем акценте на концепте «governance» государство становится менее бюрократичным, сокращается иерархическая зависимость от центральной власти при исполнении полномочий.

Зафиксируем, что в рамках ОГУ возникает необходимость четкого различения а) субъектов и акторов и б) публично-правовых институтов и механизмов. Для того чтобы взаимодействие в смысле ОГУ не только стало возможным, но и имело партнерский характер, стали формироваться и применяться на практике соответствующие правила и процедуры, которые мы условно разбили на две группы: публично-правовые институты ОГУ и механизмы ОГУ. Публично-правовые институты (далее ППИ) – это конструкции, которые функционируют в соответствии с нормами, прописанными в законах РФ. В качестве примера назовем оценку регулирующего воздействия, которая была законодательно закреплена Федеральным законом от 02.07.2013 № 176-ФЗ. Еще один пример ППИ – это бурно развивающаяся совокупность механизмов государственно-частного партнерства на основе норм Федерального закона от 13.07.2015 № 224-ФЗ.

В отличие от ППИ механизмы ОГУ – это, как правило, созданные совместно представителями власти и различными негосударственными акторами системы и процедуры взаимодействия, легитимность которых закреплена в нормативных правовых актах (НПА) разного уровня. Например, конкурсные механизмы предоставления субсидий социально ориентированным НКО или механизм инициативного бюджетирования. Особенно стремительно сегодня развиваются механизмы на основе технологий краудсорсинга для сбора предложений по решению насущных проблем, улучшению качества управления и работы учреждений и организаций.

Краудсорсинг (от англ. crowdsourcing, crowd – «толпа» и sourcing – «использование ресурсов») – это вовлечение на добровольных началах большого количества людей с целью сбора идей и концепций, связанных с решением определенных задач. Развитие ИКТ значительно ускорило развитие краудсорсинговых механизмов, сделав их доступными в разнообразных областях человеческой деятельности, в том числе в гос- и муниципальном управлении, в бизнесе, в искусстве и т. п. на сегодняшний день существует много работающих краудсорсинговых площадок (К-площадок) в России [16]. Назовем лишь те из них, которые связаны с темой нашей статьи: Моногорода.рф – общероссийская К-площадка по Программе «Пять шагов благоустройства», где предлагаются и отбираются идеи по улучшению городской среды в моногородах. Проект инициирован Фондом единого института развития в жилищной сфере, Фондом развития моногородов, Институтом медиа, архитектуры и дизайна «Стрелка»; Crowd.mos.ru – К-площадка для жителей Москвы и Московской области, где собирают идеи граждан на заданную тему, оценивают и выбирают лучшие. Идеи, прошедшие отбор и получившие наибольшую поддержку участников проекта, берутся в работу и реализуются городом. Правительство Москвы гарантирует реализацию лучших проектов. на 1 сентября 2018 г. реализовано 16 проектов. В них приняли участие почти 144 тысячи жителей. В ходе проектов было подано около 91 тысячи идей, из которых экспертами для дальнейшей проработки было отобрано свыше 2 700 идей; <http://igrajdanim.ru/> – децентрализованная платформа организации и управления процессами эффективного общения власти и граждан, которые обра-

щают внимание органов городского управления на выявленную социальную проблему. Эта площадка работает в более чем 800 городах РФ; <http://permkrai.ru/control> – проект «Управляем вместе» – Программа развития Пермского края. Представляет собой набор инструментов, с помощью которых жители края могут направлять свои предложения по объектам строительства, ремонта и благоустройства; <http://ar.rostov-gorod.ru/> – сервис «Активный ростовчанин» предназначен для выявления востребованных горожанами инициатив по улучшению условий жизни в городе; <http://citycelebrity.ru> – российская К-площадка, которая работает в 70 городах и объединяет десятки тысяч участников, придумавших сотни тысяч творческих решений. С ее помощью люди проявляют таланты, соответствующие агентства делают акции более интересными и массовыми, компании экономят время и деньги, находя конструктивные решения. на портале 5 разделов: школа, проекты, результаты, участники, афиша.

Обобщая, отметим, что, несмотря на широкое распространение социальных сетей в обществе и использование сетевых технологий в управлении, государством не закреплена их официальный юридический статус как полноправных площадок для транслирования гражданских инициатив во властные структуры. Государство прислушивается к мнению «сети», но оно не обязано реагировать на гражданские инициативы.

Механизмы межсекторного социального партнерства в системе ОГУ. Государственное управление в контексте сетевого общества, развивая принципы «со-управления», все больше становится координирующим по функциям, создавая условия для вовлечения граждан в публичность с помощью регулятивных, финансовых и коммуникативных инструментов, ставя целью повлиять на мотивацию субъектов к объединению усилий для решения совместных социально-значимых задач. «Вовлеченность граждан в реализацию публичных решений непосредственно связана с технологиями межсекторного взаимодействия (прозрачный бюджет, социальный заказ, фонды территориального развития, различные технологии социального инвестирования и т. д.) и инвариантными технологиями гражданского участия (гражданские переговоры, гражданские экспертизы, гражданский контроль, гражданские дискуссии и экспедиции) [17, с. 87]. Содержательная сущность концепта МСП понимается как «конструктивное (целенаправленное и «выгодное» каждому участнику и населению территории, где оно реализуется) взаимодействие (являющее собой тип социального взаимодействия) организаций двух или трех секторов (государство, бизнес и некоммерческое сообщество) при решении социально-значимых задач в рамках социального подпространства, образуемого в ходе сложного взаимовлияния ряда полей, возникающих из-за различия потенциалов и многообразия возможностей взаимодействующих организаций, отражающих специфику их структур, ресурсов, правил деятельности и норм поведения» [18, с. 169]. Представители каждого сектора имеют разные возможности и ресурсы для участия в решении проблем социальной сферы, у них разные представления о самой природе социальных проблем. Но, несмотря на все различия, сотрудничество секторов необходимо: ни государство, ни бизнес, ни граждане не могут «в одиночку» преодолеть груз накопившихся социальных проблем и разрешить конфликты. Только опираясь на социальное партнерство в области общественных отношений, государство в новых условиях посткризисного развития сможет обеспечить в полном объеме конституционно закрепленные функции социального государства [19].

К концу «нулевых» годов на федеральном уровне усилиями Министерства экономического развития и представителей ряда крупных некоммерческих организаций было выявлено два принципиальных системообразующих момента: во-первых, государственная поддержка общественных инициатив гораздо эффективнее, чем любая попытка реформирования «сверху»; во-вторых, без понимания и заинтересованного участия общественности любая инициатива органов власти изначально обречена на провал [20, с. 146]. Помимо этого, жесткие уроки системного финансово-экономического кризиса продемонстрировали, что взаимодействие, межсекторное социальное партнерство, совместная реализация социально-значимых программ, которые по собственной инициативе предлагает некоммерческое сообщество страны, – это не только полезные для жителей конкретных территорий дела, но и создание нормальной, стабильной обстановки на территориях действия гражданских инициатив, без чего невозможна никакая созидательная деятельность. Формирование консолидированных и созидательных практик и установок через МСП – важнейший технологический и ценностный ресурс некоммерческих организаций. А между тем социальная консолидация является фундаментальной основой развития российского общества, необходимым условием инновационного прорыва в развитии страны, выполнения стратегических планов, которые были декларированы руководством страны.

Были определены механизмы межсекторного социального взаимодействия, способствующие поиску оптимальных путей диалога «власть-общество» в системе ОГУ. Под механизмом МСП понимается разработанная сообща представителями двух или всех трех секторов (власть, бизнес, общество) совокупность правил, способов, технологий и документации по (а) организации, (б) обеспечению ресурсами и (в) реализации совместных работ (проектов, акций), которая встроена в схему функционирования социальной сферы на определенной территории (региона, местного сообщества), направлена на решение социально-значимой проблемы с учетом действующих нормативных и правовых актов и воспроизводима в будущем без участия создателей [18, с. 169]. Выделено пять групп инновационных механизмов МСП, а именно: конкурсные (например, конкурсы субсидий, грантов и др.); социально-технологические (хосписы, модели профилактики социального сиротства, модели социализации детей-инвалидов и пр.); организационно-структурные (центры социального партнерства, центры инноваций социальной сферы и т. п.); процедурные (или переговорные) (общественные советы при ОИВ, консультативные и экспертные площадки, гражданские форумы и др.); комплексные, или комбинированные (фонды развития местного сообщества).

В целом на сегодняшний день насчитывается более полутора тысяч созданных представителями гражданской и деловой инициативы на региональном и местном уровнях механизмов МСП. Это означает, что МСП укоренилось в нормативно-правовом пространстве большинства субъектов Российской Федерации. Укрепляясь и «прорастая» снизу, некоммерческие организации за прошедшую четверть века постсоветской новейшей истории сформировали и целый «пакет» социальных технологий, посредством которых НКО выстраивают взаимодействие с представителями власти и бизнеса. Сложившиеся технологии являются уже устойчивыми и инновационными социальными практиками, которые ведут к формированию новых институтов (норм, правил взаимодействия, наконец, законов и регламентов, позволяющих

тиражировать и воспроизводить успешные практики). Таким образом, развивая систему партнерства между властью и гражданским обществом, государство в лице исполнительной власти всех уровней повышает эффективность осуществления своих властных функций, способствуя вместе с тем реализации потенциала свободной личности, ее потребности в социальном действии. Расширяются возможности для удовлетворения разнообразных социально-экономических, социальных, политических, культурных, этно-конфессиональных и иных интересов граждан. Складывается атмосфера доверия и сотрудничества, «со-участия» между ними и системой государственной власти. И это обеспечивает высокую жизнестойкость государства и общества, усиливает стимулы к саморазвитию страны.

Механизмы и технологии межсекторного партнерства – при сформированных правовых подходах – становятся важным ресурсом эффективного управления государственными делами. Они позволяют выявлять и технологично продвигать назревшие социальные запросы и интересы активных социальных групп и общественной гражданской инициативы, направленные на углубление демократических процессов преобразования общества. Одной из таких инновационных технологий стала успешная практика «Административной гильотины», показавшая позитивный интегральный эффект от крепнущего межсекторного взаимодействия и партнерства власти, бизнеса и некоммерческого сообщества [21, с. 11].

Коротко отметим важные моменты этого проекта. Он был инициирован Пермской торгово-промышленной палатой (ТПП), т. е. представителями предпринимательских кругов, в 2011 г. при поддержке Правительства Пермского края с целью уменьшения сроков оказания государственных и муниципальных услуг предпринимателям. Дело в том, что в крае, как и во многих иных субъектах РФ, одним из главных факторов, сдерживающих развитие бизнеса и негативно сказывающихся на бизнес-климате, являются сроки выдачи разрешительной документации. Время, затрачиваемое на оказание государственных и муниципальных услуг, неблагоприятно сказывается на формировании инвестиционной среды в регионах, в частности, за счет увеличения сроков реализации проектов.

В большинстве субъектов РФ такие вопросы административной реформы лежат в сфере деятельности органов власти и решаются (если решаются вообще) именно ими. Проект был поддержан губернатором Пермского края, которым было дано поручение исполнительным органам государственной власти принять участие в осуществлении инициативы. В реализации проекта участвовал Общественный фонд «Центр гражданского анализа и независимых исследований «Грани» (далее Центр «Грани»). Иными словами, было налицо партнерство организаций из всех трех секторов. Перед рабочей группой стояла задача выявить существующие административные барьеры в Пермском крае и предложить варианты их снижения или устранения. С этой целью было проведено исследование, которое показало, что основной проблемой для бизнеса при прохождении административных разрешительно-согласовательных процедур являются временные затраты, а также лицензирование и сертификация, проверки налоговых и иных контрольно-надзорных органов (технических, санитарных, МЧС). Характеризуя препятствия, эксперты особо выделили слишком долгие сроки получения услуг, откладывание решения по вопросу, неудобный режим работы, большие очереди, большой перечень запрашиваемых документов, отсутствие разъяснительной информации и справочного окна, недоброжелательность и некомпетентность персонала и т. п. Были выявлены и основные типы

административных барьеров, на преодолении которых предприниматели несут существенные транзакционные издержки.

Для решения проблемы была создана межведомственная Комиссия, в состав которой вошли представители всех трех секторов краевого сообщества: бизнеса, власти и некоммерческих объединений. Предлагая меры по уменьшению барьеров, участники работы зафиксировали позицию, которая была принята всеми заинтересованными сторонами: принуждение ведомств и муниципалитетов к уменьшению нормативного срока оказания государственной (муниципальной) услуги. Тогда же и было придумано название для проекта – «Административная гильотина». Целевая установка, объединившая все заинтересованные стороны, звучит как лозунг: «Пермский край – самое «быстрое государство» для бизнеса». Основной посыл деятельности комиссии, определивший целевые установки, состоял в следующем: «Любой нормативный срок оказания государственной и муниципальной услуги (исполнения функций) можно уменьшить».

Результаты работы проекта ярко продемонстрировали эффективность такой модели ОГУ. Целевая установка была достигнута, и при этом установлен экономический эффект и позитивное социальное воздействие. Были согласованы и новые сроки исполнения услуг. Многие из них сокращены на 20–30 %, а некоторые – на 50 %. В целом реализация проекта позволила сэкономить предпринимателям Пермского края миллионы рублей и вернуть почти 1,2 млрд рублей в оборот компаний.

Знаменательно, что краевые ведомства при этом не вступили в конфликтные отношения с Комиссией, а напротив, участвовали в проекте: специалисты Пермской ТПП оказали им конструктивную помощь, переработав административные регламенты. Позитивные результаты проекта позволили поставить новые задачи по улучшению предпринимательской среды, в частности, через открытие в крае функциональных центров поддержки и развития предпринимательства, работающих по принципу «одного окна».

Итак, налицо мощный потенциал межсекторного взаимодействия для повышения эффективности ОГУ на региональном уровне. Даже краткое перечисление результативных итогов совместной работы Комиссии показало, сколь велики резервы повышения эффективности государственного и муниципального управления при реальном использовании механизмов ОГУ на основе согласованных действий субъектов из органов власти и акторов из некоммерческих и коммерческих организаций. Результаты внедрения механизмов «Административной гильотины» продемонстрировали, что можно не только навести элементарный порядок в системе управления, но и получить экономический и социальный эффект. Межсекторное партнерство, встроенное в систему ОГУ, может конструктивно дополнять и видоизменять административную вертикаль политико-государственного управления за счет включения растущей гражданской и деловой конструктивной активности «низовых» звеньев социума.

В заключение можно сказать, что общественно-государственное управление призвано аккумулировать интересы и потребности общества, его основных социальных групп с целью выработки оптимальных средств и методов их удовлетворения. В сетевом социуме происходит существенное изменение принципов и методов управления, поскольку сетевая структура диктует особый язык и систему координат, в рамках которой управленческая реальность может быть проанализирована в новом

свете. В этой системе координат государство теряет свое исключительное положение центра принятия административных и политических решений, а сам процесс управления становится значительно более сложным, включающим множество акторов, имеющих, как правило, разнонаправленные интересы [15]. Обновленные принципы и методы более не могут опираться на административные распоряжения, иерархию, прямое навязывание воли субъекта управления ее объекту. Их конечная цель – формирование межсекторного (государство/бизнес/некоммерческий сектор) механизма взаимодействий государственной власти и гражданского общества.

Реформирование российского государства в направлении расширения рамок его открытости обществу, его запросам во многом связано со вступлением в активную фазу молодого постсоветского поколения и появлением городского среднего класса. У этого сегмента российского общества, часто жителей крупных мегаполисов и областных городов, нарастает модальность более активного отношения к социальным основам своей жизни. Перспективными направлениями гражданского участия они считают здравоохранение, образование, активную старость, адаптацию социально уязвимых групп населения и др., то есть практически всю социальную сферу жизни общества [22, с. 129]. Многие из них выделяют сферы, выходящие за рамки частных интересов: защита окружающей среды, права человека, благотворительность. Причем формируется такой вид гражданского участия, который можно охарактеризовать как общественно-гражданский – ключевым аспектом современной демократической «повестки дня» для активистов становится проблема структурирования гражданского общества таким образом, чтобы оно могло влиять на государство, на равных взаимодействовать с ним. Создание демократического порядка не может быть лишь результатом «живого творчества масс снизу», а предполагает различные формы общественно-государственного партнерства. Новые социальные практики – показатель зарождения социально-политической системы регулирования, которая соединяет государственное управление с сетью гражданского самоуправления и саморегулирования, формирующейся в гуще социума. Складывается новая, преимущественно сетевая система социально-политических взаимодействий и представительства интересов.

Переход к модели общественно-государственного управления – это уже и реальная практика, которая складывается на основе возрастающей роли информационно-коммуникационных технологий при формировании стратегий общественного развития, разработке алгоритма их решений, а также постепенно набирающего обороты процесса разгосударствления социальной политики, когда расширяющийся спектр востребованных социальных услуг начинает предоставлять некоммерческий сектор, социальное предпринимательство.

Роль «драйвера» такой трансформации госуправления взяло на себя межсекторное партнерство как особая современная социальная технология, стимулирующая поиск баланса интересов между бизнесом, некоммерческим сообществом и государством на основе выявления «зон согласия», совмещения ресурсов и формирования общественного консенсуса по социально-значимым решениям. Технологии гражданского участия, механизмы межсекторного партнерства, механизмы сетевой публичной политики, использующие ИКТ, будучи встроенными в систему ОГУ, могут конструктивно дополнять и видоизменять деятельность административной вертикали политико-государственного управления за счет включения растущей гражданской активности различных звеньев активного социума. Сформулированные

в Послании-2018 Федеральному собранию Президентом РФ «прорывные задачи» посткризисного развития страны требуют именно такого полноценного и действенного общественного партнерства и встраивания его в систему публичного государственного управления.

Ссылки / References

1. Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура / пер. с англ. под науч. ред. О. И. Шкаратана. М.: ГУ ВШЭ, 2000. 205 с.
2. Castels M. *The Rise of Network Society*. Cambridge. MA; Oxford, 1996. 556 p.
3. Никовская Л. Гражданское сознание и гражданское общество / Разум на распутье: Общественное сознание между прошлым и будущим: Сборник научных статей / Под ред. Ю. Красина (отв. ред.), А. Вебера, А. Галкина. М.: Аспект Пресс, 2017. С. 89–106.
4. O'Flynn J. From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications // *The Australian Journal of Public Administration*. 2007. Vol. 66. № 3. P. 353–366.
5. Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления: международный опыт. М.: Весь мир, 2003. 496 с.
6. Якимец В. Н. Общественно-государственное управление // Государственное управление: РФ в современном мире. Труды XII Международной конференции ФГУ МГУ имени М. В. Ломоносова, 29–31 мая 2014 г. М.: Инфра-М. С. 214–219. URL: <http://znanium.com/bookread2.php?book=514674> (дата обращения: 12.02. 2018)
7. Coyle D. *Corporate Governance, Public Governance & Global Governance: the common thread*, working paper, сайт: [2003]. URL: <http://www.enlightenmenteconomics.com/commonthread.doc> (дата обращения: 12.03.2018)
8. Scadplus glossary, сайт: URL: www.europa.eu/scadplus/glossary/index_en.htm (дата обращения: 10.02.2018)
9. Rhodes R. A. W. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity, and Accountability*. Buckingham / Philadelphia: Open University Press, 1997. 235 p.
10. Sorensen E., Torfing J. The Democratic Anchorage of Governance Networks // *Scandinavian Political Studies*. 2005. № 28 (3). P. 195–218.
11. Dunleavy P., Margetts H., Bastow S., Tinkler J. *New Public Management is dead – long life digital-era governance* // *JPART* 16. Oxford University Press. September 2005. P. 467–494.
12. Sorensen E. *Democratic Theory and Network Governance* // *Administrative Theory and Praxis*. 2002. Vol. 24. P. 693–720.
13. Якимец В. Н. Новые форматы общественно-государственного управления в России // «Государство и граждане в электронной среде»: Сборник научных статей. Вып. 1. Ун-т ИТМО. СПб., 2017. С. 123–135.
14. Купряшин Г. Л., Соловьев А. И. *Теория и механизмы современного государственного управления*. М.: Изд-во Московского университета, 2012. 642 с.
15. Judge G., Stoker G., Wolman H. *Theories of Urban Politics*. L.: SAGE, 1995. 320 p.
16. Краудсорсинговые платформы, сайт: [2018]. URL: https://vk.com/topic-140744134_35080590 (дата обращения: 26.03.2018)

17. Сморгунов Л. В. В поисках управляемости: трансформация теории публичного управления в XX веке // Вестник Санкт-Петербургского ун-та. Сер. 6. 2011. Вып. 4. С. 85–96.
18. Якимец В. Н. Межсекторное социальное партнерство: основы, теория, принципы, механизмы. М.: Едиториал УРСС, 2004. 384 с.
19. Государственное управление и межсекторное партнерство // Гражданский сектор в государственном управлении. М.: МГУ; Аргмак-Медиа, 2018. С. 207–225.
20. Роль институтов гражданского общества в стратегии инновационного развития и повышения качества социальной среды. М.: ИСПИ РАН, 2010.
21. Практики формирования и отстаивания общественных интересов: опыт регионов России / Под ред. В. Н. Якимца, Л. И. Никовской, А. В. Соколова. Ярославль: ЯРОО «Диалог», ИП Дурынин, 2014. С. 8–14.
22. Российское общество и вызовы времени. Книга первая / М. К. Горшков и др.; под ред. М. К. Горшкова, В. В. Петухова; Институт социологии РАН. М.: Весь мир, 2015. 336 с.
23. Публичная политика: институты, цифровизация и развитие. М.: Аспект Пресс, 2018. 349 с.