

ГИБРИДИЗАЦИЯ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ

Сиденко О.А.* (Россия, г. Воронеж)

Аннотация. Развивающаяся с ускорением техногенная среда, с одной стороны, создает условия для роста автономии акторов, с другой – порождает необходимость кооперации для предотвращения угроз и снижения рисков. Достижение целей политики в современных условиях зависит не столько от реализации традиционных бюрократических ролей, сколько от способности привлекать внешних партнеров и осуществлять менеджмент сети, отсюда распространение, особенно в странах первого эшелона развития практик мета-управления и устойчивый тренд гибридизации систем публичного управления. В весьма уязвимом положении оказываются страны, в которых слабо развито межсекторное партнерство, и администрирование не обрело должную гибкость.

В эпоху постфордизма и постнациональной государственности, глобального характера экономических и социальных проблем наблюдается значительное усложнение управленческих практик. Возникает потребность в полицентричных институциональных механизмах, квази-автономных структурах принятия решений, оперирующих в разномасштабном формате, достаточно гибких для того, чтобы иметь дело с неопределенностью множественных целей. «Универсальные подходы уступают место индивидуальным решениям» [1, р. 7], и сетевые конфигурации все чаще используются не только для генерации идей в рамках бюрократических структур или же содействия сотрудничеству между коллегами, но и для создания комплексов, способных к самоорганизации, самоконтролю и саморазвитию.

Руководство посредством сетей (governing by network) становится мейнстримом, а модель отправления власти, «в которой основные обязанности руководителей сосредоточены не на управлении людьми и программами, а на организации ресурсов, часто принадлежащих другим» [1, р. 8], своего рода эталоном, распространяющимся в качестве передового опыта. Необходимо отметить, что бенчмаркинг в данном случае слабо помогает властным структурам, действующим в условиях порядков ограниченного доступа. Помимо возможности изъятия и использования административного давления барьером на пути запуска сетевых механизмов выступает нежелание чиновников утрачивать прямой бюрократический контроль. К тому же сообщества далеко не всегда оказываются в состоянии принять на себя львиную долю ответственности за формирование и использование территориального капитала. Важно понимать, что гибридизация публичного управления является одновременно и следствием и предпосылкой самоорганизации сообществ. Далеко не последнюю роль играет развивающаяся с ускорением техногенная среда, с одной стороны, создающая условия роста автономии акторов, с другой – порождающая необходимость кооперации для предотвращения угроз и снижения рисков.

Для того чтобы государственные агентства, бюро, отделы и офисы трансформировались из непосредственных поставщиков услуг в генераторов общественных ценностей в сети мультиорганизационных, межправительственных и многосекторальных отношений требуется как вхождение в передовые социотехнологические комплексы или, пользуясь терминологией Э. Барри, технозоны, порождающее перекрестное низовое давление на центры принятия решений, так и определенный накопительный эффект, возникающий за счет развития межсекторного партнерства и обретения системой публичного управления гибкости. Стефан Голдсмит и Уильям Эггерс предложили схему, таковой иллюстрирующей [1, р. 20]. Отправной точкой выступает иерархическое управление, характеризующееся низким уровнем как сотрудничества между государственным, коммерческим и некоммерческим секторами, так и возможностей (организационных, кадровых, коммуникативных и т.п.) управления сетью. Благодаря новому публичному менеджменту сформировалась модель аутсорсингового управления, безусловно, способствовавшая развитию, но породившая целый ряд проблем, прежде всего, фрагментацию и слабую

* Сиденко Ольга Анатольевна, кандидат политических наук, доцент, Воронежский государственный университет.

скоординированность усилий различных акторов. Преодоление недостатков НПМ вызвало к жизни так называемое совместное управление (joined-up governance). Поскольку попытки адаптировать структуру систем публичного управления к вызовам современности предпринимались в разных странах одновременно, возникло множество названий сущностно сходных вариантов: помимо совместного управления (joined-up governance) это – многоуровневое управление (multy-level governance), целостное управление (holistic governance), горизонтальный менеджмент (horizontal management), интерактивное управление (interactive governance), новое публичное управление (new public governance), пост-новый публичный менеджмент (post-NPM) и т.п. Управление посредством сетей предполагает высокий уровень как активности стейкхолдеров, так и готовности национальных, региональных и местных центров принятия решений выступать в качестве сердцевины сетевых взаимодействий, осуществлять политический контроль и публичное лидерство. Однако результаты использования этой модели говорят о том, что проблемы утраты целостности, дефицита кооперации и координации сохраняются. Кроме того, следует помнить, что сети далеки от демократических стандартов представительности, открытости и подотчетности, как следствие – они могут не только дополнять, но и вытеснять, дискредитировать формальные институты.

В условиях территориальной и управленческой фрагментации аналитики все чаще говорят о необходимости мета-управления (meta-governance) – практиках, способных восполнить управленческие лакуны, обеспечить сотрудничество, участие и легитимность. Важность иерархической регуляции саморегулирующихся сетей как условия превращения сетевых конфигураций в эффективную форму руководства (governance) подчеркивают, прежде всего, сторонники теории управляемости [2, p. 172]. Хотя с операционной точки зрения посредством мета-управления вводятся процедуры, дедлайн, рекомендации, контракты, управление по результатам, финансовые рамки и т.п., образно выражаясь, тень иерархий накрывает сетевые структуры, в целом, процесс укладывается в рамки нео-либеральной традиции управления. Иерархическое и сетевое начала воспринимаются как равноправные, в отличие от реалий многоуровневого управления, где горизонтальные коммуникации играют вторичную роль. При этом имеются концептуальные расхождения: одни исследователи трактуют феномен в духе концепта governance (Е. Соренсен, Дж. Торфинг, Б. Джессоп и др.) (Мета-управление подается в качестве способа обеспечить скоординированное руководство во фрагментированной политической системе, основанной на высокой степени автономии самоуправляющихся сетей и институтов, как механизм, способный интегрировать стратегии стейкхолдеров), другие указывают на фундаментальное отличие meta-governance от governance. Согласно М. Вайтхэду, последний призван усилить автономию акторов по отношению к государству, мета-управление, напротив, фокусируется на практиках и процедурах, обеспечивающих правительственное влияние [3, p. 8].

Заслуживающее внимания видение, предлагается Бобом Джессопом. В модифицированном варианте феномен предстает как мульти-скалярное мета-управление, нацеленное на координацию мульти-фасеточного пространства управления (governance). Ключевой является привязка к таким параметрам как территория, место (локация), масштаб и сети. Пространство, в данном случае, представляет собой зонтичный концепт для анализа социо-пространственных связей во всем их многообразии. Территория – пространство, основанное на разделении внутри/вовне, для которого природные, социальные и виртуальные границы играют конституирующую роль. Место – пространство межличностных связей или прямой интеракции между релевантными социальными силами (взаимодействие через представителей). Его границы обеспечивают стратегически отобранные социальные и институциональные соглашения для прямой интеракции и установления связей с другими местами и пространствами иных масштабов. Места характеризуются пространственно-временными границами, социальной значимостью и идентичностью. Социо-пространственные формы связывают многообразные сети, пересекающие территориальные границы, соединяющие места, природные, социальные и кибер- пространства, позволяющие действовать в условиях разномасштабности посредством создания «сети сетей» [4, p. 82, 83].

Основную проблему governance Джессоп раскрывает через диалектику влияния сред (природных, технико-технологических, управленческих, символических) и пространственно-временной локализации активности, с другой – выходом за узкие пространственно-временные рамки условий, определяющих эффективность в социетальных масштабах, и последствий деятельности. Крайне важным представляется акцентация Бобом Джессопом влияния материального и дискурсивного измерений, во многом

определяющих специфику потенциального объекта governance [4, p. 79]. Нынешний этап развития теснейшим образом связан с конвергентным характером взаимодействия между социо-гуманитарной и технико-технологическими составляющими весьма фрагментированных общественных связей. Организация условий для координации, по мнению Джессопа, предусматривает формирование: мета-рынков, обеспечивающих параметры, необходимые для эффективной рыночной деятельности в условиях глобализации; мета-организации, предполагающей рефлексивный организационный дизайн, реорганизацию меж организационных связей, менеджмент организационной экологии, нацеленный на фасилитацию эволюции в условиях сосуществования, конкуренции, кооперации и коэволюции; мета-иерархии, призванной определять рамки рефлексивной самоорганизации, стимулировать улучшение форм сетевого взаимодействия, переговорного процесса, внутрисистемной коммуникации; мета-солидарности, создающей возможности для реализации мер по укреплению солидарности на всех уровнях. В целом, мета-управление реартикулирует и модифицирует баланс различных форм governance таким образом, чтобы получить максимальный эффект от использования различных форм и моделей координации. Ключевым посылом является то, что рынки, иерархии и гетерерхии взаимодействуют в контексте переговорного процесса принятия решений и ни одна из них не является безусловно доминантной [4, p. 92, 93].

Очевидно, что «тень иерархий» не приводит к утрате системой управления гибкости. Адаптивность обеспечивается за счет многообразия форм феномена. Ева Соренсен выделила 2 не прямых и 2 прямых формы мета-управления: опосредованный фрейминг самоуправления – hands-off framing of self-governance (мета-менеджер не находится в прямом контакте с самоуправляющимися акторами, а определяет финансовый и организационный контекст); мета-управление посредством влияния на формирование значений и идентичностей самоуправляющихся акторов – hands-off story telling; непосредственная поддержка и содействие, оказываемое самоуправляющимся акторам сетевым менеджером – hands-on support and facilitation и непосредственное участие мета-менеджера в процессе самоуправления в соответствии с параметрами самоуправляющихся сред – hands-on participation [6, p. 101–103].

На сетевом уровне мета-управление предстает в качестве менеджмента сети. Г. Хаппе и Х. Крич и Д. Кноблаух разработали другой концепт – институционального посредничества (брокерства) – сетевой функции по обеспечению эффективной коммуникации [5]. Потребность в посредничестве обусловлена необходимостью снижения транзакционных издержек кооперации, определении общих интересов, предупреждении и урегулировании конфликтов между участниками сетевых взаимодействий. Там, где имеются структурные дыры, т. е. ощущается недостаток акторов, хорошо связанных и уважаемых группами, чьи интересы они представляют, институциональное брокерство становится жизненно необходимым, кроме того, без него велика вероятность деградации социального капитала и, как следствие, невозможность поиска инновационных решений. По мнению авторов концепта, именно институциональный брокеринг обеспечивают баланс между децентрализацией и централизованным контролем при решении комплексных задач.

Мета-управление, как и предшествующие управленческие вариации, автоматически не гарантирует успех и тем более, не являются панацеей. Государственные структуры, становясь сетевым координатором, способны породить экстерналии вне рамок действия сети. Как справедливо отмечает Гордон Таллок, «вводимое правительством правило само способно создавать экстерналии». «Результат может быть вполне удовлетворительным, но он не устраняет проблему» [7, с. 13]. Основная трудность заключается в том, что это не просто технология или набор процедур, которые могут с легкостью использоваться экспертами и управленцами. Объекты мета-управления многомерны, характеризуются множественным переплетением связей, погружены в различные контексты, поэтому модель требует постоянной критической рефлексии, и системы управления должны быть к этому готовы.

Показательно, что необходимость в общих рамках, координации усилий разнородных акторов постепенно осознается не только на национальном, но и на мировом уровнях. Это особенно важно в свете того, что в условиях смещения регулирующих компетенций от национальных государств к международным режимам и от государств к негосударственным акторам (ТНК и субъектам мирового гражданского общества) различного рода наднациональные рекомендации и стандарты нередко воспринимаются национальными правительствами как руководство к действию. Специалисты в обла-

сти конституционной социологии утверждают, что в настоящее время сформировалась потребность в мировых нормах повышенной значимости и, как следствие, конституционализация стала выходить за рамки границ отдельно взятых государств. Как указывает Г. Тойбнер, эволюционный процесс идет в двух разных направлениях: конституции формируются одновременно в рамках транснациональных политических процессов и вне международной политики в «частных» секторах глобального общества [8, р. 45]. Крис Торнхилл также пришел к выводу о том, что модель конституции, сосредоточенная на государстве, больше не отражает реалий современного общества [9]. Высказываются и критические суждения, апеллирующие к неравномерности протекания процессов формирования «глобальных субконституций» и явному отсутствию энтузиазма у политиков. Однако, сама постановка вопроса наряду с концептами права, в которых социальное давление воспринимается в качестве *Источника* знаний и возможности для самокоррекции (теория рефлексивного права – *reflexive law* и адаптивная модель права – *responsive model of law*), свидетельствует о неотвратимости появления гибридных форм, способных гибко координировать стратегии самых разных акторов на всех уровнях – от локального до глобального.

На практике функциональный баланс между регуляцией и саморегуляцией достигается за счет гибридной, нередко обретаемой путем проб и ошибок, причем число проб не многим меньше, чем ошибок. Весьма противоречивую роль играют при этом так называемые парадигмы политики, под которыми понимается всеобъемлющая структура идей, упорядочивающая разработку политики в конкретной сфере. Именно через них исследователи и лица, принимающие решения, рассматривают политику, экономику, право и свою роль в этих сферах. С их помощью определяются проблемы, требующие решения, способы, инструменты и технологии. Парадигма воспринимается как нечто само собой разумеющееся до тех пор, пока не начинают накапливаться проблемы и проявляться кризисные явления, формирующие интерес к другим парадигмам. У политиков формируются особенно сильные стимулы к поиску и использованию идей, бросающих вызовы тому, что продвигают оппоненты. Таким образом, по мнению создателя одной из популярных версий модели конвенционального обучения Питера Холла, формирование политики в рамках политических парадигм характеризуется длительными периодами постепенных изменений, сопровождаемыми более короткими промежутками парадигмальных сдвигов, управленческих и политических экспериментов. Он выделяет три режима протекания изменений: первый основан на незначительной корректировке политики, в то время как правомерность общей политики сомнению не подвергается; второй предполагает переоценку методов проводимой политики, стимулирующую поиск альтернативных подходов, однако политическое обучение происходит все еще в рамках господствующей парадигмы; третий появляется в условиях, когда авторитет и согласованность парадигмы находятся под угрозой из-за накопления негативного опыта, серьезного несоответствия средовым параметрам, разрабатываются новые интерпретационные рамки, осуществляется рефрейминг и происходит «обучение» из внешних, научных *Источников* [10]. Парадигмальный сдвиг основывается на мотивации, механизмах, выступающих в качестве «мотора», и осмыслении. В случае с Кейнсианством это были: тяжелейший социальный опыт межвоенного периода, классово ориентированная электоральная конкуренция и теория Дж.М. Кейнса. Появление новой парадигмы в контексте современных вызовов требует не только времени, но и объединения усилий, как ученых, обеспечивающих научную основу для альтернативы, так и политиков, участвующих в политической игре, на кон в которой поставлено благополучие всего общества [11, р. 192]. Отягчающим фактором выступает ускорение общественного развития.

В целом, можно согласиться с Томом Кристенсенем в том, что мы наблюдаем «диалектическое развитие, в котором традиционное публичное администрирование сочетается с новым и пост-новым публичным менеджментом, порождая гибридные организационные формы» [12, р. 6, 7], и конфигурации могут быть весьма причудливыми. Дихотомии утрачивают значимость, им на смену приходит поликонтекстуальность [13], и поиск эффективных форматов во многом становится творческим процессом. Общее динамическое равновесие зиждется на институциях, способных реализовывать принцип верховенства закона, поддерживать функционирование сдержек и противовесов, что особенно сложно в условиях трансформации правовой сферы.

Список литературы

- [6] *Goldsmith S., Eggers W.D.* Governing by network: the new shape of the public sector / S. Goldsmith, W.D. Eggers. – Washington, DC: Brookings Institution Press, 2004.
- [7] *Sørensen E., Torfing J.* Theoretical Approaches to Metagovernance // Theories of Democratic Network Governance. Ed. By Eva Sørensen and Jacob Torfing. –New York: Palgrave Macmillan, 2007. – P. 169–182.
- [8] *Whitehead M.* In the shadow of hierarchy: meta-governance, policy reform and urban regeneration in the West Midlands // *Area*, 2003. Vol. 35. №1. P. 6–14.
- [9] *Jessop B.* From Governance to Governance Failure and from Multi-level Governance to Multi-scalar Meta- governance // *The Disoriented States: Shifts in Governmentality, Territoriality and Governance* / B. Arts, A. Lagendijk, H. van Houtum (eds.). – Wageningen: Springer, 2009. – P. 79–98.
- [10] *Huppé G., Creech H., Knoblauch D.* The frontiers of networked governance, 2012.
URL: http://turbulence.org/wp/wp-content/uploads/2015/07/Networked_Governance_IISD.pdf (5.02.2017).
- [11] *Sørensen, E.* Metagovernance: The changing role of politicians in processes of democratic governance // *American Review of Public Administration*, 2006. Vol. 36. №1. – P. 98–114.
- [12] *Таллок Г.* Общественные блага, перераспределение и поиск ренты. – М.: Изд. Института Гайдара, 2011.
- [13] *Teubner G.* The Project of Constitutional Sociology: Irritating Nation State Constitutionalism // *Transnational Legal Theory*. Vol.4, 2013. №1. – P. 44–58.
- [14] *Thornhill Ch.* Niklas Luhmann and the sociology of the constitution // *Journal of classical sociology*, 2010. Vol. 10. №4. – P. 315–337.
- [15] *Hall P.A.* Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain // *Comparative Politics*, 1993. Vol. 25. №3. – P. 275–296.
- [16] *Hall P.A.* Brother, Can You Paradigm? // *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*. Vol. 26. №2. April 2013. – P. 189–192.
- [17] *Christensen T.* Post-NPM and changing public governance // *Meiji Journal of Political Science and Economics*. – 2012. – V. 1. – P. 1–11.
- [18] *Günther G.* Life as PolyContextuality // Günther G. Ciberphilosophy. BCL-Reports, 2004.
URL: <http://www.thinkartlab.com/pkl/archive/Cyberphilosophy.pdf> (30.04.2017).