

ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКОЕ ПРАВЛЕНИЕ (SOCIAL-POLITICAL GOVERNANCE)

Новая форма взаимодействия между государством и обществом. В большинстве стран основной тенденцией последних десятилетий был уход государства из многих сфер общественной жизни, что может рассматриваться как часть общего движения к приватизации и, в некотором смысле, к неуправляемости социальных систем. Однако в то же время предпринимались усилия для того, чтобы наладить сотрудничество между государственным и частным секторами, разделяя между ними задачи и обязанности, так чтобы решать возникающие проблемы совместно, а не поодиночке. Новые формы взаимодействия государства и общества получили распространение в таких разных сферах, как социальное обеспечение, защита окружающей среды, образование и возрождение городов.

Эти новые формы разрабатываются, чтобы справляться с возникающими проблемами или использовать новые возможности для управления. Это — эксперименты с сотрудничеством, со-регуляцией, со-производством и со-руководством представителей государственных и частных организаций на национальном, региональном и местном уровнях. Они демонстрируют конкретные, иногда совершенно новые, способы управления, реализуемые совместно правительственными учреждениями, коммерческими и общественными организациями. Все они основаны на необычных переплетениях государственного и частного секторов. В целом можно сказать, что, судя по многим признакам, политико-административная система приблизилась к такому состоянию, при котором принцип минимального вмешательства государства уступает место новому. Лозунг «чем меньше централизованного управления, тем лучше, и пусть проблемы решаются сами собой», в соответствии с которым ранее пробовали действовать некоторые пред-

ставители как государственного, так и частного секторов, теперь сменяется новым — «давайте сотрудничать». Эти перемены происходят не в вакууме, они отражают изменения в предпочтении тех или иных способов правления в целом.

Происходящие трансформации можно рассматривать на двух аналитически различных уровнях. На микроуровне наблюдается повсеместный поиск новых моделей сотрудничества. На макроуровне эти поиски предстают как трансформации в форме правления в целом. Они представляют собой попытки привести систему государственного управления в соответствие с общими тенденциями развития и структурными изменениями в современных обществах. Рождение новых форм правления и управления связано с такими явлениями, как «динамичность», «комплексность» и «неоднородность» современных обществ. Эти понятия применимы для описания происходящего на обоих аналитических уровнях.

Рабочее определение термина «управление» звучит как «любая сознательная деятельность социальных агентов (людей или организаций), нацеленная на то, чтобы направлять, контролировать или регулировать какие-либо социальные процессы». Общественно-политические формы управления — это те формы, в которых представители государства и частного сектора осуществляют эту деятельность не независимо друг от друга, а согласованно, т. е. в сотрудничестве. Именно аспект взаимодействия здесь наиболее важен.

«Правление» может рассматриваться как та общая форма взаимодействия между государством и обществом, которая складывается из частных управленческих практик. Это целое, возникающее из действий отдельных социальных, политических и административных агентов, может быть предметом для самостоятельного анализа. Общественно-политическое правление представляет собой как условие, так и результат возникновения новых форм взаимодействия.

Осуществление общественно-политического правления требует создания условий для возникновения новых способов управления, которые можно было бы описать как «сотрудничающие», «со-руководящие» и «со-направляющие». Общественно-политическое правление и управление следует анализировать, прежде всего, не как серию действий правительства, а как более или менее постоянное взаимодействие социальных агентов, групп и сил, государственных и негосударственных организаций, институтов и отдельных людей. Между ними устанавливается разделение труда, которое может меняться в ходе

работы. Эта система имеет свои преимущества и свои недостатки. Возможности и ограничения, которые несут в себе общественно-политическое правление и управление, вероятно, более полно проявятся со временем.

Концепции, описывающие рождающиеся управленческие практики, опираются на положения общей теории систем (см. *Теория систем*), теорий межорганизационных сетей государственного управления и государственного менеджмента (см. *Государственное управление, Государственный менеджмент*), коммуникации, государства и гражданского общества. До сих пор не делалось попыток создать единую и совершенно новую теорию, которая описывала бы эти явления. Это остается делом будущего.

То, что управление становится не односторонним, а дву- и даже многосторонним процессом, изменяет не просто границы между государством и обществом, а саму их природу. Они становятся более проницаемыми, и уже невозможно сказать, где заканчивается одно и начинается другое, и наоборот. Разделение обязанностей между правительственными и неправительственными учреждениями каждый раз становится объектом переговоров.

Многостороннее взаимодействие основывается на признании всеобщей взаимозависимости. Никто — ни отдельный человек, ни организация, ни государство в целом — не владеют всей информацией, необходимой для того, чтобы разрешать комплексные и разнообразные проблемы. Никто не может в одиночку провести принятое решение в жизнь, и никто не обладает достаточным потенциалом к действию, чтобы безусловно доминировать в рамках того или иного способа правления. Правление и управление в общественно-политической модели соотносятся на основании этих принципов.

Общественно-политическое правление можно рассматривать как совокупность очень разных форм взаимодействия между государственным и частным секторами, которые объединяет то, что все они могут быть описаны термином «сотрудничество» в противовес «управлению» в традиционном смысле этого слова. Наиболее важными при их анализе являются не действующие лица сами по себе, а их совместные акции. Конкретные «кто» становятся менее существенными по сравнению с системными аспектами управления. Как, под воздействием каких сил развивается взаимодействие? Как взаимозависимости преобразуются в процесс принятия решений? Какие виды позитивной и негативной обратной связи при этом можно обнаружить?

Интерактивные формы правления невозможно объяснить, рассматривая их только как «действия властей». Собственно говоря, их появление связано именно с неудовлетворенностью результатами политики, в которой есть только один активный субъект — государство. Общественно-политическое правление — это непрерывный процесс взаимодействия между государственными и негосударственными агентами. Разделение труда и обязанностей между ними — разные стороны этой связи, основанной на осознании взаимной зависимости.

Более традиционные политические модели, такие как неокорпоратизм (см. *Неокорпоратизм*), оказывались или слишком правительственно-ориентированными, или применимыми только в одной узкой области. Некоторые современные доктрины, например, концепция политических сетей, говорят о взаимодействиях, но умалчивают о том, как должно осуществляться управление этими взаимодействиями. Предполагается, что самоорганизация может произойти без всяких специальных усилий. Модели правления, обсуждавшиеся в этом тексте, ближе к тем, которые были предложены в рамках Билефельдского проекта [4], и, в свою очередь, опирались на более ранние работы Роберта Даля [1] и Амитаи Этциони [3].

Похоже, что развитие теоретических моделей начинает отражать основные характерные черты современных обществ, такие как возрастающая сложность, динамичность и многообразие, возникшие в результате социальных, технических и научных революций.

Можно надеяться, что все эти перемены приведут к осознанию потребности в новых формах правления. До сих пор политики уклонялись от их обсуждения, либо предполагая, что в свое время новые институты появятся сами, либо ссылаясь на то, что вопрос этот слишком сложен и запутан. Однако представляется, что именно сейчас настал момент, когда необходимо серьезно подойти к обсуждению перспектив со-управления.

Ян Кооиман (Jan Koopman)
Перевод М. Соколова