

Новые формы управления

Конкурентоспособность государств будет в решающей мере зависеть от качества «сетевого управления»



АННЕТТЕ ХОЙЗЕР
директор бюро
Фонда Бергельсмана
в Вашингтоне, DC

Если ключевые игроки общественной жизни известны и объединены в сеть, то политическое руководство располагает более широкой базой легитимации и может более успешно проводить в жизнь совместно разработанные решения. Это относится не только к сфере внутренней, но - все больше - и внешней политики, поскольку гибкие сетевые структуры способствуют реализации интересов.

Вашингтон, DC, конец апреля 2009 года: в офисе представителя германской автомобильной промышленности звонит телефон. На проводе Белый дом. «Готовы ли вы к беседе с президентом Обамой?» - спрашивает звонящий. «Конечно!» - отвечает лоббист и удивленно трет глаза. Ему ближе республиканцы, но за восемь лет правления администрации Буша ни одного подобного звонка он не получал. 19 мая происходит встреча. За столом сидят также представители американских профсоюзов и неправительственных организаций (NGO) - например, Совета по охране природных ресурсов. Представители СМИ узнают о встрече лишь после ее окончания и с удивлением записывают в блокноты: участники совещания договорились в период с 2012 по 2016 год сократить потребление топлива легковыми автомобилями (в пересчете на нефть) на 1,8 миллиардов баррелей.

Несколькими неделями позже, 3 июня, посол Элизабет Бегли, приведенная накануне к присяге, устраивает в американском внешнеполитическом ведомстве так называемый «TED@State Talk». Как новый глава инициативы «Глобальное партнерство», она поставила себе цель вновь шире открыть двери министерства для неправительственных организаций (NGO), привлекая их к участию в совместных проектах. Ее приглашению следуют более 600 представителей фондов, исследовательских организаций и других объединений. «TED» - это сокращение от «Technology, Entertainment and Design», участникам предложена творческая, интерактивная форма дискуссии. NGO, которые во всем мире занимаются такими темами как профилактическая медицина, защита климата и образование, представляют свои инициативы и формулируют то, чего они ожидают от правительства США. Конкретных результатов первая встреча не приносит, но все ее участники - от дипломатов Госдепа до представителей фондов - едины в том, что это хороший формат для обмена полезным опытом и создания сетевых структур.

В Вашингтоне раздаются голоса, что это, мол, единичный случай, если вообще не чистый пиар, что никакой системы в этом нет. «Чистая стратегия», - говорят другие, размышляя о новых формах управления в американской столице. То, что началось с длительной и высокопрофессиональной предвыборной кампании команды Обамы, теперь должно быть преобразовано в действия правительства. Речь идет о том, чтобы как можно раньше вовлечь различные общественные силы в процессы формирования политического общественного мнения. Традиционные формы политики, для которых характерны иерархические подходы и закоснелые процедуры политических кон-



сультаций, дополняются при этом новыми формами политической активности, которые когда-нибудь, возможно, полностью заменят прежние. Метод целенаправленного вовлечения общественных игроков в политический процесс не нов и применяется отнюдь не только в США. Во всем мире – от Канады до Австралии и Европы – политические деятели реагируют на стремление граждан к участию в политике помимо чисто выборных процедур. Это вовлечение может осуществляться как непосредственно через Интернет-

платформы, так и через общественные объединения, к которым граждане чувствуют себя причастными.

Наряду с потребностью граждан в политической партиципации сетевые структуры отражают также стремление политического руководства к созданию механизмов, которые умножали бы социальный капитал в наших обществах. В 2000 году Роберт Патнем предсказал в своей легендарной книге «Боулинг в одиночку», ставшей классикой коммунитаризма, что политика, обходящаяся без социального капитала, оторвана от обыденной жизни граждан. Но представители власти еще и раньше пытались мобилизовать граждан. Сетевые структуры – это одна из форм восполнения возросшего в нашем обществе дефицита управления, партиципации и реализации.

В чем состоят преимущества сетевого управления?

Однозначной дефиниции сетевого управления (*networked governance*) не существует. Этот термин, который используется в корпоративном консалтинге с 80-х годов, оставляет большое поле для разных толкований. Применительно к политике это означает, что для решения какой-либо политической проблемы надо сначала идентифицировать всех важных общественных игроков. Это могут быть компании, профсоюзы, общественные организации, NGO, фонды или исследовательские учреждения. Сетевое управление делает ставку на комплементарность всех участников. Преимущество этого подхода состоит в том, что при определении сути проблемы принимаются во внимание различные точки зрения и позиции всех задействованных игроков, и решение разрабатывается при их непосредственном участии. При этом также выясняется, в какой мере эти игроки могут способствовать реализации выработанного решения. Ответственность за политические решения лежит, в конечном счете, конечно, на исполнительной власти, то есть на правительстве. Но благодаря инклюзивному методу другие участники также ощущают ответственность за свой вклад в успешную реализацию договоренности. Они с самого начала являются частью процесса, а не просто объектами политических решений.

Преимущества сетей многообразны, среди них – распределение ответственности. В основе этого лежит понимание, что в глобальном мире ни политическое руководство, ни другие институты не в состоянии охватить весь комплекс внутри- и внешнеполитических проблем. Сети могут ограничить эту сложность и предложить новые решения благодаря

свежему, непредвзятому взгляду на устоявшиеся позиции. Их цель состоит в привлечении максимального числа социальных участников, использовании всех ресурсов и их целенаправленном использовании в соответствующих рамках. Изначальная задача политического руководства состоит в том, чтобы использовать общественный потенциал, а не растрчивать его. Так что вполне логично, что оно получает мандат на формирование сетей.

На первый взгляд этот метод может напоминать бесчисленную череду «круглых столов» в тот период, когда федеральным канцлером был Герхард Шредер. Но в данном случае речь не идет о полусекретных собраниях лоббистов в прокурорских кабинетах. Сети, о которых мы говорим, надо воспринимать как прозрачные процессы. Пусть не каждый шаг будет доступен для СМИ, но участники процесса – и прежде всего политическое руководство – должны соблюдать принципы прозрачности и инклюзивности. Хотя описанная в начале статьи встреча в Белом доме готовилась без участия СМИ, чтобы не подвергать опасности успех переговоров, сразу же после встречи правительство обнародовало имена всех участников.

Кроме того, принцип « сетевого управления » заставляет политическое руководство делать выбор: каких игроков привлекать, а каких нет. Конечно, здесь всегда присутствуют определенные предпочтения. Так, Белый дом поручил Институту Аспена провести серию семинаров, чтобы выяснить, в какие некоммерческие проекты, направленные на решение социальных проблем США, правительство должно вкладывать средства. Не удивительно, что этот заказ получил именно этот институт, а не какой-либо консервативный исследовательский центр.

Администрация Обамы привлекла в ходе предвыборной кампании различные сети для мобилизации избирателей и теперь систематически пытается профессионализировать их деятельность во внутренней и внешней политике. Президент США и его консультанты далеки от того, чтобы утверждать, будто они нашли ключ к правильной концепции « сетевого управления » на будущее. Тем не менее, уже созданы – в частности, в Белом доме и Государственном департаменте – устойчивые структуры, которые институционально закрепили эту концепцию в аппарате правительства. « *Office of Intergovernmental Affairs and Public Engagement* », « *Bureau of Social Innovation* », « *Domestic Policy Council* » – все эти новые или частично реструктурированные подразделения в Белом доме способствуют тому, чтобы как можно больше социальных игроков вовлекались в конкретные проекты реформ.

Web 2.0 как фактор укрепления сетей

Барак Обама и его предвыборный штаб установили новую планку в деле использования Интернета для мобилизации и вовлечения граждан в политический процесс. После этого Интернету приписывают прямо-таки магические свойства. В период между выборами и вступлением в должность были созданы различные платформы для общения с избирателями: от My.Barack.Obama.com и change.gov до whitehouse.gov. Этот процесс, названный « *crowdsourcing* », направлен на то, чтобы через вовлечение как можно большего числа граждан получить дополнительные знания и создать сетевые структуры. Инициатор *crowdsourcing* – например, правительство – может затем использовать обобщенные мнения в качестве ориентиров при выработке собственных решений. Один из последних примеров того, как администрация Обамы применяет метод краудсорсинга, это дебаты о реформе системы здравоохранения. Чтобы иметь представление о том, что по этому поводу думает население, Белый дом проводит общенациональный опрос. Собранные

таким образом мнения отражены на страничке My.Barack.Obama.com/HealthCareOrganizing. Это важный инструмент, позволяющий протестировать, как население воспримет концепцию реформы, предлагаемую администрацией.

Посредством таких «commons», то есть открытых платформ в Интернете, можно обмениваться информацией, проверять новаторские идеи и технологии, создавать различные социальные сети. Еще один схожий инструмент зондажа – это «Citizens Briefing Book». Этот проект был размещен на Интернет-платформе change.gov еще в период передачи власти с целью сбора предложений граждан, направленных на решение различных проблем общества. Проект собрал 125 тысяч активных участников, было внесено 44 тысячи предложений, более 1,4 миллиона граждан дали оценки предложенным реформам. В результате президент США в кратчайшие сроки получил информацию не только о том, каких реформ американцы ожидают, но и о том, каковы их приоритеты. Более 70 тысяч участников проголосовали, например, за то, что Соединенные Штаты должны стремиться к тому, чтобы стать самой экологичной страной в мире; более 37 тысяч граждан высказались за проведение ревизии средств, выделяемых в качестве помощи Израилю; более 57 тысяч считают, что введенные при правительстве Буша налоговые льготы для высокооплачиваемых граждан следует отменить. Конечно, «Online Briefing Book», нельзя считать инструментом репрезентативного опроса, и все же он дает симптоматичный обзор мнений, позволяющий неплохо ориентироваться в спектре требований, которые избиратели предъявляют правительству.

В том, что Web 2.0 – дело отнюдь не простое, успели убедиться и работники Интернет-служб правительства США. Хотя обмен мнениями между Обамой и его сторонниками в ходе избирательной кампании был очень динамичным, многие граждане уже сейчас разочарованы тем, насколько слабо избранный президент теперь представлен в Интернете. Бет Новек, заместитель Уполномоченного по информационным технологиям программы «Open Government», недавно заявил, что специалисты сейчас заняты разработкой новых Интернет-форматов для правительства.

Применяя технологии Web 2.0, можно мобилизовать граждан, создавать социальные сети, согласовывать политику правительства с различными группами общества. В рамках «сетевого управления» Интернет-сети могут служить усилителем сетевых структур, создаваемых правительством. Таким образом, Интернет является важным стратегическим ресурсом для политического руководства. Однако на данный момент используется лишь мизерная часть его потенциала.

Глобальные сети

В условиях глобального мира традиционные формы международного управления – альянсы между государствами и правительствами, а также международные организации – подошли к исчерпанию своего потенциала. Так же как во внутренней политике, на внешнеполитическом уровне складываются новые формы управления – гибкие, ограниченные во времени, инновативные формы сотрудничества. Сетевые структуры, в которых правительства наряду с негосударственными организациями, прежде всего NGO и хозяйствующими субъектами, совместно работают над решением проблем, будут чем дальше, тем больше конкурировать с классическими альянсами.

США, так же как их союзники, вынуждены привлекать новых партнеров, чтобы решать проблемы в Ираке, Афганистане или Иране. Этот процесс, разумеется, уже идет – но, как правило, на уровне двусторонних отношений. Правительства по отдельности вовлекают в проекты компании или NGO. Но будущее принадлежит так называемым

«многосубъектным сетям» во внешней политике. При этом правительство берет на себя инициативу, привлекая компании и NGO уже на стадии постановки проблемы, а затем они совместно реализуют разработанную стратегию. NGO могут стать важным передаточным звеном для правительств, когда в кризисном регионе необходимо, например, обеспечить взаимодействие между глобальным и местным уровнями. Что касается борьбы с международным терроризмом, то не только экспертам из Пентагона, но и военным во всем мире давно ясно, что «Аль-Каида» и другие группировки организованы на основе сетевых структур, существующих в Интернете и в реальном мире. «Для борьбы с сетью нужно создать сеть» – это не просто риторическая фигура, а стратегический принцип борьбы с группировками террористов. В качестве примера здесь можно привести стратегию «Анаконда» американского генерала Дэвида Петреуса. Эту стратегию, успешно примененную в Ираке для борьбы с террористическими группами, теперь предполагается в адаптированной форме использовать в горах Гиндукуша. «Анаконда» Петреуса складывается из многих элементов, среди них политико-стратегический штаб, использование Интернета, диалог с вождями племен, разработка образовательных программ, создание рабочих мест. С помощью всех этих средств военные пытаются создать в обществе разнообразные и широкие сети, чтобы шаг за шагом лишить террористов питательной среды.

Хотя сетевые стратегии уже применяются в различных кризисных регионах мира, их потенциал в других сферах остается пока невостребованным. Удивительно, например, что сети не используются для переосмысления и укрепления трансатлантических отношений. Ведь новых импульсов можно ожидать только от инициатив с участием правительств и негосударственных структур – например, в сфере климатической и энергетической политики или в борьбе с нелегальной торговлей ядерными материалами. Вовлекая в эти процессы NGO и коммерческие структуры, можно создать многослойную сеть обмена информацией, контактами и идеями по обе стороны Атлантики, которая внесла бы существенный вклад в оживление сотрудничества между Европой и США.

Если Обаме удастся продвинуться вперед в развитии « сетевого управления » и добиться здесь конкретных результатов, то США, несомненно, получат стратегическое преимущество по сравнению с другими государствами. Они смогут тогда задействовать сетевые структуры не только для решения внутривнутриполитических проблем, но и в сфере внешней политики, поставив при этом свою политику на прочную легитимационную основу. Во внешней политике такие сети важны, в частности, для привлечения других партнеров, которые обладают в конкретном контексте большей политической легитимностью и лучшим имиджем. Искусство « сетевого управления » в будущем станет решающим фактором конкурентоспособности государств. Может быть, эта методика вообще перерастет в новую форму государственного управления в постсуверенном мире. ■