

Политические процессы и практики

УДК 321.01

СМОРГУНОВ Леонид Владимирович — доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой политического управления Санкт-Петербургского государственного университета (199034, Россия, г. Санкт-Петербург, Университетская наб., 7-9; l.smorgunov@spbu.ru)

ПАРТИСИПАТОРНАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ УПРАВЛЯЕМОСТЬ: ПЛАТФОРМЫ И СОТРУДНИЧЕСТВО

Аннотация. В статье критически рассматривается потенциал идеи государства как платформы. Автор выделяет технократический, потребительский и политический подходы к реализации идеи на практике, производит оценку российской идеи государства как платформы, рассматривает контекстуальные условия перехода к платформам, дает их определение, а также подходы к классификации видов. В статье подчеркивается значение обеспечения государственной управляемости посредством сотрудничества граждан, бизнеса, НКО и государства на формируемых технологических платформах. Партиципаторная государственная управляемость является особым сетевым эффектом многостороннего взаимодействия. Критика потребительского подхода к государству как платформе учитывает исчерпаемость концепции нового государственного менеджмента и необходимость учета социально-политического содержания платформ.

Ключевые слова: партиципаторная государственная управляемость, платформы, государство как платформа, сотрудничество

Традиционная проблема взаимоотношений политики и управления в современных концепциях публичной политики и управления в последние 10 лет была сдвинута в сторону поиска отношений общества с государственными институтами. Хотя вопросы эффективности, стимулированные прежней доминирующей концепцией нового государственного менеджмента, остались, но на первый план вышли сегодня некоторые новые проблемы: это чувствительность и ответственность правительства, политическая стабильность и отсутствие насилия, умелая организация (контроль качества), верховенство закона и борьба с коррупцией. В целом, эти проблемы, интегрированные в концепции государственной управляемости, стали связываться с новыми открывшимися возможностями гражданского участия в публичной политике и управлении на основе платформ.

Особенно они были связаны с новыми информационными технологиями второго поколения, которые создали интерактивную базу для реформирования электронного правительства [Dugdale et al. 2005]. Если говорить о публичных услугах, то уже в середине первого десятилетия нулевых годов подчеркивалась идея вовлечения граждан не только как потребителей, но и как участников процесса формирования комплекса услуг [Сморгунов 2007]. Уже в это время используется термин «цифровое правительство», однако он рассматривается в контексте э-правительства [Dawes, Gregg, Agouris 2004]. Концептуальные подвижки начинаются в конце десятилетия — в новом десятилетии, когда осуществляется переход от порталов к платформам [Knox 2013; Gillespie 2010; Citizen Service... 2010; Jang 2016]. Особенно подчеркиваются в этой связи новые возможности гражданского участия [Eriksson, Vøgt 2013; Chung 2017].

В 2012 г. в США, Австралии начались реформы, связанные с переходом от электронного к цифровому правительству. В 2016 г. это движение приобретает глобальный характер [Digital Government... 2016]. Публикуются работы, описывающие этот переход в контексте политико-административных реформ и гражд-

данского участия [Gil-Garcia, Dawes, Pardo 2018; Castelnovo, Sorrentino 2017]. Вместе с тем существует весьма влиятельное направление, которое делает ударение на технологической, а не социально-политической стороне происходящих изменений. Считается, что технологии трансформируют публичное управление только в той мере, в которой повышают качество и эффективность предоставления услуг. Этот технологический оптимизм действительно ограничен важной результирующей использованием платформ – повышением общей полезности [Jang 2016]. Вместе с тем в публичной политике и управлении общая полезность включает в себя и общее участие, вовлечение граждан в процесс больших данных, формирования повестки дня, определения и реализации публичных услуг, принятия решений. В этом отношении процесс получения результата не менее значим, чем сам результат.

Государство как платформа. Идея государства как платформы, разработанная Тимом О'Рейли, получила международную поддержку. Во многих странах она приобрела характер практической идеи и была положена в основу соответствующих административных реформ [O'Reilly 2010]. Эта идея получила свое развитие и в России. Однако, по нашему мнению, часто ее использование основано на технологическом оптимизме и не учитывает сложную структуру публичного государства. Платформа, безусловно, является технологически продвинутым инструментом и базой для использования больших данных в различных приложениях. Подчеркивается, что ее использование не только повышает уровень координационного взаимодействия использующих ее стейкхолдеров, но и повышает общий уровень полезности и прибыльности, т.к. является новой «открытой экосистемой, обеспечивающей форум и производящей сетевые эффекты» [Jang 2016: 34]. Однако платформа является не только комплексной технологией, но и удобной основой для представления государства в качестве пространства для гражданской активности. В связи с этим идея государства как платформы не может быть эффективно реализована вне социального и политического контекста. В определенном смысле (в свете развиваемых сегодня теорий ассамбляжей и актантов) можно согласиться с тем, что платформы являются фундаментально политическими акторами, которые производят важные политические решения, оставляя за инжинирингом этих платформ производство их глобальных инфраструктурных компонентов [Gillespie 2018].

В первое десятилетие существования электронных правительств в мире (условно в 1995–2005 гг.) они были организованы в интернет-порталы. С появлением идеологии «электронного правительства 2.0» заговорили о том, что порталы больше не предоставляют правительству весь комплекс отношений с обществом и бизнесом. Они узки в своих функциях и ориентированы на правительство. Интернет-платформы, основанные на интерактивной технологии *Web 2.0*, являются более демократичными, чем порталы. В действительности на первых порах это была смесь порталов и платформ как средств современной государственной деятельности и сотрудничества бизнеса и общества с государством. В настоящее время существует международная организация под названием «Партнерство открытого правительства» (*opengovpartnership.org*), которая стремится продвигать идеи нового электронного правительства в мире, создавая основу для национальных реформ, направленных на то, чтобы сделать правительства более открытыми, ответственными и чувствительными к гражданам. Оно работает уже как платформа, а не как портал, т.е. позволяет осуществлять взаимодействие на основе инициативного использования электронных приложений по различным направлениям публичной деятельности, поддерживая и продвигая национальные платформы в сферах образования, здравоохранения, рождаемости, экологии [Driving... 2019]. Эта организация была создана в

сентябре 2011 г. представителями 8 стран – Бразилии, Индонезии, Мексики, Филиппин, Южной Африки, Великобритании и США. В настоящее время в эту организацию входят 99 национальных и местных правительств.

В настоящее время функционирование электронного правительства лишь частично организовано на интернет-порталах, т.е. сложных электронных средствах, которые обеспечивают реализацию ряда государственных функций и услуг для граждан. Интернет-порталы обеспечивают поиск и получение информации, взаимодействие граждан и организаций с государственными органами, проведение мероприятий для граждан и организаций, а также предоставление государственных услуг. Интернет-платформы представляют собой более сложные электронные инструменты, которые не только предоставляют услуги, но и обеспечивают участие граждан в выборе государственных услуг и влияют на процесс принятия решений. И если мы используем прямое значение концепции платформы как совокупности ИКТ 2.0, ориентированной на использование системы веб-приложений на одном сервере для интерактивности и личного участия, то современное государственное управление включает такие технологии под флагом «электронного управления» (*e-governance*). В этом отношении электронные платформы являются открытым и технически нейтральным средством обеспечения свободного обмена ресурсами. В целом внимание обращается на такие политические характеристики электронных платформ, как свободная структура политических возможностей для участия, популистская направленность политики открытости контента, равноправное участие, стимулирование инноваций, конкурентоспособность. В этом отношении справедливым является подчеркивание новой природы взаимодействия граждан с государством: от участия – к сотрудничеству. «Основная цель платформенного правительства, – пишет Чунг-Сик Чанг, – состоит в обеспечении для гражданских образований основы для взаимодействия с правительством или участия в государственной деятельности посредством сотрудничества» [Chung 2017: 8].

Отметим некоторые существенные отличия платформ от порталов применительно к публичному управлению. Порталы ориентировались на государство и его функции, платформы – на взаимодействие государства с гражданами и бизнесом. Порталы предоставляли определенный набор государственных услуг, который определялся централизованно. Платформы же рассчитаны на то, что государственные (публичные) услуги могут быть запрошены гражданами и предоставляться многими конкурирующими поставщиками. Граждане на порталах являлись простыми потребителями услуг, тогда как на платформах у граждан возникает возможность создавать услуги. Публичные данные в условиях использования порталов были закрыты и являлись собственностью государства; на платформах они доступны и могут быть использованы всеми. При этом возникает особая система вовлечения всех взаимодействующих сторон в исследовательскую деятельность – переход от гражданской науки к всеобъемлющему процессу производства знаний.

Все эти характеристики учитываются сегодня при оценке уровня развития электронного правительства в мире. В этом отношении позволим себе сравнить положение с электронным правительством в России с другими странами, используя данные ООН. Для сравнения уровня развития электронного правительства в России мы использовали показатель Индекса развития электронного правительства (*EGDI*), используемые ООН для ежегодного обзора состояния дел в мире (см. табл. 1). Россия здесь сравнивается по трем основным индексным показателям, по самому Индексу развития и по Индексу электронного участия (*EPI*), с наиболее развитыми странами, реализующими идею го-

сударства как платформы. Это Великобритания и Эстония¹. Также положение дел в России сравнивается с европейскими и средними показателями в мире. Индекс развития электронного правительства (*EGDI*) представляет собой средневзвешенное значение нормализованных оценок по трем наиболее важным аспектам электронного правительства, а именно по объему и качеству онлайн-услуг (Индекс онлайн-услуг, *OSI*), состоянию развития телекоммуникационной инфраструктуры (Индекс телекоммуникационной инфраструктуры, *TII*) и человеческому капиталу (Индекс человеческого капитала, *HCI*). Каждый из этих наборов индексов сам по себе является составной мерой, которую можно извлекать и анализировать независимо [E-Government... 2016: 133].

Таблица 1

Индекс развития электронного правительства (*UNPAN*, 2016)

	Весь мир	Европа	Эстония	Россия	Великобритания
<i>EGDI</i>	0,4222	0,7241	0,8334	0,7215	0,9193
<i>OSI</i>	0,4623	0,6926	0,8913	0,7319	1
<i>TII</i>	0,3711	0,6438	0,7329	0,6091	0,8177
<i>HCI</i>	0,6433	0,836	0,8761	0,8234	0,9402
<i>EPI</i>	0,4625	0,6985	0,8136	0,7458	1

Россия в этом рейтинге 2016 г. занимает 35-е место. Великобритания стоит на 1-м месте, а Эстония — на 13-м. Российские показатели по всем компонентам индекса выше средних мировых данных, а его показатели сопоставимы со средними показателями по Европе. Данные об онлайн-сервисах (*OSI*) и развитии электронного участия (*EPI*) в России выше, чем в среднем по Европе. Это свидетельствует о значительном прогрессе России в развитии электронного правительства за последние годы.

Компания *Accenture* проводит исследование готовности стран к реализации идеи государства как платформы. Индекс базируется на 4 основных установках, говорящих об ориентации мышления на изменения и инновации: это инновации в области оказания публичных услуг, способность обеспечить экономический рост, построение основ информационной и коммуникационной инфраструктуры. Самые высокие показатели по уровню готовности государства как платформы в 2018 г. имели следующие страны (максимальный показатель 100): Сингапур (72,2), Великобритания (70,0), США (69,6), Австралия (67,3), Франция (66,9), Норвегия (66,7), Объединенные Арабские Эмираты (65,7), Япония (62,4), Германия (62,0), Саудовская Аравия (57,4) [Government... 2018].

Электронное правительство на платформе обладает характеристиками, которые способствуют развитию демократии в широком смысле этого слова, включая гражданское участие практически в повседневной деятельности государства и в процессах предоставления государственных услуг. В связи с этим платформа электронного правительства становится основой сетевого взаимодействия граждан, объединений гражданского общества и бизнеса с государством в различных сферах общественной деятельности. На данном этапе важна оценка электронного участия граждан через различные сайты такого электронного

¹ «В 2013 году Великобритания подписала меморандум о взаимопонимании с Эстонией, отражающий «обязательство двух стран работать вместе над развитием государственных служб, которые по умолчанию являются цифровыми». В 2016 году награда наконец-то нашла Великобританию, она возглавила рейтинги ООН по цифровому правительству, тогда как Эстония скатилась на средние позиции» [Margetts, Naumann 2017: 25].

правительства. Как справедливо пишут Кей Эрикссон и Генри Фогт, «движение электронного правительства» не только преобразовало государственную администрацию, но и оказало решающее влияние на политическое самосознание. «Платформы – это технические и информационные условия для повышения самоорганизации сообществ, формируемых в сетях. Управляемость сетевого сообщества обеспечивается сетевым обучением, поддерживаемым платформами» [Eriksson, Vogt 2013: 159].

Имеются попытки обобщить опыт организации ряда аспектов деятельности правительственных платформ. Так, Роберт Горуа выделяет 3 подхода к их формированию, основываясь в целом на системе правил взаимодействия правительства и других участников платформенного взаимодействия: самоуправление (свободное взаимодействие на основе ряда основополагающих правил), внешнее управление (взаимодействие со значительной внешней подотчетностью), со-управление (взаимодействие на основе сотрудничества и децентрализации) [Gogwa 2019: 862-864]. Критерии пространства и способа организации взаимодействия предлагает для дифференциации компания *Accenture*. В соответствии с этим подходом выделяются 4 типа правительственных платформ:

– «одно правительство» (*whole-of-government platform*), которое строится на принципе «одного окна» и позволяет создать «бесшовное» правительство для оказания публичных услуг;

– «одноранговая платформа» (*peer platform*), создаваемая двумя или несколькими правительственными структурами для организации обмена данными для оказания услуг;

– «экосистема» (*ecosystem platform*), в которой государство взаимодействует с неправительственными акторами в определенной сфере публичной политики;

– «краудсорсинговая платформа» (*crowdsourcing platform*), которая является платформой инновации и сотрудничества правительства с гражданами, бизнесом, НКО, другими государственными структурами, где роли четко определены, а правительство выполняет функцию дирижера или хаба для экосистемного взаимодействия [Four platforms... 2018].

Российская идея государства как платформы. В настоящее время в России реализуется концепция электронного правительства. Однако в апреле 2016 г. Всемирный банк и Институт развития информационного общества осуществили проект «Цифровое правительство 2020. Перспективы России», в котором рекомендуется разработать концепцию цифрового правительства [Digital... 2016]. Этот документ определяет цифровое правительство как правительство, созданное и действующее таким образом, чтобы при оптимизации, преобразовании и создании государственных услуг использовались преимущества цифровых данных. Акцент делается на информацию и данные, а не на процессы и услуги, как это было в концепции электронного правительства [Digital... 2016]. В настоящее время, как излагается далее в документе, ведущие правительства думают над тем, что предоставление интерфейсов прикладного программирования (*API*) доверенным посредникам может открыть возможности для новых услуг частного сектора и предпринимателей, снизить нагрузку и затраты на само правительство и повысить эффективность программы (например, за счет усиления существующих каналов или транзакций). В основе этой стратегии лежит общая установка Организации экономического сотрудничества и развития: «Первоначальный акцент на информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) был направлен на повышение эффективности и производительности в качестве предварительного условия для разумной налогово-бюджетной политики. В более долгосрочной перспективе использование цифровых технологий необходимо будет рассмотреть в более широком контексте, в котором

работают правительства, с перспективой все большего выдвигания пользователей на передний план» [Digital Government... 2016: 9].

Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы, утвержденная указом Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203, определяет перечень перспективных технологий (который включает в себя искусственный интеллект, Интернет вещей, обработку больших объемов данных и т.д.) и в принципе ставит задачу их применения в государственных органах РФ. В июле 2017 г. была принята государственная программа «Развитие цифровой экономики», которая хотя и не содержит прямого раздела, посвященного цифровому правительству, но фокусируется на формировании соответствующей государственной администрации.

Центр стратегических исследований, возглавляемый Алексеем Кудриным (ныне – председатель Счетной палаты РФ), с 2017 г. разрабатывает проект государства как платформы. В 2018 г. Центр предложил свое видение этого процесса в специальном докладе [Петров и др. 2018]. В будущем мы будем использовать этот документ и связанные с ним материалы для описания составных элементов и принципов этой модели государственного управления.

Двумя ключевыми характеристиками государства как платформы являются обеспечение максимальной человекоориентированности результатов управления и предоставления услуг и в то же время максимальной человеконезависимости процессов оказания услуг (как в сборе и обработке информации, так и в принятии решений). Проект предполагает, что изменение государственного управления на основе цифровизации приведет к высокому качеству предоставления государственных услуг, т.е. будет ориентировано на удовлетворение потребностей граждан и бизнеса в максимально удобной форме, быстро и эффективно. В то же время система принятия управленческих решений, построенная на основе больших данных, позволит снизить коррупцию, повысить ее независимость от человеческих факторов и будет способствовать достоверности, надежности и объективности принимаемых документов. Планируется ряд принципиальных изменений по таким направлениям, как государственное участие (модель сервисного государства, государство как координатор, непрерывная обратная связь), государственные процессы (государственная инфраструктура как единая сервисная точка доступа, процессный подход, достоверные и единые данные), государственная служба («цифровой менталитет», единая цифровая платформа взаимодействия, использование искусственного интеллекта).

Основная идея проекта состоит в том, что именно новое качество государственного управления (как и менеджмента вообще) будет способствовать повышению экономической эффективности деятельности в цифровой экономике и предоставлении государственных услуг, а не собственно внедрение новых технологий. При этом цифровые технологии в государственном платформенном управлении позволят повысить качество государственного управления (скорость и качество стратегических решений, удовлетворенность государственными сервисами со стороны граждан и бизнеса), адаптивность к вызовам нового технологического уклада и изменяющимся условиям хозяйствования, сохранить человеческий и технологический капитал внутри страны, повысить конкурентоспособность страны на мировых рынках [Петров и др. 2018: 23].

Хотя граждане и бизнес также заинтересованы в развитии государства как платформы, однако они здесь представлены преимущественно как потребители государственных услуг. Их субъектная роль определяется весьма узко: они могут более плодотворно заниматься своими делами. Система взаимодействия, кото-

рая вводится государством как платформой и о которой говорится в представленном проекте, ориентирована только на изъявление пожеланий гражданами и бизнесом, которые будут более полно учтены государственным управлением. В этом проявляется их участие в предлагаемой стратегии внедрения цифровых технологий в государственную деятельность. Расширяется пространство взаимодействия для лучшего потребления государственных услуг, и только. Наряду с технократизмом этот проект имеет еще склонность легитимировать рыночно-потребительскую идеологию.

Критика потребительского подхода к государству как платформе. В процессе трансформации электронного правительства из использования порталов в платформы проявился политический характер возможного функционирования государства в качестве платформы. Узкотехнологический подход к платформам позволил только повысить эффективность предоставления услуг. В более широком толковании говорилось об изменении идеологии государственной политики, которая стала характеризоваться такими особенностями, как ориентация на включение граждан, сотрудничество основных заинтересованных сторон в разработке общественных решений, дискурсивная практика определения повестки дня и т.д. И здесь «сотрудничество может теперь привести к новой роли государства: государства, которое скорее обеспечивает и усиливает социальное создание ценности своими гражданами. Оно защищает инфраструктуру сотрудничества P2P [*peer-to-peer*, равный с равным] и создание общего достояния: государство превращается в управляющего “рынка”, эффективно стимулируя, разрешая и организуя активы страны — способности и мотивы ее граждан» [Al-Ani 2017: 188].

Более или менее радикальная критика электронного правительства в целом основана на новых тенденциях, проявившихся как в развитии информационных технологий, так и в политике и обществе в этом столетии. Конечно, многие из этих тенденций проявились уже в конце прошлого века, однако их растущее значение стало ясным только сегодня. Эти тенденции также характерны для критики идеи государства как платформы. Можно выделить следующие основные направления критического подхода к технологической и рыночно-потребительской теории государства/правительства как платформы:

- критика оппортунистического характера использования ИКТ в политике и государственном управлении;
- критика потребительского подхода к платформенной организации государственного управления в связи с доминированием идеологии неолиберализма;
- критика преобладающего акцента на информации, ее хранении, распространении и использовании на государственных порталах в виде больших данных и отсутствие внимания к тому, что современное государственное управление в большей степени основано на знаниях, чем на информации;
- критика либерально-индивидуалистической модели демократии, на которой основывалась идея государства как платформы.

Все эти направления критики, конечно, связаны с критикой оптимистического отношения к использованию новых информационных технологий, в основе которого лежит убеждение, что технологические параметры развития являются детерминантами социальных изменений. Однако государственное управление и государственная политика являются социальными явлениями со своими параметрами и детерминированными отношениями. Мы согласны с утверждением, что «правительство по своей сути является социальным предприятием. Проблемы цифрового правительства не являются полностью техническими и часто не являются общими для типичных бизнес-предприятий и поставщиков услуг; коммерческие усилия мало подходят для решения нетех-

нических и уникальных потребностей правительства. В частности, решения, касающиеся целевых групп и функций государственных служб (например, по вопросам конфиденциальности и доверия), носят юридический и политический характер и не зависят от простых экономических или деловых компромиссов. Такое переплетение социальных, правовых и технических проблем лучше всего решать с помощью исследований, направленных конкретно на цифровое правительство. Следовательно, в дополнение к тому, что правительство полностью зависит от использования технологий, такие дисциплины, как социология, политология, государственное управление, бизнес и право, неразрывно вовлечены в это дело» [Arens et al. 2003: 7]. Таким образом, «ключевые вопросы, которые необходимо решить, касаются пригодности технологий в государственных процессах, а не развития правильных технологий» [Aleixo, Nunes, Isaias 2012: 221].

Программа представления государства в качестве платформы ориентирована прежде всего на идеологию нового государственного менеджмента с его главной идеей – «сделать правительство эффективным и дешевым». В значительной степени это означает, что, используя электронное правительство, можно предоставлять общественные услуги гражданам и предприятиям более эффективно и с меньшими затратами. Не случайно главной задачей внедрения электронного правительства во многих странах было быстрое использование правительственных порталов для предоставления наибольшего числа услуг. В общем, эта задача оказалась выполнимой, а возможные услуги с использованием Интернета оказались качественными, дешевыми и быстрыми, хотя, естественно, в этом процессе есть трудности и проблемы. Однако оказалось, что потребительский подход к электронному правительству страдает многими недостатками. В целом, никто особенно не оспаривал выполнимость электронных услуг; было сказано, что этого акцента явно недостаточно при рассмотрении возможностей новых ИКТ и Интернета. Особенно много среди этих критиков тех, кто рассматривает функции правительства по предоставлению услуг и его отношения с гражданами через социально-политическую призму. Эндрю Чедвик и Кристофер Мэй указывают на ограниченный характер отношений правительства и граждан, когда последние выступают в качестве «клиентов» государства. ИКТ повысят уровень предоставления услуг с более точным целевым общением с гражданами и более быстрым реагированием на них, но демократическая возможность такого общения обычно игнорируется. В центре управленческой модели лежит предположение, что изменения являются дополнительными. Хотя ИКТ могут бросать вызов и предоставлять возможности для правительств (их взаимодействие с национальной экономикой и, в более широком смысле, с гражданским обществом), их основная операционная логика остается неизменной [Chadwick, May 2003]. Следовательно, возможность быстро и качественно предоставлять услуги гражданам является лишь одной из задач внедрения цифровых платформ. Последние могут являться более значимыми для истинно политического взаимодействия государства и граждан в публичном пространстве, повышая его партиципаторную управляемость.

Информационный подход является доминирующим в теории и практике электронного правительства. Общеизвестно, что электронное правительство является эффективным средством сбора правительственных онлайн-документов, предоставления информационных услуг гражданам, предприятиям, распространения информации среди государственных ведомств в целях совершенствования процесса принятия решений и общего управления. Современные правительства размещают огромный объем информации на своих порталах, и это часто считается основным показателем их информационной прозрачно-

сти. Использование больших данных в этом отношении считается прорывом в повышении эффективности работы правительства. На это делает ставку и проект государства как платформы.

Тем не менее информационная парадигма в настоящее время противоречит принципам общества, основанного на знаниях. Циркуляция знаний подразумевает иной характер обмена информацией. Следовательно, цифровое правительство не может быть задумано только как платформа для предоставления множества государственных услуг в электронной форме, т.е. как технология безличного рынка услуг и товаров. Государство как платформа может иметь место только в единстве с новым совещательным характером политического режима в целом. «Цифровое управление можно рассматривать как инструмент, позволяющий гражданам выбирать способ взаимодействия с правительствами. Это механизм, обеспечивающий эффективное использование ИКТ для улучшения обмена информацией между гражданами и правительством... В целом, цифровое правительство включает в себя предоставление электронных услуг, электронную демократию и электронное управление (цифровая поддержка для выработки политики и политического процесса)» [Asgarkhani 2007: 130].

Попытка свести использование идеи государства как платформы к прагматической версии государства как эффективного механизма предоставления государственных услуг будет иметь лишь частичную поддержку. Эта попытка не учитывает сложный характер внедрения каких-либо технологий в жизненное пространство государственной политики. Тормоз реформы здесь, очевидно, будет двумя компонентами контекста любой административной реформы: во-первых, в существующей системе государственного управления воплощены базовые культурные ценности; во-вторых, наблюдается тесная связь между административной реформой и политическим режимом. Технология четвертой технической революции идет в ногу с необходимостью гражданского участия и сотрудничества государства, гражданского общества и бизнеса. Без этого контекста реформа технологического типа «государство как платформа» обречена на половину чисто коммерческого успеха.

Статья написана при финансовой поддержке РФФИ, грант 18-011-00756 А «Гражданское участие в условиях формирования цифрового правительства».

Список литературы

Петров М., Бузов В., Шклярчук М., Шаров А. 2018. *Государство как платформа. (Кибер)государство для цифровой экономики. Цифровая трансформация*. М.: Центр стратегических разработок. 52 с.

Сморгунов Л.В. 2007. От электронного государства к электронному правлению: смена парадигмы. — *Политическая наука*. № 4. С. 20-49.

Al-Ani A. 2017. Government as a Platform: Services, Participation and Policies. — *Digital Transformation in Journalism and News Media. Media Business and Innovation* (ed. by M. Friedrichsen, Y. Kamalipour). Cham.: Springer. P. 179-196.

Asgarkhani M. 2007. The Reality of Social Inclusion through Digital Government. — *Journal of Technology in Human Services*. Vol. 25. No. 1-2. P. 127-146.

Arens Y., Callan J., Dawes Sh.S., Fountain J., Hovy E., Marchionini G. 2003. Cyberinfrastructure and Digital Government. URL: https://www.belfercenter.org/sites/default/files/files/publication/JF_cyberinfrastructure.pdf (accessed 23.08.2019).

Aleixo C., Nunes M., Isaias P. 2012. Usability and Digital Inclusion: Standards and Guidelines. — *International Journal of Public Administration*. Vol. 35. No. 3. P. 221-239.

- Castelnovo W., Sorrentino M. 2017. The Digital Government Imperative: a Context-Aware Perspective. — *Public Management Review*. Vol. 20. No. 5. P. 709-725.
- Chadwick A., May C. 2003. Interaction between States and Citizens in the Age of the Internet: «E-Government» in the United States, Britain, and the European Union. — *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*. Vol. 16. No. 2. P. 271-300.
- Chung Ch.-S. 2017. From Electronic Government to Platform Government. — *Journal of Platform Technology*. Vol. 5. No. 3. P. 3-10.
- Citizen Service Platform. Strategies to Transform Government in the 2.0 World*. Microsoft. 2010. 14 p.
- Dawes S., Gregg V., Agouris P. 2004. Digital Government Research: Investigations at the Crossroads of Social and Information Science. — *Social Science Computer Review*. Vol. 22. No. 1. P. 5-10.
- Digital Government 2020. Prospects for Russia*. 2016. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/562371467117654718/pdf/105318-WP-PUBLIC-Digital-Government-2020.pdf> (accessed 17.04.2019).
- Digital Government Strategies for Transforming Public Services in the Welfare Areas: OECD comparative study*. 2016. OECD. 63 p.
- Driving Democracy Forward. Year in Review 2018*. 2019. Washington, DC: OGP. 17 p.
- Dugdale A., Daly A., Papandrea F., Maley M. 2005. Accessing E-government: Challenges for Citizens and Organizations. — *International Review of Administrative Sciences*. Vol. 71. No. 1. P. 109-118.
- E-Government in Support of Sustainable Development: United Nations E-Government Survey 2016*. N.Y. United Nations. 2016.
- Eriksson K., Vogt H. 2013. On Self-service Democracy: Configurations of Individualizing Governance and Self-directed Citizenship. — *European Journal of Social Theory*. Vol. 16. No. 2. P. 153-173.
- Four Platforms for Governments. — *Accenture*. 2018. URL: <https://www.accenture.com/us-en/insights/public-service/four-platforms-for-government> (accessed 05.05.2019).
- Gil-Garcia J.R., Dawes Sh.S., Pardo T.A. 2018. Digital Government and Public Management Research: Finding the Crossroads. — *Public Management Review*. Vol. 20. No. 5. P. 633-646.
- Gillespie T. 2010. The Politics of 'Platforms'. — *New Media & Society*. Vol. 12. No. 3. P. 347-364.
- Gillespie T. 2018. *Custodians of the Internet: Platforms, Content Modernization, and the Hidden Decisions that Shape Social Media*. New Haven, CT: Yale University Press. 296 p.
- Gorwa R. 2019. What is Platform Governance? — *Information, Communication and Society*. Vol. 22. No. 6. P. 854-871.
- Government as a Platform: Report 2018*. URL: <https://www.accenture.com/us-en/insights/public-service/government-as-a-platform> (accessed 05.05.2019).
- Jang S.H. 2016. A Comparative Study on the Development of K-MOOC Platform. — *Journal of Platform Technology*. Vol. 4. No. 1. P. 33-38.
- Knox C. 2013. Public Administrators' Use of Social Media Platforms: Overcoming the Legitimacy Dilemma? — *Administration and Society*. Vol. 20. No. 10. P. 3-20.
- Margetts H., Naumann A. 2017. Government as a Platform: What Can Estonia Show the World? 41 p. URL: politics.ox.ac.uk/materials/publications/16061/government-as-a-platform.pdf (accessed 20.08.2019).
- O'Reilly T. 2010. Government as a Platform. — *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice* (ed. by D. Lathrop, L. Ruma). Sebastopol, Calif.: O'Reilly Media. P. 11-40.

SMORGUNOV Leonid Vladimirovich, *Dr.Sci. (Philos.), Professor, Head of the Chair of Political Governance, Saint Petersburg State University (7-9 Universitetskaya Emb, Saint-Petersburg, Russia, 199034; l.smorgunov@spbu.ru)*

PARTICIPATORY GOVERNABILITY: PLATFORMS AND COLLABORATION

Abstract. *The article critically examines the potential of the idea of the state as a platform. The author highlights technocratic, consumer and political approaches to the implementation of ideas in practice, evaluates Russian idea of the state as a platform. The article considers contextual conditions for the transition to the platforms, gives their definition, as well as approaches to the classification of platform species. The importance of ensuring state governability through collaboration of citizens, business, NGOs and the state on the formed technological platforms is emphasized. Participatory governability is a special network effect of multilateral interaction. Criticism of the consumer approach to the state as a platform takes into account the exhaustiveness of the concept of a new public management and the need to take into account the co-political content of the platforms.*

Keywords: *participatory governability, platforms, state as a platform, collaboration*

МАЙКОВА Элеонора Юрьевна — доктор философских наук, доцент; заведующий кафедрой социологии и социальных технологий, проректор по учебной работе Тверского государственного технического университета (170026, Россия, г. Тверь, наб. А. Никитина, 22, каб. 204; maykova@yandex.ru)

СИМОНОВА Елена Валерьевна — кандидат социологических наук, доцент кафедры социологии и социальных технологий Тверского государственного технического университета (170026, Россия, г. Тверь, наб. А. Никитина, 22, каб. 236; Simonova-E-V@yandex.ru)

ИНСТИТУТ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ВЫБОРОВ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Аннотация. *Статья посвящена исследованию проблем и перспектив развития института муниципальных выборов в России. Авторы проводят анализ содержания научного дискурса о процедурах избрания глав муниципальных образований и избирательных механизмах формирования представительных органов местного самоуправления, особое внимание уделяя изучению факторов жизнеспособности моделей формирования муниципальных структур, основанных на процедуре прямых выборов. Статья основана на данных эмпирических исследований, проведенных в Тверском регионе в 2012–2018 гг.*

Ключевые слова: *местное самоуправление, муниципальные выборы, прямые выборы, модель сити-менеджера, конкурсная модель, избирательная система*

Проблематика, связанная с перспективами развития института муниципальных выборов, приобретает острое звучание, начиная с периода проведения нового этапа муниципальной реформы в 2014–2015 гг. В настоящее время фиксируется амбивалентное отношение к данному социально-политическому институту и государству, и общества. С одной стороны, российское законодательство трактует местное самоуправление (МСУ) как одну из основ конституционного строя, как форму народовластия, провозглашает юридиче-