

Проблема анализа структуры политических возможностей цифровизации публичного управления в России: региональный аспект¹

Каплуненко А. М.

Санкт-Петербургский государственный университет, Санкт-Петербург, Российская Федерация;
alekseykaplunenکو8395@gmail.com

РЕФЕРАТ

Цель данной работы заключается в рассмотрении возможностей анализа социально-политического феномена цифровизации государственного управления в российских регионах с точки зрения концепции структуры политических возможностей.

Для достижения поставленной цели были использованы следующие методы: анализ политических индексов (EGDI, EPI, DESI, CPI, NRI, DAI, индекс «Цифровая Россия», индекс цифровой грамотности), анализ работ ведущих зарубежных социологов и политологов по теме цифровизации политики и публичного управления, анализ главных работ таких авторов, как Ч. Тилли, С. Тэрроу и др. по теме структуры политических возможностей. Необходимость обращения к данным индексов обусловлена потребностью определения максимально возможного спектра параметров цифровизации публичного управления, их взаимосвязей и релевантности политической системы Российской Федерации. Обращение к трудам исследователей феномена цифровизации и отдельным работам Ч. Тилли и С. Тэрроу является осевой частью данного исследования. Концептуальные разработки данных авторов являются теоретическим фундаментом данного исследования.

Результаты исследования представлены автором статьи в виде рекомендаций по включению дополнительных показателей для анализа структуры политических возможностей цифровизации публичного управления. Показатели отражают совокупность политических ресурсов, необходимых для планомерной реализации концепции цифрового публичного управления на уровне субъекта Российской Федерации с учетом специфических рисков, обусловленных региональной политикой.

В качестве вывода отмечено, что предложенные варианты дополнительных параметров могут быть оспорены или модернизированы с учетом других, не включенных в данную работу концептов и эмпирических данных.

Ключевые слова: цифровизация, цифровые трансформации, государственное управление, политический контекст, динамические и стабильные показатели, индексы, региональная политика

An Issue on Analysis of Digital Public Governance Political Opportunities Structure in Russia: Regional Aspect

Aleksey M. Kaplunenکو

St. Petersburg State University, Saint Petersburg, Russian Federation; alekseykaplunenکو8395@gmail.com

ABSTRACT

The objective of this work is to study ways to analyze public governance digitalization in Russian regions in terms of political opportunities structure. In order to achieve the objective, the following methods were used: political indices analysis (EGDI, EPI, DESI, CPI, NRI, DAI, 'Digital Russia' index, digital literacy index), analysis of political power institutional designs in Russian regions, analysis of research works done by leading foreign and Russian sociologists and political scientists and devoted to public governance digitalization and allied subjects, analysis of core papers of such authors as C. Tilly, S. Tarrow and etc.

¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке РНФ (грант № 19-18-00210 «Политическая онтология цифровизации: исследование институциональных оснований цифровых форматов государственной управляемости».

Learning indices is conditioned by the need to define as large as possible number of public governance digitalization parameters, its inter relations and relevance to Russian political system. Appealing to investigations of digitalization researchers and works of C. Tilly, S. Tarrow constitutes a key part of this article, and the authors' concepts provide the methodological foundation of the research. Results of this research are expressed in a set of recommendations on including additional indicators for analysis of digital public governance political opportunities structure. These indicators represent whole plurality of political resources essential for gradual realization of public governance digitalization concept on regional level allowing for particular risks caused by public policy in a sub-federal entity. Summary of the study includes author's notion about probable challenging or modernization of suggested variants of additional indicators in terms of other theoretical concepts and empirical data not included in this paper.

Keywords: digitalization, digital transformations, public governance, political context, dynamic and stable indicators, indices, regional politics

С появлением и стремительным развитием цифровых информационных технологий гуманитарные науки не только модернизировали свой методологический инструментарий, но и открыли для себя новые предметы исследования. К таким открытиям, в частности, можно отнести довольно популярную на сегодняшний день в западной политической науке проблематику внедрения цифровых технологий в процессы взаимодействия граждан и органов государственной власти. Вопросы оптимизации публичного управления при помощи достижений научно-технического прогресса стали подниматься еще с 70-80-х гг. XX в., когда ставились первые эксперименты по электронной демократии, а американскими изобретателями Робертом Эллиотом Каном и Винтоном Серфом был разработан протокол передачи данных TCP/IP, что положило начало процессу становления всемирной сети Интернет. В современной отечественной политологии также стали возникать вопросы о возможностях интеграции сетевых технологий и процедур взаимодействия граждан и органов государственной власти вплоть до создания единой открытой, но в то же время защищенной информационной экосистемы. В контексте этого правительство курируются проекты «Цифровая экономика РФ» [8] и «Открытое правительство» [7]. Однако подобные проекты на данный момент направлены лишь на трансформацию инструментов взаимодействия общества и власти. В этой связи возникают следующие вопросы. Первый — способны ли цифровые технологии изменить не только формы политических институтов, но и их содержание? Второй — каким образом возможен анализ структуры политических возможностей цифровизации публичного управления в российском регионе?

В рамках данной статьи предпринята попытка рассмотрения поставленных вопросов с использованием следующих материалов и методов исследования. Прежде всего, был проведен анализ разработанности темы воздействия цифровых информационно-коммуникационных технологий на процессы взаимодействия граждан и государственных структур в трудах зарубежных политологов и социологов: С. Коулмана, Д. Фрилона, Й. Бенклера, К. Ширки, М. Кастельса, А. Барда, Я. Зодерквиста, М. Хиндмана, Е. Морозова. В качестве теоретической основы анализа структуры политических возможностей были использованы положения концепции структуры политических возможностей, вклад в развитие которой был вложен социологами П. Эйзингером, Ч. Тилли, С. Тэрроу. В качестве эмпирических материалов исследования были использованы данные международных и внутрироссийских индексов (EGDI, EPI, DESI, CPI, NRI, DAI, индекс «Цифровая Россия», индекс цифровой грамотности), характеризующих социально-политические аспекты цифровой трансформации. Для ответа на первый вопрос о том, способны ли цифровые технологии изменить не только формы политических институтов, но и их содержание, были проанализированы труды ведущих исследователей цифровой трансформации политики. Как указывают американские социологи С. Коулман и Д. Фрилон в сборнике "Handbook of Digital Politics" [10], политика по сути своей является технологией организации общественных отношений. В то же время цифровые трансформации обеспечиваются также за счет технологий. Таким образом, по мнению исследователей, целесообразно рассматривать современное состояние политики именно как цифровой политики, т. е.

взаимосвязи вышеназванных технологий, т. к. последние играют конституирующую роль по отношению друг к другу.

Й. Бенклер, израильско-американский профессор предпринимательских правовых исследований в Гарвардской школе права, в эссе *“The Wealth of Networks”* [9] рассматривает эту конституирующую роль преимущественно в экономическом аспекте через введенное им понятие «совместного однорангового производства», т. е. создания контента участниками одного уровня в рамках системы нерыночной сетевой экономики. Здесь же он отмечает, что нахождение и функционирование в этой системе также дает совершенно новые возможности для пользователей в плане производства новых понятий экономического и политического дискурсов, политической мобилизации.

Американский исследователь медиа К. Ширки, описывая в книге *“Here Comes Everybody: Power of Organizing Without Organizations”* [22] влияние интернет-технологий на социум, подчеркивает потенциал использования ресурсов всемирной сети в политических целях. На примерах политических флешмобов в России, Белоруссии и Китае он показывает ценность координирующих возможностей социальных сетей, видеохостингов и почтовых сервисов для организации политических сил.

Испанский социолог М. Кастельс также отмечает, что политика становится все более связанной с интернетом. В своих работах [3; 4; 5] он анализирует влияние всемирной сети на такие области общественных отношений, как динамика общественных движений, консолидация локальных сообществ; информационная политика государства; ноополитика и кибероружие на геополитической арене. На основе анализа автор делает вывод, что «в настоящее время, вместо того чтобы способствовать укреплению демократии путем распространения знаний и стимулирования гражданского участия, использование интернета ведет к углублению кризиса политической легитимности в результате предоставления более широкой стартовой площадки для политики скандалов».

Шведские исследователи А. Бард и Я. Зодерквист в своей работе «Нетократия» [1] выступают с критикой ограниченности подхода М. Кастельса к анализу влияния интернет-технологий на общество. По их мнению, изменения затрагивают не только отдельные сферы жизни, но и весь философский дискурс. Возвращаясь к теме цифровой трансформации содержания демократических институтов, авторы «Нетократии» отмечают, что формирующаяся сетевая политическая структура встречает сопротивление со стороны капиталистической демократии, которая постепенно распадается, уступая место новым формам, новой логике взаимодействия акторов.

М. Хиндман в труде *“Myth of Digital Democracy”* [15] в отношении цифровой трансформации демократических институтов заявляет, что в течение долгого времени это будет лишь не более чем мифом. На сегодняшний день интернет не имеет достаточно возможностей для равного представительства интересов различных социальных групп. Эта происходит по причине двух взаимосвязанных проблем: специфичности интересов среднего класса населения и неравенства людей в плане их доступа к цифровым технологиям и навыкам работы с ними.

Американо-белорусский журналист и политолог Е. Морозов пишет на тему цифровизации в более утешительном контексте, отмечая положительное влияние интернет-технологий на организационные и мобилизационные возможности граждан по защите своих прав [19]. Однако он скептически относится к идее того, что всемирная сеть сможет вывести демократию на новый, практически утопический уровень. Главная проблема здесь заключается в использовании авторитарными правительствами интернета для проецирования и продвижения своих интересов, т. е. власть приобретает новые формы преследования инакомыслящих.

Обзор мнений вышеназванных исследователей создает лишь общую дискурсивную картину цифровых трансформаций публичного управления. Однако она довольно позитивна, и можно заключить в качестве ответа на первый вопрос, что на сегодняшний день преобладает видение не столько поверхностного, сколько конституирующего воздействия цифровых трансформаций на публичное управление.

Обращаясь к специфике цифровизации процессов взаимодействия населения и органов государственной власти в российском регионе, важно рассмотреть проблему влияния множества факторов на конституирующую роль цифровых технологий. В рамках данной статьи эти факторы интерпретированы

и представлены как политические возможности цифровизации. Идея выделения политических возможностей в отдельный объект исследования появилась в контексте изучения общественных движений в работах П. Эйзингера [13], Ч. Тилли [25], С. Тэрроу [23]. Концепция Ч. Тилли, помимо возможностей, предполагала также и учет угроз, рисков, стимулирующих и репрессивных методов воздействия на общественные движения со стороны властей. Рассмотрение преимущественно политических возможностей началось после синтеза Дугом Макадамом «модели политического процесса» [17] на основе концепции Ч. Тилли, разработок П. Эйзингера, М. Липски [16] и стратегии Р. Кловарда и Ф. Ф. Пивена [20]. Новая модель породила некоторые лакуны в научном знании о роли общественных движений в состязательной политике, но стала дорабатываться идеями Д. делла Порта [11] и других социологов и политологов. В целом исследователи полагали, что преимущественное влияние на организацию общественных движений оказывают не столько экономические факторы, сколько политические изменения, происходящие в государстве. Для анализа этих трансформаций были предложены стабильные и динамические индикаторы структуры политических возможностей. К первым относят переменные, связанные со степенью открытости / закрытости политической системы, т. е. такие как способность властей ограничивать деятельность общественных движений, количество партий и их представленность в парламенте, развитость законодательных органов и их открытость для гражданских инициатив. К динамическим относятся переменные, связанные с кризисами политической системы, конфликтами элит внутри нее, соотношением противников и союзников общественных движений.

Несмотря на то, что концепция структуры политических возможностей разрабатывалась в контексте изучения состязательной политики, ее теоретический потенциал и терминологический аппарат позволяют применять ее в сфере изучения цифровизации публичного управления. Основываясь на прочтении вышеназванных авторов, можно заключить, что в самом общем понимании структура политических возможностей представляет собой корпус взаимосвязанных и взаимозависимых политических ресурсов, объем которых и доступ к которым определяется спецификой функционирования политического режима. Цифровизация публичного управления, как уже было сказано в начале статьи, по мнению многих современных исследователей, обладает значительным конститутивным потенциалом, поэтому важно понять, какие существуют возможности и какие из них необходимы для его раскрытия. Здесь сразу нужно отметить индексы, фиксирующие степень проникновения цифровых технологий в те или иные общественные сферы. На сегодняшний день наиболее известными являются такие, как E-government Development Index, E-participation Index, Digital Economy and Society Index, Cyber Power Index, Network Readiness Index, Digital Adoption Index, индекс «Цифровая Россия», индекс цифровой грамотности. Некоторые индикаторы, составляющие основу этих индексов, могут быть интерпретированы как политические возможности цифровизации публичного управления. Так, например, в созданном ООН E-government Development Index одним из таких показателей является Online Services Index — индекс доступности и качества онлайн-услуг, который устанавливается путем опроса населения [18]. Дополнение к названному индексу, E-participation Index, базируется на трех параметрах: E-Information, E-Consultation, E-Decision-making, отражающих возможности правительственных сайтов по информированию населения, его консультированию и предоставлению возможности участвовать в принятии решений соответственно [14]. Digital Economy and Society Index, разработанный Европейской Комиссией, включает в себя конкретный индикатор цифровых государственных услуг (Digital Public Services), который высчитывается на основе данных шести индикаторов (процент пользователей услуг электронного правительства, количество предварительно заполненных электронных форм, уровень доступа онлайн-услуг, готовность открытых данных, процент пользователей услуг электронной медицины) [24]. К индексам, включающим индикаторы отношения правительства и граждан к цифровым трансформациям в государстве, относятся также такие, как Digital Adoption Index [12] и Network Readiness Index [2], демонстрирующие степень принятия в государстве цифровых трансформаций и готовность к проникновению цифровых ИКТ в общественные процессы соответственно.

В контексте изучения цифровых трансформаций в России Московской школой управления «Сколково» периодически публикуется рейтинг регионов, получивший название «Цифровая Россия». В качестве

основных параметров формализованы и обоснованы семь индикаторов, которые позволяют, используя аддитивную модель, получить результирующее значение индекса цифровизации по каждому субъекту РФ. К политическим возможностям, следуя выше обозначенному пониманию этого термина, среди этих индикаторов можно отнести лишь один — нормативное регулирование и административные показатели цифровизации [6]. «Цифровая Россия» является единственным индексом, который в той или иной степени измеряет уровень цифровых трансформаций на региональном уровне, однако важно заметить, что данный индекс нацелен на то, чтобы оценить преимущественно степень готовности инфраструктуры региона, но не его институциональной среды к внедрению цифровых технологий согласно государственной программе «Цифровая экономика Российской Федерации». Дело в том, что эта программа является ориентиром цифровых изменений, которые нацелены в большей степени на оптимизацию существующих практик взаимодействия экономических агентов.

При таких условиях решение вопроса цифровизации публичного управления ограничивается, а проблема анализа структуры ее политических возможностей остается актуальной. Из рассмотренных выше индексов были выделены отдельные индикаторы, которые в той или иной степени могут быть интерпретированы как политические возможности цифровизации. Однако, по мнению автора данной статьи, этих показателей недостаточно для того, чтобы можно было говорить именно о структуре политических возможностей. Здесь немаловажной является проблема учета особенностей региона, т. е. его политического контекста, напрямую зависящего от федеральных указов, управленческих решений губернаторов, деятельности властей на местах, партийной специфики, наличия возможностей для продвижения гражданских инициатив и, самое главное, уровня доверия населения к проводимой политике региональных властей. Параллельно с определением дополнительных параметров, доступных для включения в структуру политических возможностей региона, возникает вопрос их разделения на стабильные и динамические. Здесь можно руководствоваться принципами, по которым эти показатели выделял С. Тэрроу, т. е. к стабильным будут относиться индикаторы открытости / закрытости системы публичной политики региона, партийного представительства в парламенте и инфраструктурных возможностей продвижения гражданских инициатив. К динамическим возможно отнесение уровня доверия граждан к политике цифровизации государственно-частного взаимодействия и наличие сторонников / противников проводимых цифровых трансформаций.

В заключение стоит отметить, что обозначенные в данной статье пункты относительно структуры политических возможностей цифровизации публичного управления в российском регионе базируются исключительно на данных имеющихся индексов цифровизации и концептуальной основе, предложенной Ч. Тилли, С. Тэрроу и др. Предложенный вариант решения проблемы построения и анализа структуры политических возможностей носит рекомендательный характер и, следовательно, может быть оспорен либо дополнен. На сегодняшний день вопрос цифровых трансформаций является очевидным и по-настоящему актуальным только для представителей бизнеса, т. к. экономический и даже социальный эффекты от этой оптимизации вполне прогнозируем. В сфере государственного управления и взаимодействия рядовых граждан с органами власти этот вопрос, как указывалось в начале статьи, порождает социальных оптимистов преимущественно в рядах исследователей цифровизации, но не государственных чиновников.

Литература

1. Бард А., Зодерквист Я. Нетократия. СПб. : Изд. дом. Стокгольмской школы экономики в Санкт-Петербурге, 2004. 113 с.
2. Индекс сетевой готовности. Аналитический портал «Гуманитарные технологии» [Электронный ресурс]. URL: <https://gtmarket.ru/ratings/networked-readiness-index/networked-readiness-index-info> (дата обращения: 28.06.2019).
3. Кастельс М. Власть коммуникаций / Пер. с англ. Н. М. Тылевич; под науч. ред. А. И. Черных; НИУ ВШЭ. М. : Изд. дом ВШЭ, 2016. 565 с.
4. Кастельс М. Галактика Интернет / Пер. с англ. А. Матвеева. Екатеринбург : У-Фактория, 2004. 328 с.

5. *Кастельс М.* Информационная эпоха: экономика, общество и культура / Пер. с англ. под науч. ред. О. И. Шкаратана. М. : Изд. дом ВШЭ, 2000. 606 с.
6. Методология расчета индекса «Цифровая Россия» субъектов Российской Федерации. Московская школа управления «Сколково». Центр финансовых инноваций и безналичной экономики [Электронный ресурс]. URL: https://finance.skolkovo.ru/downloads/documents/FinChair /Research_Reports/SKOLKOVO_Digital_Russia_Methodology_2019-04_ru.pdf (дата обращения: 29.06.2019).
7. Открытое правительство: из 2012 в 2024. Информационный портал Экспертного совета при Правительстве РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://open.gov.ru/events/5517657/>; URL: <https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/858/>. (дата обращения: 26.06.2019).
8. Цифровая экономика РФ [Электронный ресурс]. Информационный портал Министерства цифрового развития, связи и коммуникаций Российской Федерации. URL: <https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/858/> (дата обращения: 25.06.2019).
9. *Benkler Y.* The Wealth of Networks. NH: Yale University Press, 2006. 527 p.
10. *Coleman S., Freelon D.* Handbook of Digital Politics. Padstow: T. J. International Ltd., 2015. 510 p.
11. *della Porta D. and Reiter H.* Policing Protest: The Control of Mass Demonstrations in Western Democracies. Vol. 6. Minneapolis, London : University of Minnesota Press, 1998. 309 p.
12. Digital Adoption Index [Электронный ресурс]. URL: <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2016/Digital-Adoption-Index> (дата обращения: 27.06.2019).
13. *Eisinger Peter K.* The Conditions of Protest Behavior in American Cities. 1973 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.irp.wisc.edu/publications/dps/pdfs/dp10872.pdf> (дата обращения: 26.06.2019).
14. E-Participation Index. UN E-Government Knowledgebase [Электронный ресурс]. URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/About/Overview/E-Participation-Index> (дата обращения: 26.06.2019).
15. *Hindman M.* Myth of Digital Democracy. Princeton: Princeton University Press, 2009. 95 p.
16. *Lipsky M.* Protest as a Political Resource // American Political Science Review. Vol. 62 (4), 1968. P. 1144–1158.
17. *McAdam D., Tarrow C., Tilly C.* Dynamics of Contention. New York and Cambridge : Cambridge University Press, 2001. 408 p.
18. Methodology. UN E-Government Knowledgebase [Электронный ресурс]. URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/About/Methodology> (дата обращения: 26.06.2019).
19. *Morozov E.* The Net Delusion: How Not to Liberate the World. London : Allen Lane, 2011. 408 p.
20. *Piven F. F., Cloward R. A.* Poor People's Movements: Why They Succeed, How They Fail. New York : Vintage Books, 1977. 402 p.
21. *Scholl H. J., Glassey O., Janssen M.F.W.H.A.* [и др.] Electronic Government and Electronic Participation: Joint Proceedings of Ongoing Research, PhD Papers, Posters and Workshops of IFIP EGOV and ePart 2015. Vol. 32. Amsterdam : IOS Press, 2015. 376 p.
22. *Shirky C.* Here Comes Everybody. London: Penguin Books Ltd., 2008. 333 p.
23. *Tarrow S. G.* Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics. New York : Cambridge University Press, 2011. 354 p.
24. The Digital Economy and Society Index (DESI) [Электронный ресурс]. URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi> (дата обращения: 27.06.2019).
25. *Tilly C., Tarrow S.* Contentious Politics. Boulder: Paradigm Publishers, 2006. 256 p.

Об авторе:

Каплуненко Алексей Михайлович, аспирант Санкт-Петербургского государственного университета (Санкт-Петербург, Российская Федерация), участник гранта РФФИ № 19-18-00210; alekseykaplunenko8395@gmail.com

About the author:

Aleksey M. Kaplunenko, Postgraduate Student of St. Petersburg State University (Saint Petersburg, Russian Federation), Participant of the RSF Grant № 19-18-00210; alekseykaplunenko8395@gmail.com