

# РЕФЛЕКСИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В КОНТЕКСТЕ ЦИФРОВИЗАЦИИ: КОНЦЕПТУАЛИЗАЦИЯ И ПРАКТИЧЕСКОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ<sup>1</sup>

**Е. А. Тропинова**

Тропинова Елена Александровна

Эл. почта: e.tropinova@spbu.ru. ORCID 0000-0002-2541-8927.

Санкт-Петербургский государственный университет, ул. Смольного 1/3, подъезд 7, Санкт-Петербург, 191060, Россия

*Аннотация.* Статья посвящена исследованию потенциала рефлексивного управления в контексте цифровизации публичного сектора. Реализован теоретический анализ условий и факторов, обуславливающих рефлексивность политических агентов в процессе их взаимодействия в цифровом публичном пространстве (в том числе посредством электронных платформ). Показано, что рефлексивность как свойство политических агентов «отражать», познавать собственное и поведение друг друга обеспечивается тремя взаимосвязанными процессами: интроспекцией, делиберацией и самоорганизацией, которые создают предпосылки для «управления изнутри», когда сложная социотехническая система и ее агенты становятся внутренними элементами организации, осуществляют ее интерпретацию и совместно, посредством рефлексивной координации, обеспечивают соуправление и контроль снизу. Логика рефлексивного управления описывается в статье с позиций исследований цикла разработки политики и управляемости, отражая значимую тенденцию смены парадигмы публичного управления и модели координации — от традиционной, основанной на руководстве, к рефлексивной координации, предусматривающей совместную деятельность государственных и негосударственных агентов по актуализации и деинституционализации норм, регламентирующую управляемую систему в условиях изменения ожиданий акторов или общественно-политического контекста. На основе методологии переходного управления и процессного анализа проанализированы практические импликации рефлексивного управления в Центрах управления регионом. Сделан вывод о первичности и надфункциональности ценностей, поддерживаемых алгоритмами рефлексивного управления на платформах обратной связи (ПОС). На современном этапе они связаны с оптимизацией и эффективностью государственного управления и сервисными ориентациями исполнительной власти (концепция «сервисного государства 2.0», реализуемая цифровым правительством). Кроме того, рефлексивное управление на ПОС имеет предикативный и упреждающий потенциал, поскольку цель состоит не только в том, чтобы выявить проблему, но и изменить правила и не допустить ее возникновения в будущем. Упреждающий потенциал ПОС реализуется, как показало исследование, на основе уполномочивания и многоканального доступа граждан к публичной делиберации. Наконец, сочетание полицентрической и иерархической координации в ЦУРах обеспечивает сохранение управленческой автономии региональных администраций, но в то же время выводит контроль и общую координацию правил и регламентов работы с «инцидентами» на федеральный уровень с целью обеспечения единых национальных стандартов реагирования на проблемы.

*Ключевые слова:* рефлексивность, рефлексивное управление, цифровизация, центры управления регионом, платформы обратной связи.

Цифровизация публичного управления в регионах является в настоящее время государственным приоритетом. В дополнение к технократическим целям — развитие гибких, бесшовных, интероперабельных инфраструктур — сегодня ставятся задачи оптимизации расходов на содержание бюрократии и повышения качества

<sup>1</sup> Исследование выполнено при поддержке РФФИ, грант 19-18-00210 «Политическая онтология цифровизации: исследование институциональных оснований цифровых форматов государственной управляемости».

регионального управления на основе единых национальных стандартов «сервисного государства 2.0». Цифровая трансформация предполагает использование новой методологии принятия обоснованных решений на основе данных, учитывающих множество параметров и факторов развития территорий, а также посредством общественной делиберации. Связывая агентов территории, цифровые платформы обеспечивают функционирование открытого пространства выражения мнений государственных и негосударственных акторов, поиска компромиссов и принятия решений, удовлетворяющих потребности большинства.

В статье исследуется концепция рефлексивности и рефлексивного управления, получившая развитие и осмысление в отечественной (Щедровицкий, 1967; Лефевр, 1967; Лепский, Райков, 2019) и зарубежной литературе (Dryzek, 1993; 2013; Feindt, Weiland, 2018; Hofmann J; Katzenbach C; Gollatz K., 2017; Smith, Stirling 2005, 2007). Важно подчеркнуть, что в отечественной литературе рефлексивность и рефлексивное управление рассматриваются с философско-управленческих позиций и внимание фокусируется на коммуникативной и ценностной природе взаимодействий. В зарубежном дискурсе концепция рефлексивного управления адаптирована к проблематике устойчивого развития и экологической политики. Некоторые ученые расширяют возможности объяснительного потенциала концепции рефлексивного управления в исследованиях цифровизации публичного управления и делиберативной демократии (Dryzek, 2019; Torgerson, 2007, Chilvers, 2013, Tropinova, 2020).

Осмысление принципов рефлексивного управления в российском контексте представляется новым направлением исследований и обуславливает актуальность настоящей статьи. Исследовательская цель состоит в анализе потенциала и механики рефлексивного управления в условиях цифровизации публичного сектора, а также оценке возможностей применения данного концептуального подхода в региональном цифровом управлении. Теоретический анализ феномена рефлексивности и рефлексивного управления в контексте цифровизации осуществлен с позиций теории управления, цикла разработки политики и концепции управляемости. На основе методологии переходного управления и процессного анализа оценен практический потенциал реализации принципов рефлексивного управления в Центрах управления регионом и на платформах обратной связи.

### **Рефлексивность в сложных социотехнических системах**

Категория «рефлексии», рассматриваемая в широком спектре общественных наук,— это способность и свойство сложных систем, объяснительный принцип их функционирования, регулятивный прием или детерминанта, а также специфический процесс или механизм развития сложных социально-технических систем. Будучи свойством человека, рефлексия позволяет улавливать и интерпретировать сигналы, подаваемые социотехническими системами. Этот взаимосвязанный процесс возможен при условии, если техническая подсистема располагает модулями, способными посылать разнообразные сигналы, а социальная обладает компетенциями (интроспекция) и специальными программами для их улавливания и интерпретации. Кроме того, критически важным является непрерывный процесс взаимодействия акторов (делиберация), в ходе которого осуществляется анализ интерпретаций и распространение знаний о социотехнической системе, механизмах координации и продуктах ее деятельности.

В. Усов, реализовавший в своей работе детальный анализ рефлексивного управления, указывает на полисемантизм данного определения и множество подходов

к пониманию природы (Усов, 2008). Гуманитарный подход, разработанный В. Лефевром, основоположником теории рефлексии, описывает возможность элементов рефлексивной системы «отражать» (введенное понятие «система зеркал»), познавать поведение друг друга и воздействовать на акторов в процессе принятия решений (Лефевр, 1967). Деятельностный подход (Щедровицкий, 1967) рассматривает рефлексивность как форму теоретической деятельности человека, направленную на осмысление собственной перформативности; через призму правил, управляющих конструированием деятельности, обеспечивающих поддержание «механизма ликвидации разрывов, формирования связи и соорганизации людей». Наконец, рефлексия, с точки зрения натуралистического подхода, способствует налаживанию обратной связи (Усов, 2008).

Изучение природы и закономерностей развития сложных социотехнических систем в современных условиях эволюции парадигм публичного управления и развертывания цифровизации в реализации новых форматов взаимодействия государства и общества позволяет обозначить два подхода, различным образом соотносящих субъектов управления с социотехнической системой.

Первый — управление извне предполагает отстраненность на некоторой дистанции субъектов управления от социотехнической системы. Этот подход согласуется с технократической парадигмой цифровизации публичного управления и менеджериальным подходом, когда цифровые технологии рассматриваются в качестве основного инструмента решения управленческих задач (Сморгунов, 2020; Большакова, 2021). Предписания становятся основой для «авторитарных вмешательств» (Latour, 2010) и объективации системы управления (Smith & Stirling, 2007).

Цифровизация создает возможности для формирования, адаптации и подстройки системы управления самими субъектами, то есть реализации противоположного подхода — управление изнутри. В этом случае пространство управления, сама социотехническая система и ее агенты становятся внутренними элементами единой организации. Причем последние посредством делиберации и рефлексии начинают интерпретировать систему, осуществляя анализ ее практик и контроль снизу. Рефлексивность, таким образом, оказывается проявлением способности структуры, процесса или набора идей перестраиваться в результате осмысления системой своей перформативности (агентами или посредством автоматической самооценки техническими элементами). Она создает политическим субъектам возможности функционировать в качестве преднамеренных, самокритичных агентов изменений. Наконец, рефлексивность — это управление управлением, фокусирование внимания на условиях реализации обычных координационных механизмов (Hofmann et al., 2017). В связи с чем значимым становится самосознание и самоидентификация политических агентов, их осведомленность не только о том, как функционирует социотехническая система публичной платформы, но и политико-управленческая методология в том числе (Chilvers, 2013).

Рефлексивность политических агентов предполагает реализацию двух взаимосвязанных процессов — социальную оценку и социальное обязательство.

Социальные оценки предусматривают эпистемический процесс — особый способ понимания социально-технической системы — и включают институциональные практики и подходы (экспертно-аналитические и общественно-делиберативные). Реализация социальных оценок позволяет политическим агентам создать объективную картину и наметить варианты политик с учетом неопределенности и сложившегося контекста (Smith & Stirling et al., 2005). Возможности полноценной социальной оценки определяются шириной исходных данных и их доступностью

для политических агентов (Сморгунов, 2020). В числе ключевых требований для форматирования потока данных важно обратить внимание на следующие:

- данные должны обеспечивать возможности для установления и исследования причинно-следственных связей;
- должны быть предусмотрены (и осмыслены агентами) различные варианты вмешательства (альтернативные технологии, институциональные рамки, политические инструменты);
- агентам должны быть доступны различные точки зрения, конкурирующие между собой, которые участвуют в формировании коллективного представления о системе, ее качестве, перформативности и потенциале развития.

При этом сферой политического решения является открытое или закрытое позиционирование результатов оценки. В случае открытого представления участникам публично отображаются контексты принятия решений, условия, перспективы, при которых решение было выбрано из нескольких альтернатив. Открытые социальные оценки также предполагают тиражирование управленческих практик. В случае закрытых результатов оценки выбор принципа реагирования осуществляется без обеспечения публичности контекста принятия такого решения, практики реагирования выбираются безальтернативно.

Социальное обязательство предусматривает онтологический процесс, определенный способ существования человека в социотехнической системе. Консолидация и координация социальных и технических элементов обусловлена тем, что система существует, пока расширенно воспроизводятся потребности, которые она может удовлетворить. Участие в социальном обязательстве для политических агентов связано с выгодами, которые может обеспечить публичная платформа (удобство, скорость) и некоторыми институциональными интересами (например, ресурсная оптимизация и эффективность). Пул ресурсов, производимых публичными платформами и доступных политическим агентам, включает следующие: операционные выгоды, права на инфраструктуру, договорная безопасность, политическая защита и покровительство, возможности для обучения и повышения уровня осведомленности, распределенная (процедурная) ответственность/справедливость. А. Смит и А. Стирлинг подчеркивают, что способ, которым акторы воспроизводят и распределяют эти ресурсы, определяет конфигурацию социотехнической системы и формы обязательств (Smith&Stirling, 2007): материальные; устанавливающие (способствуют изменению системы, институционализации новых совместно разработанных правил и рутин); делиберативные (обеспечивают координацию между управляющими системой акторами и поддержку ассимиляции более широкого круга акторов на платформе).

Справедливое взаимодействие и самоорганизацию социотехнических систем поддерживает принцип распределительной (дистрибутивной) справедливости, введенный Дж. Ролзом (Ролз, 2010) и получивший широкое осмысление в трудах отечественных исследователей (Канарш, 2011; Сморгунов, 2017, Алексеева, 2001 и др.), в основе которого лежит делиберативное согласование, предполагающее следующие процессы:

- организацию обмена знаниями и компетенциями между участниками публичного обсуждения, взаимодействия на платформе;
- «взвешивание», «визуализацию» и приоритизацию конкурирующих точек зрения;
- легитимацию механизма разделения эпистемического труда (авторитета).

Такая фокусировка на пользователе и стремление к разрешению возникающих противоречий через множественность мнений к консенсусу обеспечивает необ-

ходимый уровень инклюзивности политических акторов в цифровом публичном пространстве, их проактивность и доверие, в том числе к самоорганизующимся электронным институтам, формируемым в дополнение к государству программными (техническими) агентами.

### **Рефлексивное цифровое управление**

Фундаментальная идея, лежащая в основе позитивистских принципов анализа политики, заключается, по мнению Дж. Драйзека, в том, что «политические интервенции должны быть основаны на общественных законах детерминации и проверены нейтральными эмпирическими наблюдениями (Dryzek, 1993). Постпозитивизм, отрицая данный тезис на основе предположения о многонаправленности и многоплановости ценностей и целей публичной политики, задает новую перспективу, указывая, что доступность и масштабы привлеченных для анализа данных, а также сложные методологии не всегда ведут к более эффективным решениям. Исследователи подчеркивают, что в условиях неопределенности и непредсказуемости внешней среды механизм принятия решений претерпевает изменения, возникает необходимость увязки когнитивной оценки политики с общественным участием в ее осмыслении (Stirling, 2008; Dryzek, 1990). В дополнение к научно обоснованной и эмпирически доказанной политике в современных условиях политические агенты в большей степени обращают внимание на релевантность принимаемых решений сложившейся конъюнктуре. Приоритизируется легитимность решения, основанная, в дополнение к формальным правилам, на ценностных ориентациях общества (Torgerson, 2007).

Концепция рефлексивного управления получила свое развитие в исследованиях различных сфер общественной жизни, прежде всего в аспекте устойчивого развития и экологической политики. Она приобретает практическую значимость в условиях интенсивной и масштабной цифровизации публичного сектора. В нынешних условиях развитие государственных организаций, необходимость их адаптации к цифровой среде приобретает характер непрерывных изменений. Интенсифицируются взаимодействия с гражданами, вследствие чего изменяются принципы обслуживания («сервисная модель государства 2.0), логика принятия доказательных и публично одобренных решений, с учетом изменяющегося контекста и ситуации (“win-win”). Участники, находясь в цифровом пространстве общественной deliberации, в определенный момент (critical moment) (Boltanski & Thevenot, 1999) оказываются перед необходимостью обсуждать свои ожидания, предпочтения или нормы, координирующие их поведение, требующие, вследствие изменений внешней среды, актуализации, модификации или отмены.

Остановимся на некоторых концептуальных направлениях исследований. Рефлексивное управление рассматривается в русле исследований цикла разработки политики и управляемости (decision-making process and governance) (Feindt & Weiland, 2018), но в более широком контексте как процесс коллаборации множества политических агентов и делиберативных практик. В этой связи политические решения рассматриваются не как результат иерархических, сверху вниз скоординированных, а как совокупность взаимосвязанных вертикальных и горизонтальных процессов, реализуемых независимыми государственными и негосударственными агентами, имеющими сходные или конфликтующие интересы, согласование которых в делиберативной координации обеспечивает принятие решения, удовлетворяющего большинство. В этой перспективе развивается идея о том, что в условиях современных цивилизационных процессов,

технологических прорывов, цифровизации государство утрачивает потенциал единого руководства хозяйственными и экономическими процессами. Эффективная политика становится результатом интерактивных решений, разрабатываемых и принимаемых на различных уровнях публичного управления. «Рефлексивный поворот» (Reflexive Governance, 2010) способствует трансформации базовой модели координации от обмена и традиционной координации к рефлексивной координации. Традиционная координационная модель в большей степени предполагает регуляторные практики, включающие централизованное и целенаправленное регулирование, интервенции и регламентации поведения акторов с целью влияния на него. При этом управленческая система задает (предопределяет) конкретные параметры и формы влияния (само- и мультиакторная регуляция, законодательный процесс). Важно подчеркнуть, что целеориентированность, формализованные процедуры и рутины служат эффективной аллокации и распределению ресурсов на макроуровне и достижению качественных и количественных параметров эффективности на организационном. Предсказуемость внешней среды предопределяет длинные горизонты планирования. Преодоление ключевых рисков, связанных с неэффективностью бюрократии и внешними эффектами, порождаемыми средой, обеспечивает необходимую управляемость сложной системы. Рефлексивная координация, возникающая вследствие усложнения управляемой системы, выходит за рамки исключительно регуляторных практик. Она воспроизводит координационные практики с целью сокращения неопределенности, вызванной появлением в цифровом публичном пространстве множества политических акторов. Актуализируется потребность, отмеченная Дж. Коулманом, «координировать действия других акторов, чтобы удовлетворить собственные потребности» (Швери, 1996). Также координация инициирует совместную деятельность по актуализации и деинституционализации норм, если ожидания акторов или среда изменяются (например, установление пределов публичности в интернет-пространстве). При этом рефлексивность и процессная ориентация управляемой системы нацелена на согласование интересов, практик и рутин для более успешной горизонтальной (сетевой) координации. В числе ключевых рисков оказываются проблемы коммуникации, решение которых в условиях цифровизации обеспечивается как техническими, так и социальными элементами управляемой системы. Таким образом, можно заметить, что рефлексивная координация в отличие от обычной имеет процедурную природу и направлена на проблематизацию процедурных практик, поскольку ожидания и оценки акторов формируются ситуативно. Регламенты поддержания делиберации, принятия решения становятся предметом обсуждения всех акторов, вовлеченных в публичное пространство (например, на электронной платформе). Они реализуют свои реакции относительно конкретного момента функционирования системы в определенных обстоятельствах, под воздействием влияния факторов внешней среды или в результате актуализации проблемы, возникающей в ходе общественного обсуждения. Регуляторные же практики применяются тогда, когда система в определенных условиях, усилиями вовлеченных в делиберативный процесс, не достигает поставленных целей.

### **«Центры управления регионом» и потенциал рефлексивного управления**

Федеральный проект «Цифровой регион»<sup>2</sup>, стартовавший в 2018 г., направлен, по мнению вице-премьера по вопросам цифровой экономики и инновациям Дмитрия

<sup>2</sup> [https://data-economy.ru/digital\\_region](https://data-economy.ru/digital_region)

Чернышенко на «приземление» федеральных инициатив с оценкой «глубины проникновения цифровых технологий в каждом субъекте», чтобы в масштабе страны достигнуть максимального экономического, управленческого эффекта от цифровизации, решить задачу выравнивания уровня цифрового развития территорий, доступности цифровых сервисов для населения в разрезе регионов и муниципалитетов. Развертывание региональной цифровизации нацелено на преодоление системных барьеров, в числе которых наибольшее влияние на управленческий потенциал региональных администраций оказывают следующие:

- недостаточное понимание различий параллельно идущих процессов — информатизации, автоматизации и цифровизации;
- отсутствие региональных аналитических систем поддержки принятия решений на основе данных;
- неэффективные партисипаторные практики взаимодействия власти и граждан.

Системным решением, предполагающим возможности преодоления указанных барьеров и способствующим повышению качества регионального управления с использованием цифровых технологий, стали Центры управления регионом (ЦУР)<sup>3</sup>. С декабря 2020 г. проект реализуется во всех субъектах РФ. В июне 2021 г. была запущена централизованная платформа обратной связи (ПОС) «Решаем вместе» (сервис «Госуслуги»), в которую в настоящее время интегрированы все регионы России.

Платформы обратной связи представляют собой агрегаторы запросов граждан с официальных порталов и социальных сетей, контролируемых главами субъектов РФ и федеральными институтами государственной власти. Технологическое решение платформы «Инцидент-менеджмент» осуществляет выявление «инцидентов» и автоматически соотносит их с ответственными исполнителями, минуя традиционный бюрократический путь. Управленческое решение ПОС обеспечивается по принципу «полная публичность эпизода обращения», что предполагает регистрацию обращения, наличие регламента исполнения и ответственного исполнителя и эскалацию по вертикали власти в случае сбоев. Политическая специфика связана с тем, что ЦУРы и процессы работы с обращениями сконцентрированы в регионах, а контроль за реализацией решения, его качеством и перформативностью региональных администраций выведен в федеральный центр. Это обусловлено следующим:

- необходимостью создания технологического базиса и интеграционной поддержки государственного управления в России, обеспечивающих координацию управленческой методологии и культуры на федеральном и территориальном уровнях (Ситуационные центры развития, 2019);
- важностью имплементации автоматизированных систем контроля исполняемости, единых стандартов реагирования на проблемы, позволяющих оперативно измерять качество государственного управления в регионах и реагировать напрямую из федерального центра ресурсной поддержкой или контрольно-административными методами;
- значимостью оперативного картирования<sup>4</sup> — визуализации и диагностики проблемных процессов региона для их последующей классификации и осмысления всеми политическими акторами, выработки взвешенных решений.

<sup>3</sup> Исполнителем поручений Президента РФ по итогам заседания Совета по развитию местного самоуправления от 30.01.2020 и создания платформ обратной связи и распределенной централизованной системы работы с обращениями граждан стало АНО «Диалог-Регионы» совместно с региональными администрациями. <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/62919>

<sup>4</sup> Центры управления регионом используют «тепловые карты» для отображения «динамики на-

Как подчеркивалось ранее, рефлексивное управление осуществляется в рамках трех процессов: интроспекция (самоанализ политического агента), делиберация (публичные обсуждения) и самоорганизация системы через совершенствование институтов, практик и рутин, выработанных на основе публичного обсуждения. Использование методологии переходного управления (transition management) (Kemp&Loorbach, 2006) и процессного анализа (process mining) (Gulledge&Rainer, 2002) позволило выявить некоторые возможности рефлексивного управления в координации деятельности ЦУРов и достижения ими поставленных стратегических целей.

При проектировании социотехнической системы ценности, поддерживаемые рефлексивным управлением, должны быть первичными, надфункциональными и осмысляться до развертывания системы. В определенной степени до запуска ЦУРов эти базовые ценности были обозначены премьер-министром М. В. Мишустинным в Административной реформе 2020 года (Постановления, 2020), целью которой стала оптимизация госаппарата и повышение эффективности государственного управления, окончательный переход на принципы «сервисного государства 2.0»<sup>5</sup>.

Один из первых ЦУРов в России был открыт Правительством Московской области. Он стал лучшей практикой и был рекомендован к тиражированию опыта. Базовые ценности, определяющие алгоритмы рефлексивного управления, отражены в слогане организации «Все знаем — Быстро решаем — Не допускаем» (Центр управления регионом, 2019). Отмечается, что цель состоит не столько в том, чтобы решить проблему, обозначенную гражданином, сколько в том, чтобы ее не допустить. Это возможно на основе уполномочивания, наличия необходимой доли административной самостоятельности и управленческой логики, приемлемой для региона. Идея заключается не только в фиксации автономии региона, а в поддержке его управленческого суверенитета, наделении региональных администраций инструментами рационализации жизни граждан, в том числе за счет привлечения последних к общественному контролю и диалогу с администрацией. Уполномочивание, встроенное в алгоритмы ЦУР, обеспечивает возможности имплементации региональных политик, которые соответствуют условиям развития территорий и актуальным потребностям (контексту). При этом подразумевается расширение доступа акторов к обсуждению и изменению политики (в Московской области публичная делиберация реализуется на платформе «Добродел» и через виртуальную приемную губернатора, а также в профильных группах социальных сетей).

Делиберация, значимая составляющая платформ обратной связи, направлена на выработку разумных, обоснованных мнений, обсуждение, в котором участники готовы пересматривать свои предпочтения в свете появляющейся дополнительной информации и доступа к контексту принятия управленческих решений, а также заявлений, сделанных другими акторами. Через самоанализ проблем территории и совместную ревизию (пересмотр) делиберация становится драйвером рефлексивности на платформах. Анализ платформ общественного обсуждения, осуществ-

пряженности» и совместной отработки решений по предотвращению подобных проблем в будущем. Проблемы распределяются по принципу Парето: до 70% решаются в оперативном режиме, оставшиеся ресурсоемкие, требующие общественного или экспертного обсуждения, остаются в цифровом публичном пространстве и подвергаются общественному осмыслению и выбору решения.

5 Основные принципы «сервисного государства 2.0»: безбумажные процессы, автоматическое принятие решений, отказ от физических документов, оперативное решение жизненных ситуаций, отделение контактной работы с гражданами от процесса принятия решений, мультисканальность взаимодействия.

влияющих формирование потока данных для ЦУР Московской области, позволил выделить несколько значимых результатов делиберативного процесса:

1) граждане непосредственно формулируют вопросы к администрации (регистрация «инцидентов», осуществляют самоанализ проблем территории, выявляя слепые зоны регионального управления);

2) граждане осуществляют приоритизацию проблем для последующего экспертного обсуждения и оценивают его результаты (с точки зрения полезности и эффектов управления);

3) граждане осуществляют соотнесение и согласование обыденных вопросов с региональными политиками (научаются рассуждать как соуправленцы);

4) граждане развивают компетенции оценки последствий возникающих проблем для политики.

Как можно заметить по содержанию результатов, участники платформ в процессе публичной делиберации в достаточной степени реализуют социальную оценку и приобретают социальные обязательства, что поддерживает высокий уровень рефлексивности политических агентов.

Наконец, рефлексивная координация, реализуемая на платформе, имеет свои особенности, предопределяющие взаимодействия социотехнической системы и агентов между собой. На уровне региона ЦУР является полицентрической организацией, воспроизводящей совокупность автономных центров принятия решений, формируемых ответственными исполнителями. В целом же на базе централизованной платформы обратной связи «Решаем вместе» координация становится иерархической, когда поток данных конструируется снизу вверх — от региона к центру, а политики реализуются сверху вниз (прежде всего в аспекте регламентации процесса работы с «инцидентами»). Сочетание иерархического и полицентрического типов рефлексивной координации обеспечивает условия, когда данные создаются и структурируются иерархией, а политики интерпретируются вдоль иерархии. Мы подчеркивали важность уполномочивания, реализуемого на основе полноценного принципа субсидиарности. Современное устройство сети ЦУР предполагает сочетание позитивного и негативного регулирования: прямое вмешательство, если система не справляется и не достигает установленного уровня перформативности и патерналистские программы для определенной группы территорий или проблем. Уполномочивание обеспечивает региональным администрациям определенную управленческую свободу в пределах своих компетенций. В теории организации это определяется как «система ограничений». В пределах своих ограничений нижние уровни иерархии (региональные ЦУР) могут принимать и исполнять решения, имплементировать политику. Если появляется необходимость выхода за пределы ограничений или вверенная им территориальная система отклоняется от установленных показателей эффективности, необходима авторизация, осуществляемая высшими уровнями управленческой иерархии.

Таким образом, реализация принципов рефлексивного цифрового управления на территориальном уровне позволяет преодолеть противоречия нынешней региональной повестки и сложности согласования федеральных приоритетов с текущими задачами регионального управления. Это обеспечивается за счет сочетания иерархической и полицентрической координации на платформах обратной связи, что позволяет в полной мере использовать предикативный и упреждающий по-

тенциал алгоритмического рефлексивного управления. Публичная делиберация и вовлечение государственных и негосударственных агентов в процессы разработки правил и регламентов работы с инцидентами повышают управленческую автономию региональных институтов публичной власти и расширяют возможности для соуправления и контроля снизу.

### **Библиографический список**

- Алексеева, Т. А. (2001). *Справедливость как политическая концепция: Очерк современных западных дискуссий*. М.: Московский общественный научный фонд.
- Большакова, Ю. М. (2021) Вопросы цифровизации в контексте современного этапа эволюции публичного управления. *Власть*, 4, 43–48.
- Канарш, Г. Ю. (2011). *Социальная справедливость: философские концепции и российская ситуация*. М.: Издательство Московского гуманитарного университета.
- Лефевр, В. А. (1967) *Конфликтующие структуры*. М.: Высшая школа.
- Постановления Правительства Российской Федерации от 16 ноября 2020 года, № 1829, 1830*. Режим доступа <http://government.ru/news/40861/>
- Ролз, Дж. (2010). *Теория справедливости*. М.: ЛКИ.
- Ситуационные центры развития как интеграторы государственного управления в саморазвивающихся полисубъектных средах* (2019). М.: Когито-центр.
- Сморгунов, Л. В. (2017). Государство, сотрудничество и инклюзивный экономический рост, *Власть*, 11, 22–30.
- Сморгунов, Л. В. (2020). Институты доступности цифровых платформ и государственная управляемость. *Южно-российский журнал социальных наук*, 3, 6–19. DOI: 10.31429/26190567-21-3-6-19
- Усов, В. Н. (2008). *Рефлексивное управление: философско-методологический аспект* (Автореферат докторской диссертации). Екатеринбург.
- Центр управления регионом Губернатора Московской области*. Режим доступа <http://d-russia.ru/wp-content/uploads/2019/09/гумар.pdf>
- Швери, Р. (1996). Теоретическая социология Джеймса Коулмена: аналитический обзор. *Социологический журнал*, 1–2, 62–81.
- Щедровицкий, Г. П. (1967). *О методе семиотического исследования знаковых систем. Семиотика и восточные языки*. М.: Наука.
- Boltanski, L., Thevenot, L. (1999). The Sociology of Critical Capacity. *European Journal of Social Theory*, 3, 359–377.
- Chilvers J. (2013). Reflexive Engagement? Actors, Learning, and Reflexivity in Public Dialog on Science and Technology. *Science Communication*, 35(3), 283–310. DOI: 10.1177/1075547012454598.
- Dryzek, J. S. (1990). *Discursive Democracy: Politics, Policy, and Political Science*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dryzek, John S., Berejikian, J. (1993). Reconstructive Democratic Theory. *American Political Science Review*, 87(1), 48–60.
- Dryzek, J. S. (2013). The deliberative democrat's Idea of Justice. *European Journal of Political Theory*, 12(4), 329–346. DOI:10.1177/1474885112466784
- Feindt, P., Weiland, S. (2018). Reflexive Governance: Exploring the Concept and Assessing its Critical Potential for Sustainable Development. Introduction to the Special Issue. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 20(6), 661–674, DOI: 10.1080/1523908X.2018.1532562
- Gulledge, T., Sommer, R. (2002). Business Process Management: Public Sector Implications. *Business Process Management Journal*, 8, 364–376. DOI: 10.1108/14637150210435017

- Hofmann, J., Katzenbach, C., Gollatz, K. (2017). Between Coordination and Regulation: Finding the Governance in Internet Governance. *New Media & Society*, 19(9), 1406–1423. DOI: 10.1177/1461444816639975
- Kemp, R., Loorbach, D. (2006). Transition Management: A Reflexive Governance Approach. In J. Voss, D. Bauknecht & R. Kemp. (Eds) *Reflexive Governance for Sustainable Development*. Cheltenham, Edward Elgar.
- Latour, B. (2010). A Collective of Humans and Nonhumans. In *Technology and Values: Essential Readings*. Willey-Blackwell.
- Lawless, J. S. (2010). *Reflexive Governance: Redefining the Public Interest in a Pluralistic World*. Hart Publishing.
- Smith, A., Stirling, A. (2007). Moving Outside or Inside? Objectification and Reflexivity in the Governance of Socio-Technical Systems. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 9(3–4), 351–373, DOI: 10.1080/15239080701622873
- Smith, A., Stirling, A. & Berkhout, F. (2005). The Governance of Sustainable Socio-Technical Transitions. *Research Policy*, 1491–1510. DOI: 10.1016/j.respol.2005.07.005.
- Smith, A., Stirling, A. (2008). *Social–Ecological Resilience and Socio–Technical Transitions: Critical Issues for Sustainability Governance*. Brighton: STEPS Centre.
- Torgerson, D. (2007). Policy Discourse as Dialogue: Emergent Publics and the Reflexive Turn. *Critical Policy Studies*, 1, 1–17, DOI: 10.1080/19460171.2007.9518506
- Tropinova, E. (2020). Institutionalization of Digital Public Administration Design: The Reflexive Potential of Agents of Change. *Journal of Economic Regulation*, 11, 78–86.

Статья поступила в редакцию 27.08.2021  
Статья принята к публикации 25.09.2021

Для цитирования: Тропинова Е. А. Рефлексивное управление в контексте цифровизации: концептуализация и практическое использование. — *Южно-российский журнал социальных наук*. 2021. Т. 22. № 3. С. 6–18.

## REFLEXIVE GOVERNANCE IN THE CONTEX OF DIGITALIZATION: CONCEPT AND PRATICAL IMPLEMENTATION

### E. A. Tropinova

Elena A. Tropinova

E-mail: e.tropinova@spbu.ru. ORCID 0000-0002-2541-8927.

Saint Petersburg State University, 1/3 Smolny Str., Entrance № 7, Saint Petersburg, 191060, Russia

*Acknowledgement.* The research was carried out through the financial support of the Russian Science Foundation, grant No 19–18–00210 “Political ontology of digitalization: Study of institutional bases for digital forms of governability”.

*Abstract.* Following recent theoretical studies and practical implications of digitalization of public sector in Russia this article studies the concept of reflexivity and reflexive governance. We conducted a theoretical analysis of the conditions and factors that determine political agents' reflexivity. We define 'reflexivity', as a property of political agents to 'mirror, to recognize the behavior and communicative strategies on platforms which are provided by three interrelated processes: introspection, deliberation and self-organization. Reflexivity creates prerequisites for “management from within”, when a complex socio-technical system and its agents become internal elements of the organization, carry out its interpretation and through reflexive coordination, provide co-management and down-top steering and control. The article builds logic of reflexive governance around the concept of governance and the process of policy-making in a broader multi-agent approach and taking into consideration a significant trend of changing the paradigm of public administration and the coordination model. From the traditional, regulative, to reflexive coordination, which provides for cooperative activities of state and non-state agents to adapt and de-institutionalize the norms governing the political system in conditions of changing expectations of actors or socio-

political context. Based on the methodology of transitional management and process analysis, we analyze the practical implementation of reflexive governance in Russian Regional Management Centers. We come to the conclusion about the primacy and super functionality of values supported by reflexive algorithms on feedback platforms. At the present stage, these values aim with the optimization and efficiency of public administration and service orientations of the executive branch (the concept of “service state 2.0” implemented by the Russian digital government). In addition, reflexive governance on the feedback platforms has predicative and proactive potential. The key goal is to anticipate and identify the problem and to change the rules and prevent its occurrence in the future. The proactive potential of the feedback platforms develops, as the study showed, on the basis of full-scale and multi-channel access of citizens to public deliberation. Finally, the combination of polycentric and hierarchical coordination in the Regional Management Centers ensures the preservation of managerial autonomy of regional administrations, but at the same time brings control and overall coordination of rules and regulations for dealing with “incidents” to the federal level, in order to ensure uniform national standards for responding to problems.

Key words: reflexivity, reflexive governance, digitalization, regional management centers, feedback platforms.

DOI 10.31429/26190567-22-3-6-18

## References

- Alekseeva, T. A. (2001). *Spravedlivost' kak politicheskaya kontseptsiya: Ocherk sovremennykh zapadnykh diskussiy* [Justice as a Political Concept: An Essay of Modern Western Discussions]. M.: Moskovskiy obshchestvennyy nauchnyy fond.
- Bol'shakova, Y. M. (2021) Voprosy tsifrovizatsii v kontekste sovremennogo etapa evolyutsii publichnogo upravleniya [Issues of Digitalization in the Context of the Current Stage of the Evolution of Public Administration]. *Vlast'* [Power], 4, 43–48.
- Boltanski, L., Thevenot, L. (1999). The Sociology of Critical Capacity. *European Journal of Social Theory*, 3, 359–377.
- Dryzek, J. S. (1990). *Discursive Democracy: Politics, Policy, and Political Science*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dryzek, J. S. (2013). The deliberative democrat's Idea of Justice. *European Journal of Political Theory*, 12(4), 329–346. DOI: 10.1177/1474885112466784
- Dryzek, John S., Berejikian, J. (1993). Reconstructive Democratic Theory. *American Political Science Review*, 87(1), 48–60.
- Feindt, P., Weiland, S. (2018). Reflexive Governance: Exploring the Concept and Assessing its Critical Potential for Sustainable Development. Introduction to the Special Issue. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 20(6), 661–674, DOI: 10.1080/1523908X.2018.1532562
- Gulledge, T., Sommer, R. (2002). Business Process Management: Public Sector Implications. *Business Process Management Journal*, 8, 364–376. DOI: 10.1108/14637150210435017
- Hofmann, J., Katzenbach, C., Gollatz, K. (2017). Between Coordination and Regulation: Finding the Governance in Internet Governance. *New Media & Society*, 19(9), 1406–1423. DOI: 10.1177/1461444816639975
- Kanarsh, G. Y. (2011). *Sotsial'naya spravedlivost': filosofskiye kontseptsii i rossiyskaya situatsiya* [Social Justice: Philosophical Concepts and the Russian Situation]. M.: Izdatel'stvo Moskovskogo gumanitarnogo universiteta.
- Kemp, R., Loorbach, D. (2006). Transition Management: A Reflexive Governance Approach. In J. Voss, D. Bauknecht & R. Kemp. (Eds) *Reflexive Governance for Sustainable Development*. Cheltenham, Edward Elgar.
- Latour, B. (2010). A Collective of Humans and Nonhumans. In *Technology and Values: Essential Readings*. Willey-Blackwell.
- Lawless, J. S. (2010). *Reflexive Governance: Redefining the Public Interest in a Pluralistic World*. Hart Publishing.

- Lefevr, V. A. (1967). *Konfliktuyushchie struktury* [Conflicting Structures]. M.: Vysshaya shkola.
- Postanovleniya Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii ot 16 noyabrya 2020 goda, № 1829, 1830 [Resolutions of the Government of the Russian Federation dated 16 November 2020, № 1829, 1830]. Retrieved from <http://government.ru/news/40861/>
- Rolz, D. (2010). *Teoriya spravedlivosti* [Theory of Justice]. M.: LKI.
- Shchedrovitskiy, G. P. (1967). *O metode semioticheskogo issledovaniya znakovykh sistem. Semiotika i vostochnye yazyki* [On the Method of Semiotic Research of Sign Systems. Semiotics and Oriental Languages]. M.: Nauka.
- Shveri R. (1996) Teoreticheskaya sotsiologiya Dzheyma Koulmena: analiticheskiy obzor [Theoretical Conception of James S. Goleman: An Analytical Review]. *Sociologicheskij zhurnal* [Sociological Journal], 1–2, 62–81.
- Situatsionnyye tsenry razvitiya kak integratory gosudarstvennogo upravleniya v samorazvivayushchikhsya polisub'yektnykh sredakh [Situation Centres for Development as Integrators of Public Administration in Self-developing Multi-entity Environments]. (2019). M.: Kogito-centr.
- Smith, A., Stirling, A. & Berkhout, F. (2005). The Governance of Sustainable Socio-Technical Transitions. *Research Policy*, 1491–1510. DOI: 10.1016/j.respol.2005.07.005
- Smith, A., Stirling, A. (2007). Moving Outside or Inside? Objectification and Reflexivity in the Governance of Socio-Technical Systems. *Journal of Environmental Policy&Planning*, 9(3–4), 351–373, DOI: 10.1080/15239080701622873
- Smith, A., Stirling, A. (2008). *Social–Ecological Resilience and Socio-Technical Transitions: Critical Issues for Sustainability Governance*. Brighton: STEPS Centre.
- Smorgunov L. V. (2017). Gosudarstvo, sotrudnichestvo i inklyuzivnyy ekonomicheskiy rost [The State, Cooperation and Inclusive Economic Growth]. *Vlast'* [Power] 11, 22–30.
- Smorgunov L. V. (2020) Instituty dostupnosti tsifrovyykh platform i gosudarstvennaya upravlyayemost' [Institutions for Affordances of Digital Platforms and Public Governability]. *Yuzhno-rossiyskiy zhurnal sotsial'nykh nauk* [South Russian Journal of Social Sciences], 21(3), 6–19. DOI: 10.31429/26190567-21-3-6-19
- Torgerson, D. (2007). Policy Discourse as Dialogue: Emergent Publics and the Reflexive Turn. *Critical Policy Studies*, 1, 1–17, DOI: 10.1080/19460171.2007.9518506
- Tropinova, E. (2020). Institutionalization of Digital Public Administration Design: The Reflexive Potential of Agents of Change. *Journal of Economic Regulation*, 11, 78–86.
- Tsentr upravleniya regionom Gubernatora Moskovskoy oblasti [Regional Management Center of the Governor of the Moscow Region]. Retrieved from <http://d-russia.ru/wp-content/uploads/2019/09/rymar.pdf>
- Usov, V. N. (2008). *Refleksivnoye upravleniye: filosofsko-metodologicheskii aspekt* [Reflexive Management: Philosophical and Methodological Aspect] (Abstract of Doctoral Dissertation) Ekaterinburg.
- Chilvers J. (2013). Reflexive Engagement? Actors, Learning, and Reflexivity in Public Dialog on Science and Technology. *Science Communication*, 35(3), 283–310. DOI: 10.1177/1075547012454598
- Received 27.08.2021  
Accepted 25.09.2021

For citation: Tropinova E. A. Reflexive Governance in The Context of Digitalization: Concept and Practical Implementation. — *South-Russian Journal of Social Sciences*. 2021. Vol. 22. No. 3. Pp. 6-18.

© 2021 by the author(s). This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).