

*Михайлова О.В.*

### **Возможности государства по управлению сетевыми альянсами**

Современная практика демонстрирует все большую приверженность государства модели управления посредством переговоров, согласования интересов, формирования ряда децентрализованных добровольных объединений. Традиционная веберовская иерархия уступает место децентрализованным отношениям, в которых сложные сети, чаще всего без формализации, контролируют все этапы процесса разработки и реализации государственной политики и отдельных решений. Признавая факт того, что публичная политика — это мир сетей с множеством центров управления, следует признать и тот факт, что главная задача современных политиков, государственных служащих, менеджеров — научиться управлять «организационной пустотой»<sup>1</sup>, то есть осуществлять властвование и управление, когда не существует никаких общепризнанных правил и норм выработки государственной политики.

На всех этапах разработки и реализации государственной политики сети выполняют различные политические функции, что предопределяет их внутреннюю конфигурацию, модели взаимодействия с внешним окружением, в том числе с правительственными структурами, а также стратегии поведения участников. На этапах, предвещающих принятие конкретного решения, активируются такие типы сетевых альянсов, как «железные треугольники», «проблемные сети», «коалиции поддержки», коалиции групп интересов, иные политико-административные сообщества. За исключением «проблемных сетей» все упомянутые виды относятся к категории стабильных, относительно закрытых альянсов с ограниченным числом участников, располагающих большим объемом ресурсов, необходимых для продвижения своих интересов (от включения их в повестку дня до принятия конкретного решения). Государство не имеет в своем распоряжении инструментов, позволяющих контролировать и направлять деятельность таких сетей, в том числе и потому, что часто государственные институты активно участвуют в таких коалициях, преследуя ведомственные, а в отдельных случаях и корыстные интересы.

Особую роль в реализации государственной политики играют так называемые имплементационные сети, управленческие сети, коалиции с включением участников из добровольческого сектора. Их основная задача состоит в воплощении в жизнь поставленных целей и задач государственной политики. В свою очередь это

---

<sup>1</sup> *Hajer M.* Policy without a Polity? Policy Analysis and the Institutional Avoid // Policy Science. 2003. Vol. 36. P. 175–195.

предопределяет их специфику в сравнении с рассмотренными ранее типами сетей. Во-первых, они формируются не спонтанно, а по инициативе государства. Во-вторых, для них в большей степени характерна вертикальная интеграция и субординация участников. В-третьих, эффективность их функционирования во многом зависит от управленческих усилий государства, умения политиков и чиновников выполнять свои функции за пределами иерархических структур, действовать в политическом пространстве на пересечении секторов и отраслей.

Современные теории демократического правления благоволят сетям, потому что они, прежде всего, обеспечивают сбалансированность власти между политической элитой и обществом посредством институционализации промежуточного посреднического уровня, представленного ресурсными акторами (субэлитой). Далее, они способствуют горизонтальной координации между автономными организациями, повышают качество принимаемых решений благодаря расширению круга политических акторов, выстраивают коммуникативные связи между разнообразными коллективными идентичностями. Более того, сети стимулируют рост эффективности государственных институтов посредством совместной целенаправленной деятельности по решению совместных проблем, активируют низовое участие граждан в обсуждении актуальных вопросов социально-политического значения, а также консенсусных процедур взаимодействия. И наконец, интерпретируют сферу публичной политики в относительно стабильных, но постоянно оспариваемых рамках, избегают при этом антагонизма между участниками, в то же время поощряя состязательность.

Демократическая подотчетность сетей обеспечивается единством участия легитимных представителей государства и гражданского общества на основе консенсусных процедур взаимодействия. Иными словами, гарантами политической ответственности альянсов являются всенародно избранные политики и представители государственных институтов, которые благодаря своим властным полномочиям осуществляют контроль за соблюдением конституционного режима, принципа верховенства закона, реализации интересов общества, а не секторальных групп, приоритета ценностей свободы, справедливости и равенства. В противном случае сети очень быстро выходят из-под общественного контроля, проводя стратегию активного сопротивления государственному вмешательству в любой форме. Их участники начинают формировать окружение, изолирующее сеть, закрывающее ее не только от влияния государства, но и других акторов политического пространства. В итоге создаются благоприятные условия для претворения в жизнь основной угрозы для

демократии, при которых «группы интересов и политические инсайдеры будут манипулировать системой для достижения своих целей в ущерб группам, не имеющим ресурсов и институциональных возможностей для реализации своих интересов»<sup>2</sup>.

Сетевая форма организации государственного управления принципиально по-другому ставит вопрос о подотчетности, так как государственные и негосударственные акторы действуют не изолированно, а взаимодействуют друг с другом преимущественно на горизонтальном уровне, что делает невозможным разработку универсальной модели подотчетности сетевой структуры. Так, можно говорить о политической или административной моделях подотчетности, характерных для государственного сектора, или о модели подотчетности, типичной для частного или некоммерческого секторов, но в отношении сетей действует так называемый «гибридный режим» подотчетности<sup>3</sup>, инкорпорирующий специфику моделей подотчетности государственного и негосударственного секторов.

Объединяясь в сеть, государственные и негосударственные участники не освобождаются от обязательств, возлагаемых на них заинтересованными лицами, и одновременно приобретают новых партнеров, чьи целевые ориентиры, нормы, правила и стратегии поведения, а также окружение могут отличаться кардинальным образом. Успех сетевого взаимодействия будет зависеть от готовности участников вступать во взаимовыгодные обмены, предполагающие не только обмен ресурсами, но и восприятие отдельных практик поведения и обязательств, типичных для участников, представляющих другие сектора.

Таким образом, в сетях происходит размывание традиционных для государственных и негосударственных акторов моделей подотчетности, их смешение и взаимопроникновение. Занятие тем или иным участником центральных позиций внутри сети означает, что свойственные ему модели поведения и подотчетности будут приоритетными для других участников, чьи стратегии и характер контактов с окружением будут изменяться. Однако это не означает, что трансформация моделей поведения и подотчетности участников происходит безболезненно и не сопряжена с проблемами. Основная опасность для участников сети — потеря доверия и рост недовольства со стороны заинтересованных лиц, которым они должны традиционно быть подотчетны. Давление заинтересованных лиц может оказаться гораздо более

---

<sup>2</sup> Bogason P., Musso J. The Democratic Prospects of Network Governance // American Review of Public Administration. 2006. Vol. 36. P. 14.

<sup>3</sup> Romzek B., Dubnik M. Accountability in Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy. Boulder, CO, 1987.

значимым для участника сети, чем продолжение совместных партнерских проектов, что поставит под угрозу дальнейшее существование сети.

Взаимопроникновение секторов, размывание режимов подотчетности и обмен стратегиями поведения лишь частично снимают проблему подотчетности политических сетей. Несмотря на распространение различных моделей демократического участия, поощряющих политическую активность граждан на локальном уровне, доминирующей в современной политике остается модель представительной демократии, где ведущая роль отводится меньшинству — представителям граждан, подотчетным в своей деятельности большинству. В связи с этим подотчетность политических сетей непосредственно связана с теми функциями, которые возлагаются в ней на всенародно избираемых политиков.

В свете данных рассуждений закономерно встает вопрос о возможности существования сетей без участия государства, основанного на представительном правлении. Даже последовательные критики государства признают, что без включения в сетевое взаимодействие представителей власти невозможно обеспечить широкое представительство интересов, противостоять процессам сплочения и изоляции сетей. Роль политиков видится в качестве обязательных соучастников, но не доминирующей силы. Легитимность сети, ее открытость и подотчетность будут обеспечены при условии, если политики:

1) инициируют политические дебаты по ключевым проблемам разработки и реализации государственной политики в различных областях в целях последующего формирования сетевого альянса, призванного содействовать их разрешению;

2) формируют общие правила взаимодействия участников, чтобы ни один из них не смог захватить приоритетные доминирующие позиции в сети, ущемив тем самым интересы других заинтересованных групп;

3) оказывают поддержку инициативам участников сети по решению проблем взаимодействия, согласования позиций и интересов;

4) предотвращают безосновательное исключение участников;

5) создают условия для конструктивной дискуссии по ключевым, стратегическим вопросам;

6) содействуют конкуренции идей и решений;

7) удерживают генеральную линию в функционировании сети, чтобы дебаты и обмена не ушли в сторону и не привели к росту транзакционных издержек и потере заинтересованности отдельных участников;

8) способствуют обеспечению поддержки большинства для принятия того или иного решения и пр.

Таким образом, совершенно очевидно, что в традиционной управленческой модели политики в большей степени отстранены от решения конкретных задач, перекадывая их на административные органы. Сетевое управление усложняет их деятельность, инкорпорируя в политико-административный процесс, стимулируя приобретение навыков воздействия на поведение участников без использования аппарата принуждения. И все же властные полномочия и легитимное насилие могут быть активированы в любой момент взаимодействия для пресечения действий, идущих в разрез с нормами права и подрывающими нормы демократического правления. В этой связи неоправданными представляются утверждения исследователей, полагающих, что представители государства теряют свое суверенное право принимать обязательные для всех решения, утрачивают авторитет и политическую силу, а соответственно, не могут контролировать сети и оказывать воздействие на их участников.

Обобщая возлагаемые на политиков функции в сети, Е. Соренсен и Я. Торфинг развивают понятие «*мета-управление*», введенное в научный оборот Дж. Куиманом<sup>4</sup>, как особый тип управления саморегулирующимися альянсами государственных и негосударственных акторов. Мета-управление — «*governance of governance*» — Дж. Куиман определил как управление третьего порядка, устанавливающее нормативные ориентиры в управлении институциональной системой государства (второй порядок), которые в свою очередь задают направления решения конкретных политических проблем (первый порядок)<sup>5</sup>.

По сути, это рефлексивное управление более высокого порядка, включающее в себя три направления активности. Во-первых, разработку и распространение доминирующих, общих для всех норм и ценностей о том, каким образом должно осуществляться управление. Во-вторых, политический, нормативный и контекстуальный выбор между различными управленческими механизмами или их комбинациями. В-третьих, стратегическое развитие конкретных институциональных управленческих форм в целях предотвращения дисфункций и достижения политических целей.

Е. Соренсен и Я. Торфинг выделяют четыре формы мета-управления, обеспечивающих демократическую легитимность сетей с участием политиков: дизайн

---

<sup>4</sup> Kooiman J. Modern Governance: New Government-society Interactions. London, 1993.

<sup>5</sup> Kooiman J., Jentoft D. Meta-Governance: Values, Norms and Principles, and the Making of Hard Choices // Public Administration. Vol. 87. 2009. No. 4. Pp. 818–836.

сети, структурирование сети, управление сетью, участие в функционировании сети<sup>6</sup>. *Дизайн сети* предполагает не только целенаправленное формирование альянса, но и последующую корректировку институционального оформления сети. *Структурирование сети* осуществляется через формулирование общих политических стратегических и тактических задач, распределение ресурсов между участниками, разработку общих принципов взаимодействия, подкрепленных правовыми нормами. *Сетевой менеджмент* основан на принципе непрямого взаимодействия и диалога с участниками сети. Он может повысить эффективность функционирования сети за счет снижения операционных издержек путем предоставления надлежащей ресурсной поддержки, расширения числа участников посредством финансирования обучения (участие в семинарах, конференциях, приглашение экспертов на совещания участников и пр.). *Участие в сети* создает сложную ситуацию, при которой менеджер сети становится одним из многих участников, но при этом занимает внешнюю позицию по отношению к сети, чтобы иметь возможность оказывать на нее влияние.

Итак, мета-управление позволяет политикам и государственным управленцам осуществлять свои властные полномочия в децентрализованной среде, где власть рассредоточена между участниками сложных сетей. Однако одновременно им приходится разрешать три ключевые дилеммы.

*Обеспечение легитимности сетей.* С одной стороны, повышение зависимости государственного управления от сетей позволяет повысить уровень легитимности посредством расширения функционального представительства интересов в политическом процессе. С другой стороны, создание прочных сетей на основе принципа расширения представительства различных групп приведет к ослаблению легитимности демократических институтов политического представительства. Таким образом, перенесение процесса принятия решений на уровень сетей будет снижать легитимность, основанную на принципе политического представительства, а попытки исключить сети из процесса принятия решений снизят легитимность, обеспечиваемую расширением числа участвующих заинтересованных лиц.

*Обеспечение оптимального управленческого вмешательства.* Выбор жесткой управленческой стратегии в отношении сетей с неизбежностью приведет к увеличению числа конфликтов между участниками и снизит их мотивацию к инвестированию ресурсов и совместному достижению целей. Чрезмерно мягкая управленческая

---

<sup>6</sup> Sorensen E., Torfing J. The Democratic Anchorage of Governance Networks // Scandinavian Political Studies. Vol. 28. 2005.

стратегия приведет к выходу сети из-под контроля, излишней ее фрагментации, формированию небольших, закрытых альянсов, действующих для достижения узкогрупповых интересов, вызванных недостаточностью внешней ресурсной, информационной поддержки, а также необходимых усилий по разрешению с неизбежностью возникающих конфликтов.

*Обеспечение эффективности и демократичности сетей.* Расширение возможностей для участия всех заинтересованных лиц существенным образом осложнит процесс согласования целей, достижение компромисса по ключевым решениям. В то же время плотные, связные сети, включающие участников, которые хорошо знают друг друга, могут обеспечить эффективность в решении поставленных задач благодаря отсутствию необходимости тратить излишние ресурсы на согласование позиций. Соответственно, открытые, многосоставные политические сети способствуют усилению демократических мотивов и ослаблению эффективности альянсов. И наоборот, закрытые, клубные сети могут быть очень эффективными и весьма недемократичными.

Сложность мета-управления и разрешения данных дилемм объясняется тем, что оно осуществляется не в условиях определенности и стабильности, а в условиях чрезвычайности и невозможности прогнозировать стратегии поведения участников по разрешению слабоструктурированных, многоплановых проблем. В целях реализации потенциала мета-управления необходимо соблюдение трех важнейших условий. Во-первых, обязанности по стратегическому управлению сетями должны возлагаться на политиков или государственных менеджеров, которые прямо или косвенно вовлечены в сетевое взаимодействие, имеют представление о специфическом политическом ландшафте сети и располагают необходимыми знаниями, позволяющими выступать в роли управляющих сетью. Во-вторых, управляющий сетью должен иметь четкое представление о ее специфике, что позволит разработать оптимальную комбинацию инструментов мета-управления для обеспечения эффективности и демократичности их функционирования. В-третьих, управляющий сетью должен обладать необходимым уровнем компетенции, позволяющей использовать потенциал кооперативных управленческих инструментов в динамической, непредсказуемой среде.

Итак, политические сети, будучи неотъемлемой формой организации коллективного действия в пространстве публичной политики и государственного управления, остро ставят вопрос о дальнейшем воспроизводстве и сохранении демократического характера политической системы в классическом, представительном

формате. Очевидно, что традиционная модель политической ответственности государства трансформируется, а его возможности единолично контролировать процесс разработки и реализации государственной политики исчерпываются. Однако нет оснований говорить о том, что сетевые альянсы, основанные на горизонтальной координации заинтересованных акторов, являются более демократичными по своей природе, чем иерархии или рынки. По крайней мере, по части прозрачности, подконтрольности и публичности сети серьезно уступают этим формам организации.

Ни одна современная теория демократии, раскрывающая новые грани данного типа правления, подчеркивая перспективность сетевых альянсов для ее воспроизводства и усиления, не отрицает тех угроз, которые неизбежно могут реализоваться, в случае ослабления или утраты контроля за сетями со стороны государства. В данном случае мы сталкиваемся с серьезным противоречием. С одной стороны, в большинстве теоретических разработок подчеркивается утрата государством приоритетных позиций в современной сетевой архитектуре, но одновременно это приводит к установлению приоритета интересов, подкрепленных ресурсами, над интересами общества.

С другой стороны, легитимность сетей обеспечивается только при активном участии в них представителей государства, обеспечивающих политическую подотчетность и гарантирующих соблюдение интересов большинства. Кроме того, в данном случае идет речь не о слабом государстве, а о государстве, существенно более сильном, располагающим не только властным ресурсом, позволяющим предотвратить общественно неприемлемые действия, но и представители которого обладают компетенциями, позволяющими проводить тонкую настройку сетевого взаимодействия на основе косвенного воздействия. В такой интерпретации уже сети, а не государство, занимают подчиненные позиции.

И как бы парадоксально это не прозвучало, но только в таком ракурсе видятся перспективы для сохранения демократичности политической системы. Оптимально, сети должны быть действенным инструментом разработки и реализации политики, используемым государством для усиления своих властных позиций и эффективного выполнения возлагаемых на него функций в непредсказуемой и изменчивой среде, где нельзя игнорировать позиций контрагентов, обладающих ценными, дефицитными и сложно заменяемыми ресурсами.



**Список литературы:**

1. *Bogason P., Musso J.* The Democratic Prospects of Network Governance // *American Review of Public Administration*. 2006. Vol. 36.
2. *Hajer M.* Policy without a Polity? Policy Analysis and the Institutional Avoid // *Policy Science*. 2003. Vol. 36. Pp. 175–195.
3. *Kooiman J.* *Modern Governance: New Government-society Interactions*. London, 1993.
4. *Kooiman J., Jentoft D.* Meta-Governance: Values, Norms and Principles, and the Making of Hard Choices // *Public Administration*. 2009. Vol. 87. No. 4. Pp. 818–836.
5. *Romzek B., Dubnik M.* *Accountability in Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy*. Boulder, CO, 1987.
6. *Sorensen E., Torfing J.* The Democratic Anchorage of Governance Networks // *Scandinavian Political Studies*. 2005. Vol. 28.