

На правах рукописи

МИХАЙЛОВА Ольга Владимировна

**СЕТЕВАЯ АРХИТЕКТУРА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ:
ПРОБЛЕМЫ КОНЦЕПТУАЛИЗАЦИИ И ПРАКТИКИ**

Специальность -23.00.02 – политические институты,
политические процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание степени
доктора политических наук

Москва 2014

Работа выполнена на кафедре политического анализа факультета государственного управления Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова

Научный консультант: доктор политических наук, профессор **Соловьев Александр Иванович**

Официальные оппоненты:

Сморгунов Леонид Владимирович, доктор политических наук, профессор, заведующий кафедрой политического управления факультета политологии ФГБОУ ВПО «Санкт-Петербургский государственный университет»

Слатинов Владимир Борисович, доктор политических наук, доцент, директор Центра «Высшая школа регионального управления» Орловского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия государственной службы и народного хозяйства при Президенте Российской Федерации»

Мирошниченко Инна Валерьевна, доктор политических наук, доцент кафедры государственной политики и государственного управления ФГБОУ ВПО «Кубанский государственный университет»

Ведущая организация:

ФГБОУ ВПО «Российская академия государственной службы и народного хозяйства при Президенте Российской Федерации», г. Москва

Защита состоится 25 февраля 2015 года в 16-20 на заседании диссертационного совета Д.501.001.27 при Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова по адресу: 119192, Москва, ул. Ломоносовский проспект, д. 27, кор.4, ауд. А-619.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале Научной библиотеки МГУ им. М.В. Ломоносова по адресу: г. Москва, Ломоносовский проспект, д. 31, к.1 и на сайте факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова www.spa.msu.ru

Автореферат разослан «__» _____ 2014 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
к.п.н., доцент

Е.В. Андриюшина

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Сетевые структуры, формирующиеся в политико-административном пространстве современного государства, с уверенностью можно назвать организационной формой XXI века. Несомненно, внутриэлитарные сети всегда были присущи политической подсистеме государства, где происходит взаимопроникновение публичной и латентной сфер активности политических акторов, отсутствуют универсальные критерии принятия решений и позиционирования заинтересованных групп. Инкорпорирование сетей в управленческую подсистему государства становится повседневной практикой большинства демократических государств в эпоху стремительного развития информационного общества, размывания границ между государством и обществом, углубления глобализационных процессов. Исследовательский интерес к сетевым структурам поддерживается изменением общей парадигмы в социальных науках, новыми разработками в области коммуникативистики, организационных отношений, а также публичной политики.

Сети всегда были присущи политическому взаимодействию, коалиции формировались и продолжают с неизбежностью формироваться внутри правящего класса государств любого типа. Потребность в институционализации сетей как организационной формы современного государственного управления появляется в повестке дня относительно недавно. Этот процесс протекает на фоне ресурсного ослабления государства, кризиса управляемости, вызванного правительственной перегрузкой, роста влияния и политического веса негосударственных, гражданских и международных структур в принятии и реализации стратегических решений, что требует от него как освоения новых функциональных областей, так и поиска отличных от традиционных технологий управления, позволяющих сохранять властные позиции, оказывать влияние на политико-административные процессы в постмодернистском обществе.

Сети изменяют организационный ландшафт современного государственного управления. Мировой опыт свидетельствует, что классическая, вертикально организованная система взаимодействий акторов внутри государства и с основными контрагентами ограничивает возможности

внедрения инновационных технологий в управленческую практику и может стать причиной замедления политического развития в динамичной и непредсказуемой среде. Поиск выхода из сложившейся ситуации приводит современные правительства к принятию важного решения – сочетание вертикальной координации с управленческой децентрализацией, ослабление иерархических контактов, расширение горизонтальных, неформальных связей с негосударственными акторами. Иными словами, предполагается принципиальное изменение подхода к пониманию и организации процессов разработки и реализации государственных решений, связанных с формированием сетевых структур, образующих в совокупности с бюрократическими и рыночными формами новый тип организационной архитектуры государства.

Активация сетей с неизбежностью приводит к значительным трансформациям в структуре, функциях государства, методах и технологиях управления, характере профессиональной подготовки государственных служащих. В эпоху сетей структура государства описывается через гетерархию, отличающуюся от иерархии возможностью субъектов, действующих на нижних организационных уровнях, свободно

взаимодействовать со многими субъектами более высоких организационных уровней, минуя установленные вертикальные каналы. Помимо этого, государство целенаправленно сокращает количество исполняемых функций за счет их приватизации, перевода на аутсорсинг и развития партнерских связей с внешними контрагентами, что приводит к сокращению транзакционных издержек, колоссально возрастающих в условиях неопределенности.

Распространение сетевых структур в демократических государствах сужает область принудительного воздействия на стратегии контрагентов. Новый формат взаимодействий между институционально независимыми акторами демонстрирует эффективность непрямого, мотивационного регулирования поведения участников сетевых структур, значение отлаженных коммуникаций, осуществляемых на расстоянии, а также ценностных характеристик взаимодействия (деловая репутация, имидж).

Однако это не означает, что государство как центральный политический институт становится слабее, опираясь в управленческой практике на сетевые структуры и используя ресурсные возможности негосударственного сектора; оно лишь адаптируется к новым средовым условиям, предпринимая попытку снизить неопределенность и повысить качество реализации функций, выбирая оптимальную, стратегически оправданную логику взаимодействия. Потенциально оно в любой момент может возвести иерархию и удалить на равное расстояние своих партнеров, установить новые правила взаимодействия. Таким образом, можно констатировать, что потребность в целенаправленном проектировании сетевых структур с участием негосударственных акторов – явление современности, обусловленное потребностью в оптимизации государственного управления в условиях рассредоточения власти между многими политическими субъектами, объединение ресурсов которых возможно не только на принудительной, но и на партнерской основе.

В научной литературе сетевая тематика является одним из магистральных исследовательских направлений, предлагающим новые способы отражения политической реальности, актуальные для современности технологии разработки и реализации государственных решений, открывая новую грань изучения политико-административных отношений. По сути, новаторство сетевого подхода состоит в возможности анализировать не только формальную, законодательно, нормативно закреплённую институциональную организацию государственного управления, но и сложные неформальные контакты между политическими акторами.

Исследование сетей имеет принципиальное значение для понимания процессов принятия и имплементации государственных решений, строящихся на договоренностях, многообразных официальных и нерегламентированных ресурсных обменах. Сложные альянсы, действующие

«в тени иерархии», становятся политической ареной для продвижения проблем и их решений в политико-административной среде. Идентификация сетей позволяет описывать и анализировать отношения между всеми значимыми участниками политико-управленческого процесса, выявляя неформальные, неофициальные контакты, объясняющие стратегию их поведения, выбор тех или иных альтернатив решения, реальное положение в пространстве публичной политики.

Подход к исследованию политики и государственного управления посредством идентификации и анализа сетевых коалиций призван также развеять иллюзию

безоговорочного доминирования государства и позволяет более точно описать его место в публичном пространстве в качестве одного из многих взаимозависимых акторов, оказывающих влияние на политический процесс. Длительное время сетевой подход акцентировал антигосударственные смыслы, предлагая на фоне правительственных кризисов 1980-х гг. альтернативу иерархии и рынку. На этом фоне во многих ранних исследованиях управление на основе сетей рассматривалось как эффективная замена бюрократической и рыночной моделей государственного управления, как легитимный способ решения слабоструктурированных проблем и внедрения политических инноваций.

Однако признание того факта, что политическое пространство не может полностью контролироваться государством, отнюдь не означает, что оно потерпело фиаско, утратив привилегированные позиции, а традиционные для него механизмы и инструменты властвования однозначно неэффективны.

На современном этапе в исследовательской повестке дня не стоит вопрос поиска изъянов государства в контексте противопоставления бюрократической и сетевой архитектуры государственного управления. Основное внимание сосредоточено на раскрытии возможностей сетей по повышению эффективности деятельности государственных институтов, на поиске новых управленческих технологий, с помощью которых можно не только активировать более гибкие горизонтальные связи между акторами, но и оказывать на них воздействие. Иными словами, готовность государства включаться в сетевые альянсы, а также целенаправленно их формировать, означает частичный отказ от инструментов прямого принуждения в пользу согласительных процедур.

На протяжении последних двадцати лет демократические политические системы по многим, наиболее сложным и недостаточно обеспеченным ресурсами направлениям, внедряют в практику элементы сетевой модели государственного управления в целях повышения ее адаптивности и сопротивляемости угрозам внутреннего и внешнего характера. Проектируемые государством сети включают большее число участников, действующих на основе определенных договоренностей. Однако расширение круга участников, снимая проблему гибкости и легитимности процесса принятия решения, одновременно усложняет управленческий процесс в целом, так как сетевые структуры могут повысить качество и эффективность реализации функций только при условии соблюдения базовых принципов сетеобразования и менеджмента.

Участники объединяются в сеть, осознавая стратегические выгоды от совместных действий, поэтому принудить их к объединению властными распоряжениями и законодательными установлениями невозможно, эффективными оказываются согласительные процедуры, торг, посредничество. Современные государственные управленцы должны владеть навыками формирования жизнеспособных сетей, а академическое сообщество – предложить алгоритм действий для привлечения заинтересованных игроков и создания благоприятных для обмена ресурсами условий. В противном случае государство будет проектировать «пустотелые» сетевые структуры, как это происходит в недемократических и переходных политических системах, где их неэффективность в управленческом контексте обусловлена также и объективной слабостью институтов гражданского общества и нестабильностью позиций бизнеса и некоммерческих организаций.

Множество сетевых альянсов формируется и помимо воли государства, без его непосредственного участия на этапах проектирования решений, но это не означает, что они должны оставаться без его внимания, так как сети могут оказаться непреодолимой силой на пути государства в проведении реформ, модернизации различных отраслей. В этой связи остро встает научно-исследовательская проблема идентификации сетей в политико- административном пространстве государства и последующего их анализа с целью поиска эффективных управленческих решений по оказанию воздействия на сеть, ее трансформации, а в отдельных ситуациях и разрушения. Даже последовательные критики государства признают, что без включения в сетевое взаимодействие представителей власти невозможно обеспечить представительство интересов различных заинтересованных групп, препятствовать изоляции и закрытости сетей, гарантировать соблюдение общественного интереса.

Принятие сетевой архитектуры государственного управления – серьезный вызов для государства и его институтов. Ответ на него невозможен без всестороннего исследования специфики политических сетей как организационной формы, которая, с одной стороны, позволяет эффективно решать слабоструктурированные проблемы в условиях неопределенности, с другой – требует от государственных управленцев принципиально новых профессиональных компетенций, иной мотивации деятельности, отказа от традиционной бюрократической культуры. В современных условиях они ведут свою деятельность в гибридном, институционально-сетевом пространстве, открывающим и новые возможности для реализации государством своих функций, и создающее угрозы утраты институционального контроля.

Степень научной разработанности. Современное изучение политических процессов неразрывно связано с сетевым подходом. С середины 1990-х гг. изучение сетей приобретает масштабный характер, одновременно в рамках многих научных направлений с помощью сетевой терминологии начинают описывать как новые, так и ранее изученные явления. Так, микробиология начала изучать клетку как информационную сеть, информатика – нейтронные сети, обладающие свойствами самоорганизации и самообучения; экология – сетевую организацию окружающей среды, социология – сеть как форму социальной организации¹, экономика – сетевое производство и сетевые технологии².

Сетевой подход имеет длительную историю развития в области изучения организационных форм и распространения информации в социальных структурах. Например, Ф. Берри и соавторы прослеживают истоки сетевого анализа в ранних Хоторнских экспериментах (1924-1932гг.), фиксируя первое использование «сетевой структуры для анализа социального поведения»³. С работы Дж. Колемана, И. Катца и

¹ Callon M. The Sociology Of An Actor-network: The Case Of Electric Vehicle. In M. Callon, H. Law, and A. Rip (eds). Mapping the Dynamics of Science and Technology. Sociology of Science In The Real World. Houndsmills: Macmillan. 1986. P. 19-34.

² Katz M., Shapiro C. Network Externalities, Competition, and Compatibility // American Economic Review. 1985. Vol. 3. P. 424-40.

³ Berry F., Choi S., Goa W., Jang H., Kwan M., Word J. Three Traditions of Network Research: What the Public Management Research Agenda Can Learn from Other Research Communities // Public Administration Research. 2004. Vol. 64. P. 539-552.

Г. Ментзела в 1970-х гг. начинается использование сетевого анализа для изучения процессов распространения информации¹.

В 1960-х гг. в США были предприняты первые попытки описания процесса разработки государственной политики через так называемые «железные треугольники»², представляющие собой устойчивые, непроницаемые политические сети, в которых взаимодействуют бюрократия, конгрессмены и заинтересованные бизнес структуры. Впервые понятие «сеть» появляется в политической науке в работе Х. Хекло в 1978 г, использовавшего термин «проблемная сеть» в противовес понятию «железный треугольник»³. Автор стремился подчеркнуть спонтанный характер процесса проектирования политики, в котором участвует непредсказуемое число конфликтных интересов, конкурирующих не только за результат, но и за формулировку и определение проблемы.

Становление основ сетевого подхода свидетельствует об отходе от рационально-критических моделей принятия решений, расширении осмысления процессов, протекающих в практике современного государственного управления в постмодернистском ключе, с акцентом на рискованность и непредсказуемость окружения политической системы⁴. В публичной политике стремительно возрастает роль сетевых коммуникаций, что обусловлено процессами развития информационного общества, трансформирующего и переориентирующего ресурсные основы власти и управления⁵, а также формирующего новые социальные идентичности в гражданском обществе⁶.

Сетевые структуры неизбежно создают новую область политической коммуникации с привлечением современных инфраструктурных технологий, изменяющих практику политико-коммуникативного взаимодействия государственных и негосударственных акторов, активно вовлекая последних в процесс принятия решений. Благодаря интернету, формирующему специфический сегмент политической коммуникации, – блогосферу – участие в сети становится частью повседневной

¹ Coleman J., Katz E., Mentzel H. The Diffusion of an Innovation among Physicals. In S.-Leinhardt (ed.) Quantitative Studies in Social Relations. New York: Academic Press. 1977. P. 107-124.

² Cater D. Power in Washington: A Critical Look at Today's Struggle in the Nation's Capital, New York: Random House, 1964.

³ Heclo H. Issue Networks and the Executive Establishment. Washington, DC: American Enterprise Institute, 1978.

⁴ Foucault M. Governmentality // The Foucault Effect: Studies in Governmentality. Chicago, 1991; Haahr J. Governmentality and Political Studies // European Political Science. 2005. Vol. 4; Fox C., Miller H. Postmodern Public Administration: Toward Discourse. London: Sage, 1995; Сморгунов Л.В. В поисках управляемости: трансформация теории публичного управления в XX веке // Вестник Санкт-Петербургского университета, 2011. Сер. 6, Вып. 4; Кравченко С.А. Динамика современных социальных реалий: инновационные подходы // Социс. 2010. №10; и др.

⁵ Castells M. Materials for an Exploratory Theory of the Network State // British Journal of Sociology. 2000. Vol. 1; Dyson E. Release 2.0.: A Design for Living in the Digital Age. New York, 1997; Wellman B. Physical Place and Cyberspace: the Rise of Networked Individualism // International Journal of Urban and Regional research. 2000. №1; и др.

⁶ Семененко И.С. «Человек политический» перед альтернативами общественных трансформаций: опыт переосмысления индивидуального измерения политики // Полис. 2012. №5; Роуз Р. Достижение целей в квазисовременном обществе: социальные сети в России // Общественные науки и современность. 2002. №3; Патрушев С.В. Гражданская активность: институциональный подход (перспективы исследования) // Полис. 2009. №6; Патрушев С.В. Гражданская активность как фактор модернизации // Модернизация и политика в XXI веке / отв. ред. Ю.С. Оганисян. М.: РОССПЭН, 2011; Усачева О.А. Сети гражданской мобилизации // Общественные науки и современность. 2012. №6; Ирхин Ю.В. «Электронное правительство» как интерактивная коммуникация между органами власти и гражданами // Вестник Российского государственного гуманитарного университета. 2009. №6; Алексеенкова Е.С. Когнитивные механизмы интеграции социальных сетей // Полис, 2007, №3; Градосельская Г.В. Социальные сети: обмен частными трансфертами // Социологический журнал. 1999. №1,2; и др.

реальности как для граждан, так и для политиков. Соответственно сетевая политическая коммуникация, протекающая по специфическим правилам и способная повлечь за собой и существенное расширение числа акторов, увеличение числа властных центров, и конфликтные ситуации, вызванные отсутствием вертикальной координации, становится отдельным направлением в политической науке¹.

В российской научной литературе исследовательское пространство изучения сетей находится в процессе формирования. Так, обращают на себя внимание, прежде всего, работы Л. В. Сморгунова², который ввел в российскую политическую науку сетевую тематику, и занимается ее подробной и всесторонней теоретической разработкой в контексте российской публичной политики. Под редакцией Л.М. Сморгунова вышел первый в России учебник по основам сетевого анализа в публичной политике³.

В работах А.И. Соловьева акцент делается на изучение влияния сетевых коалиций на процессы разработки и реализации государственных решений, соотношение публичных и латентных форм во взаимоотношениях коалиций⁴. В основном отечественных исследователей интересуют межличностные сети⁵, формирующиеся внутри правящего класса, или международные коалиции и альянсы⁶, а также социальные

¹ Грачев М.Н. Политические коммуникации: теоретические концепции, модели, векторы развития. М.: Прометей, 2004; Дмитриев А.В., Латынов В.В. Хлопьев А.Т. Неформальная политическая коммуникация. М.: РОССПЭН, 1997; Кравченко В.И. Власть и коммуникации: проблемы взаимодействия в информационном обществе. СПб: Издательство Санкт-Петербургского университета экономики и финансов, 2003; Тихонова С.В. Коммуникационная революция сегодня: информация и сеть // Политические исследования. 2007. №3; Лекторова Ю.Ю. Политические коммуникации в сетевом ландшафте: акторы и модели взаимодействия. Дисс. к.п.н.: 23.00.02. Пермь, 2011; Максудов А.Г. Политическая коммуникация в контексте и перспективе сетевой теории. Дисс. к.п.н. 23.00.01. Ростов-на-Дону, 2009; и др.

² Сморгунов Л.В. Сетевой подход к политике и управлению // Полис. 2001. №3; Сморгунов Л.В. Сетевая методология исследования политики // Политический анализ: Доклады Центра эмпирических политических исследований СПбГУ. Вып. 2 / под ред. Г. П. Артемова. СПб.: Издательство С.-Петербургского университета, 2001; Сморгунов Л.В. Инновационный потенциал сетевой организации образования // Образование и управление. Альманах по философии образования, эвристике, методологии и методике преподавания социогуманитарных дисциплин. СПб., 2007; Сморгунов Л.В. Сетевой подход в исследовании политики // Политология. Лексикон / под ред. А.И.Соловьева. М.: РОССПЭН, 2007; Сморгунов Л.В. Сетевой подход к национальной инновационной системе // Моделирование в социально-политической сфере. Научный альманах. М., 2008. № 1; и др.

³ Сетевой анализ публичной политики: учебник / под ред. Л.В. Сморгунова. М.: РГ-Пресс, 2013.

⁴ Соловьев А.И. Трансъячеистые структуры как форма строения и источник саморазвития государства // Полис, 2006, №6; Соловьев А.И. Принятие и исполнение государственных решений. М., 2013; Купряшин Г.Л., Соловьев А.И. Теория и механизмы современного государственного управления. М.: Издательство Московского университета, 2012; Соловьев А.И. Латентные структуры управления государством, или игра теней на лике власти // Полис, 2011, №5.

⁵ Крыштановская О.В. Анатомия российской элиты. М.: Захаров, 2005; Ермолин И.В. Коалиции взаимозависимости и теория ресурсной зависимости // Полис. 2010. №1; Воронкова О.А., Сидорова А.А., Крыштановская О.В. Российский истэблизм: пути и методы обновления // Полис. 2011. №1; Kryshchanovskaya O., White S. The Formation of Russia's Network Directorate // Russia as a Network State. What Works in Russia When State Institutions Do Not? / ed. By V.Kononenko, A.Moshes. L.: Palgrave Macmillan, 2011; Ledeneva A.V. Can Russian Modernize? Sistema, Power Networks and Informal Governance. Cambridge: Cambridge University Press, 2013; Ledeneva A.V. How Russia Really Works: The Informal Practices that Shaped post-Soviet Politics and Bossiness. New York: Cornell University Press, 2006; Ledeneva A.V. Informal Networks in Post-Communist Economies. In T. Lahusen, P. Solomon (eds.). What Is Soviet Now? Identities, Legacies, Memories. Reihe: Geschichte: Forschung und Wissenschaft, 2007; и др.

⁶ Саворская Е.В. Политические сети в многоуровневом управлении ЕС // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2012. № 4; Стрежнева М.В. «Трансправительственные сети» в ЕС // Международные процессы. 2008. № 1; Транснациональное политическое пространство: новые реальности международного развития / Косолапов Н.А., Стрежнева М.В., Войтоловский Ф.Г. и др.; отв. ред. Стрежнева М.В. М.: ИМЭМО РАН, 2010; Громогласова Е. Наднациональный и сетевой принципы в Европейском Союзе // Международные процессы. 2013. №1, Т.11; и др.

сети в пространстве публичной политики¹, зарубежный опыт сетевого управления на региональном уровне². В последние годы защищено несколько диссертационных исследований, непосредственно связанных с разработкой основ сетевого подхода и определением его возможностей и ограничений в контексте формирования новой модели государственного управления³.

Проблематика политических сетей весьма широко представлена в зарубежной научной литературе. Исследователи анализируют причины формирования сетей, их основные характеристики и предлагают разнообразные типологии⁴.

Всплеск интереса к политическим сетям в середине 1990-х гг. был связан с развитием концепции «governance» («политическое управление»), отразившей изменяющуюся роль государства и его институтов, вынужденных решать первоочередные социально-экономические и политические проблемы в условиях глобализации, адаптируясь к усиливающейся неопределенности, непредсказуемости внешней среды и фрагментации политической системы. В самом общем виде эта концепция принципиально иным образом раскрывает суть взаимоотношений между государственными и негосударственными институтами: от иерархических, подчиненных отношений к системе сотрудничества, «соуправления», основанного на горизонтальных связях, равноправных статусах, сетевых структурах, исключающих использование механизмов принуждения и прямого давления. По убеждению исследователей, именно политические сети в наибольшей степени отвечают ключевым положениям «governance»⁵ и на их основе возможно создание нового типа государственного управления, реализующего идею

¹ Мирошниченко И.В. Сетевой ландшафт российской публичной политики. Краснодар: «Просвещение», 2013; Морозова Е.В., Мирошниченко И.В. «Инвесторы политического капитала»: социальные сети в политическом пространстве региона // *Полис*. 2009. №2; Морозова Е.В. Проблемные сети как форма связи государства и гражданского общества // *Политика развития и политико-административные отношения: сб. науч. ст.* Краснодар: Кубанский государственный университет, 2009.

² Курочкин А.В. Сетевые формы регионального и местного управления современной Финляндии // *Arg Administrandi*. 2011. №1; Курочкин А.В. Перспективы реализации сетевых форм кооперации и сотрудничества в муниципальном управлении РФ // *Вестник самарского муниципального института управления*. 2011. №4; Курочкин А.В. Реформирование регионального управления в условиях становления сетевого общества: скандинавская модель // *Исторические, философские и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практик*. 2012. №5; Курочкин А.В. Новые формы регионального управления в условиях становления сетевого общества: опыт Финляндии и Швеции // *Вестник Санкт-петербургского университета. Серия 6: Философия. Культурология. Политология. Право. Международные отношения*. 2012. №4.

³ Шерстобитов А.С. Коммуникация в сетевом политическом управлении (на опыте политике в сфере телекоммуникаций в России). Дисс. к.п.н.: 23.00.02. СПб, 2010; Викторова З.С. Сетевой подход как методология исследования процесса принятия государственных решений. Дисс. к.п.н.: 23.00.02/МГУ. М., 2009; Быкова В.А. Управленческие сети в публичной политике. Дисс. к.п.н.: 23.00.02/МГИМО. М., 2011; и пр.

⁴ Marsh D., Rhodes R.A.W. *Policy Networks in British Government*. Oxford: Oxford University Press. 1992; Marsh D. *Comparing Policy Networks*, Buckingham: Open University Press, 1998; Rhodes R.A.W. *The New Governance: Governing Without Government* // *Political Studies*. 1996. P. 9-26; Richardson J, Jordan A.G. *Doing Less by Doing More: British Government 1979-1993* // *West European Politics*. 1994. Vol. 17. P. 178-97; O'Toole, L. J. *Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration* // *Public Administration Review*. 1997. Vol. 57. P. 45-55; Jordan G., Shubert K. *A Preliminary Ordering of Policy Network Labels* // *European Journal of Political Research*. 1992. Vol. 21; Van Waarden F. *Dimensions and Types of Policy Networks* // *European Journal of Political Research*. 1992. Vol. 21.

⁵ Rhodes R.A.W. *The New Governance: Governing Without Government* // *Political Studies*. 1996. Vol. 44. P. 652-67; Smith M.J. *Pressure, Power and Policy: State Autonomy and Policy Networks in Britain and the United States*. London: Harvester Wheatsheaf. 1993.

статусного равенства государственных и негосударственных структур, исключаящего традиционные механизмы легитимного принуждения¹.

В современной научной литературе сети получили большое количество наименований, что, с одной стороны, порождает некоторую терминологическую неопределенность, с другой – позволяет увидеть многообразие их конфигураций и разновидностей на этапах разработки и реализации государственной политики. Так, на этапах проектирования политики объектом анализа являются «правительственные подсистемы»², «коалиции поддержки»³, «политические коалиции»⁴ и пр. На этапах реализации политического курса сетевые конфигурации попали в фокус внимания исследователей в конце 1990-х – начале 2000-х гг. и описываются в основном через такие понятия, как «имплементационные структуры»⁵, «стороннее правительство»⁶, «сети государственного сектора»⁷, «управленческие сети»⁸, «межсекторное партнерство»⁹, «стратегические альянсы»¹⁰ и пр. Вне зависимости от используемого наименования, исследователи стремятся подчеркнуть, что сеть является эффективной организационной формой для решения сложных, слабоструктурированных социально-политических проблем на основе партнерских, доверительных взаимоотношений между субъектами, обеспечивающих обмен информацией, знаниями и иными ресурсами¹¹.

Несмотря на высокую популярность сетевого подхода к анализу политических процессов, в научной литературе он не избежал серьезных критических замечаний, связанных с недостаточной теоретической проработанностью концепции¹², преобладанием описательности над аналитикой¹³, преувеличением значения партнерства в

¹ Rhodes R. A. W., Marsh D. New Directions in the Study of Policy Networks // *European Journal of Political Research*. 1992. Vol. 21; Atkinson M., Coleman W. Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks In Advanced Capitalist Economies // *British Journal of Political Science*. 1989. Vol. 19. P. 47–67.

² Baumgartner F., Jones B. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

³ Sabatier P., Jenkins-Smith H. *The Advocacy Coalition Framework: An Assessment*. Boulder, CO: Westview Press, 1993.

⁴ March J., Olsen J. *Democratic Governance*. New York: Free Press, 1995.

⁵ Gage R., Mandell M. *Strategies for Managing Intergovernmental Policies and Networks*. N.Y.: Praeger, 1990; O'Tool L. Treating Networks Seriously: Practical and Research-based Agendas in Public Administration // *Public Administration Review*. 1997. Vol. 57. P.45-52; Hill M., Hupe P. *Implementing Public Policy: Governance in Theory and Practice*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2002.

⁶ Salamon L. *The Tools of Government: A Guide to the Governance*. New York: Oxford University Press, 2002.

⁷ Agranoff R. *Managing Within Networks: Adding Value to Public Organizations*. Washington, DC: Georgetown University Press, 2007.

⁸ Sorensen E., Torfing J. The Democratic Anchorage of Governance Networks // *Scandinavian Political Studies*. 2005. Vol. 28. P. 195-218; Bogasson P., Muso J. The Democratic Prospects of Network Governance // *American Review of Public Administration*. 2006. Vol. 36. P. 3-18; Klijn E.-H., Skelcher C. Democracy and Governance Networks: Compatible or Not? // *Public Administration*. 2007. Vol. 85. P. 587-609.

⁹ Bryson J., Crosby B., Stone M. The Design Implications of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature // *Public Administration Review*. 2006. Vol. 66. P. 44-55.

¹⁰ Wohlstetter P., Smith J., Malloy C. Strategic Alliances in Action: Toward a Theory of Evolution // *Policy Studies Journal*. 2005. Vol. 33. P. 419-443.

¹¹ Rhodes R.A.W. The Hollowing Out of the State: the Changing Nature of the Public Service in Britain // *Political Quarterly*. 1992. Vol. 65. P. 138 – 51; Rhodes R.A.W. The New Governance: Governing without Government // *Political Studies*. 1994. Vol. 44. P. 652 – 67; Rhodes R.A.W. Governance and Public Administration. In J. Pierre (ed.). *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2000; Bevir M., Rhodes R.A.W. *Interpreting British Governance*. London: Routledge, 2003.

¹² Borzel T. A. Organizing Babylon – on the Different Conceptions of Policy Networks // *Public Administration*. 1998. Vol. 76. P. 253–73.

¹³ Dowding K. Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach // *Political Studies*. 1995. P. 136–58; Salancik G. R. Wanted: A Good Network Theory of Organization // *Administration Science Quarterly*.

решении стратегических управленческих задач¹, недостатком обоснованных критериев оценки сетевого взаимодействия², нивелированием роли государства в реализации общественного интереса³.

Магистральным направлением в современных исследованиях политических сетей является проблема разработки принципов сетевого менеджмента, определения места и роли представителей государства в обеспечении легитимности сетей и их демократической подотчетности⁴. У истоков сетевого менеджмента стояли нидерландские исследователи Я. Коппеньян и И. Клиин, впервые заявившие о чувствительности сетей к управленческим инструментам «второго поколения», исключающим принуждение и прямое наказание за ненадлежащее поведение акторов⁵. Впоследствии норвежские исследователи Е. Соренсен и Я. Торфинг в русле этой проблематики начали разрабатывать введенное Дж. Куиманом⁶ понятие «метауправление»⁷, понимаемое как «управление управлением», устанавливающее нормативные ориентиры в управлении институциональной системой государства.

Следует отметить, что в научном дискурсе сформировалось единое понимание природы, места и роли сетей в публичной политике и государственном управлении. Однако анализ многочисленных практических ситуаций (case-study), демонстрирующих специфику сетевого управления, его комплексность и нередко противоречивость, позволяет говорить о необходимости переосмысления отдельных его постулатов,

1995. Vol. 40, P. 345–349; Blom-Hansen J. A New Institutional Perspective on Policy Networks // *Public Administration*. 1997. Vol.75. P. 669–93.

¹ Brans M. Challenges to the Practice and Theory of Public Administration in Europe // *Journal of Theoretical Politics*. 1997. P. 389–415.

² Propper I. M. A. M. Success and Failure in the Management of Policy Networks // *Beleidswetenschap*. 1997. Vol. 10. P. 345–65.

³ De Bruijn J. A., Ringeling A. B. Normative Notes Perspectives on Networks. In W. J. M. Kickert, E. H. Klijn and J. F. M. Koppenjan (eds). *Managing Complex Networks*. London: Sage, 1997.

⁴ Acevedo B., Common R. Governance and the Management of Networks in the Public Sector. *Drugs Policy in the United Kingdom and the Case of Cannabis Reclassification* // *Public Management Review*. 2006. Vol. 8. P. 395-414; Agranoff R., McGuire M. *Collaborative Public management: New Strategies for Local Governments*. Washington D.C.: Georgetown University Press, 2003; Behn R. D. *Rethinking Democratic Accountability*. Washington DC: Brookings Institution Press, 2001; Behn R. *The New Public Management Paradigm and the Search for Democratic Accountability* // *International Public Management Journal*. 1998. P. 131–64; Bingham L., Nabatchi T., O’Learly R. *The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government* // *Public Administration Review*. 2005. Vol. 65, P. 547-558; Bressers H.T.A., O’Toole L.J.J. *Instrument Selection and Implementation in a Network Context*. In Eliadis P. Hill M., Howlett M. *Designing Governance: From Instruments to Governance*. Montreal: McGill-Queen’s University Press, 2005; Edelenbos J., Klijn E. *Trust in Complex Decision-making Networks: A Theoretical and Empirical Exploration* // *Administration and Society*. 2007. Vol. 39. P. 25-50; Goldsmith S. Eggers W.D. *Governing by Network – The New Shape of the Public Sector*. Washinton, DC: Brookings Institution Press, 2004; Koliba C., Meek J., Zia A. *Governance Network in Public Administration and Public Policy*. New York.: CRC Press, 2011 и пр.

⁵ Klijn E.-H., Koppenjan J.F.M. *Managing Uncertainties in Networks*. London: Routledge, 2004; Klijn E.-H., Kickert W.J.M., Klijn E.-H., Koppenjan J.F.M. *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: Sage, 1997; Koppenjan J.F.M. *Network Management and Decision Making in Networks: A Multi-Actor Approach to Governance*. Paper presented to the Third International Research Symposium on Public Management (IRSPM III), Aston University Business School, Birmingham: UK, 1999, 25-6 March; Klijn E.-H., Koppenjan J.F.M. *Rediscovering the Citizen: New Roles for Politicians in Interactive Policy Making*. In McLaverly P. *Public Participation and Innovations in Community Governance*. Aldershot: Achgate, 2002; и пр.

⁶ Kooiman J., Jentoft D. *Meta-Governance: Values, Norms and Principles, and the Making of Hard Choices* // *Public Administration*. 2009. Vol. 87. P. 818–836; Kooiman J. *Governing as Governance*. London: Sage, 2003.

⁷ Sørensen E. *Local Politicians and Administrators as Metagovernors*. In Marcussen M., Torfing J. *Democratic Network Governance in Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007. P. 89 – 108; Sørensen E., Torfing J. *The Democratic Anchorage of Governance Networks* // *Scandinavian Political Studies*. 2005. Vol. 28.

сглаживания антигосударственных принципов, нивелирующих, в частности, значение вертикальной координации внутри сетей.

Кроме того, пристального исследовательского внимания требует вопрос проектирования и оценки сетевых альянсов, имеющих приоритетное практическое значение для представителей государственных институтов, включенных в реализацию решений. На сегодняшний день в научной литературе этот вопрос остается на уровне отдельных упоминаний о необходимости тщательного и ответственного выбора партнеров будущей сети¹, однако рекомендации по формированию и развитию сетевого альянса отсутствуют.

И наконец, необходимо осмыслить роль и значение сетей в современных демократиях, исследовать не только преимущества, но и объективно существующие угрозы, заложенные в сетевой архитектуре государственного управления. Пристальное внимание к демократическим политическим системам в данном случае обусловлено объективными причинами, связанными с распространенностью сетевых технологий в практике государственного управления. В недемократических и переходных системах через сетевую терминологию характеризуется, как правило, действующий политический режим, специфика которого состоит в институциональной слабости, компенсируемой разнообразными сетевыми альянсами, действующими в полутеневой и теневой сферах.

Несмотря на популярность сетевой концепции, проблематика потенциального конфликта принципов демократии и сетевой организации государственного управления прямо затронута только в работах Е. Соренсен и Я. Торфинга². В частности, ключевым тематическим блоком в данном контексте является проблема обеспечения политической подотчетности сетей при условии, что в сетевых альянсах отнюдь не всегда приоритетные позиции занимают представители государства.

Итак, на сегодняшний день сетевой подход, преодолев период скептического и настороженного отношения к нему со стороны исследователей, становится не просто популярным, но и авторитетным направлением изучения политико-административных процессов в современном государстве, а сетевые структуры - неотъемлемым элементом государственной архитектуры, специфика которых требует детального, углубленного научного исследования, так как результаты и последствия их распространения не являются очевидными и легко предсказуемыми.

Цель работы – уточнение характера позиционирования политических сетей в системе современного государственного управления; определение их специфического места и роли в процессах разработки и реализации государственных решений, особенностей их взаимодействия с иерархическими и рыночными организационными формами в современных демократических политических системах.

Для достижения поставленной цели необходимо решение следующих **задач**:

1. Раскрыть теоретико-методологические основы сетевого подхода, определить его место и значение для изучения политико-административных процессов в современном государстве в контексте диверсификации методологического пространства современной науки.

¹ Milward H.B., Provan K.G. Measuring Network Structure // Public Administration. 1998. Vol. 76. P. 387-407.

² Sørensen E., Torfing J. Network Politics, Political Capital and Democracy // International Journal of Public Administration. 2003. Vol. 26. P. 609-634; Sørensen E., Torfing J. The Democratic Anchorage of Governance Networks // Scandinavian Political Studies. 2005. Vol. 28; Sørensen E. Democratic Theory and Network Governance // Administrative Theory and Praxis. 2002. Vol. 24. P. 693-720.

2. Теоретически описать сущность и специфику сетевой формы организации государственного управления, выявить структурные и процессуальные элементы сетей, а также разнообразие их конфигураций и институциональной архитектуры на различных этапах разработки и реализации государственных решений.
3. Проследить и выявить причины изменения и эволюцию рационально-бюрократической модели государственного управления, раскрыть и обосновать преимущества и ограничения сетевой архитектуры государственного управления, определить соотношение иерархических, рыночных и сетевых организационных форм на различных этапах принятия решений.
4. Обобщить теоретические и практические разработки по проблеме целенаправленного формирования сетей на этапе реализации государственных решений и предложить алгоритм управленческих действий по проектированию жизнеспособной сети, обеспечивающей решение и узкогрупповых задач ее участников, и достижение общественно значимых государственных целей.
5. Содержательно описать специфику инструментов и технологий государственного управления в рамках сетевых конструкций, а также методы оценки эффективности сетевого взаимодействия.

Объект исследования – сфера государственного управления, понимаемого как профессиональная деятельность по воплощению стратегического курса правительства, разработанного на основе и в процессе применения политико-административных процедур, технологий и механизмов.

Предмет исследования – сетевые структуры, механизмы и технологии их формирования в процессе осуществления государственного управления, принятия и исполнения решений.

Теоретической основой исследования послужили работы зарубежных исследователей, представляющих различные школы сетевого подхода к изучению политико-административных процессов (британскую, американскую, германскую, нидерландскую), а также отечественных специалистов, занимающихся исследованием внутриэлитарных сетевых коалиций. Концепция диссертационного исследования основана на понимании того факта, что сетевой подход является результатом междисциплинарного дискурса, позволяющего качественно расширить теоретическую базу изучения государственного управления, благодаря привлечению классических и современных разработок из области политологии, экономики, психологии, организационных отношений, социологии, коммуникативистики, синергетики и ряда иных наук.

Методологическая база исследования. В диссертационном исследовании использованы ключевые идеи и принципы сетевого анализа, а также положения сетевого подхода к изучению политико-административных процессов, исходящего из тезиса о влиянии альянсов государственных и негосударственных акторов на процессы разработки и реализации решений в современном государстве. Данный подход реконструирует отношения внутри государства и между государством и обществом, инкорпорируя идею сложности, непредсказуемости и изменчивости внешней среды, стимулирующей деиерархизацию во взаимоотношениях между политическими акторами. Данный методологический подход ориентирован на изучение процессуальной стороны современного государства, демонстрируя разницу между формальными и реальными

механизмами принятия решений, а также роль и значение неформальных практик для объективации оценки этих процессов.

В диссертационном исследовании также используются социологические методы идентификации сетей, анализа графов, метод сравнительного анализа, анализа ситуаций (case study), а также иные методы, соответствующие предмету исследования.

Научно-теоретическая и практическая значимость диссертации. Научно-теоретическая значимость исследования заключается в выдвижении выводов и положений, позволяющих существенно расширить не только возможности дальнейшего изучения сетевой формы организации государственного управления и ее взаимодействия с классическими инструментами госрегулирования (что несомненно увеличивает познавательный потенциал сетевого подхода в политической науке), но и углубить научные представления о характере позиционирования государства в современном политическом пространстве, тенденциях эволюции политико-административных процессов в целом.

Практическая значимость работы состоит в расширении возможностей эмпирического описания неинституализированных коммуникаций в системе государственного управления в целях совершенствования процесса принятия решений; использования предложенных подходов и методов для идентификации и оценки эффективности сетевых альянсов, действующих на различных политико-административных площадках; прогнозирования и моделирования стратегий различных участников сетевых структур в целях оказания на них управленческого воздействия; целенаправленного проектирования жизнеспособных сетевых структур, способных решать актуальные задачи современного государства.

Материалы диссертационного исследования могут быть положены в основу курса по современному государственному управлению в целях формирования у будущих управленцев новых компетенций, позволяющих им эффективно действовать как внутри, так и вовне бюрократической среды, использовать методы координации поведения участников политико-административных процессов, отвечающих современным общественным реалиям.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в следующем:

1. Выявлены, раскрыты и уточнены теоретико-методологические основы сетевого подхода к изучению политико-административных процессов в современном государстве, определены причины его интенсивного становления и развития в современной политологической науке. Расширено толкование принципов функционирования современного государства, инкорпорирующего сетевые конструкции в повседневную управленческую практику, что дало возможность углубить представления о процессах властвования, раскрывающие сложное взаимодействие институционального дизайна и сетевого ландшафта. В данном контексте раскрыто приоритетное значение для эффективного осуществления государственных функций многообразных и разнообразных коммуникативных и ресурсных взаимозависимостей, формирующихся между государственными и негосударственными акторами, помимо формальных, иерархических установлений как внутри правящего класса, так и в его отношениях с обществом. Показано, что подобный исследовательский ракурс позволяет интерпретировать ключевой для государства процесс принятия и реализации решений как серию стратегических игр,

направляемых интересами и ресурсами участников сетевых альянсов, объяснить причины и механизмы их формирования, реконфигурации и распада. Данные методологические рамки позволили сделать вывод о междисциплинарной природе сетевого подхода, его теоретико-методологической открытости для отражения сложносоставной динамики современного государства.

2. Предложена теоретическая трактовка сетевой формы организации государственного управления как интеграции ресурсного потенциала государственных и негосударственных субъектов на основе горизонтального и вертикального взаимодействия в целях эффективного совместного решения слабоструктурированных проблем, получения дополнительных преимуществ для оперативной адаптации политической системы к быстро изменяющимся условиям внешней среды. Обоснован вывод об усложнении системы государственного управления в силу преобладания комплексных проблем, сохранения высокого уровня политической подотчетности государства на фоне легитимного распространения неформальных практик и непубличных соглашений как на этапе разработки, так и реализации решений.
3. Показана специфика, отличительные процессуальные и структурные параметры различных моделей государственного управления, отражена их эволюция в виде движения от иерархической к сетевой организационной архитектуре. В качестве движущей силы изменения методов, инструментов и технологий властвования и управления выявлено стремление современного государства к наращиванию своих адаптивных возможностей в условиях высокой степени неопределенности внешней и внутренней среды. Обосновано, что не каждое государство испытывает потребность или располагает ресурсам для преодоления чрезмерной институциональной жесткости, а соответственно, легитимации сетей как организационной формы современного государственного управления. Выявлено, что ориентация государства на инкорпорирование новых организационных конфигураций в управленческую практику определяется типом политического режима, спецификой правящей элиты, качеством профессиональной подготовки правящего класса, соотношением публичных и латентных практик в деятельности ключевых политических субъектов, а также развитостью коммуникативной инфраструктуры, обеспечивающей их взаимодействие. Сделан вывод о том, что широкое распространение сетей в практике современного государственного управления не знаменует ослабление властных позиций государства как центрального политического института, а является результатом изменения его управленческой стратегии в отношениях с контрагентами и выполнении основных функций.
4. Обобщена современная практика идентификации и анализа сетевых альянсов в современном демократическом государстве. Обоснована и раскрыта цель этих процедур, определяемая как необходимость в выявлении многообразия сетевых структур, действующих в различных зонах, так и потребность в поиске инструментария для управленческого воздействия на них.
5. Предложен алгоритм проектирования сетевых альянсов государством на этапе реализации решений. Обосновано положение, согласно которому решение не всякой проблемы требует формирования сети, а в отдельных случаях более эффективными могут оказаться иерархическая или рыночная координация. Обоснован тезис о необходимости приобретения современными государственными служащими новых

- профессиональных компетенций, без которых активация сетевых технологий государственного управления приведет к усугублению проблем, а не их решению.
6. Определены как преимущества инкорпорирования сетевых механизмов и технологий в институциональную практику современного государственного управления, так и порождаемые ими угрозы для воспроизводства демократического политического режима. Сделан вывод о необходимости активации демократическим государством форм метауправления, требуемых для осуществления полномочий в децентрализованной среде в условиях рассредоточения власти между участниками сложных сетей.
 7. Раскрыто содержание деятельности менеджера сети на операционном и институциональном уровнях. Обосновано использование на каждом из них разнообразных методов и инструментов управления. Определены оптимальные для достижения поставленных государством целей комбинации факторов среды и моделей поведения менеджера сети.

Апробация работы. Результаты, полученные в ходе подготовки диссертации, обсуждались на 5-ой Международной конференции факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова (31 мая – 02 июня 2007г.) «Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации»; конференции «Ломоносов» факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова (08 апреля 2009г.); 11-ой Международной конференции факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова (30 мая – 01 июня 2013 г.) «Государственное управление: Российская Федерация в современном мире».

Материалы исследования положены в основу авторского курса «Политико-административные сети в государственном управлении», читаемого на факультете государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова и на факультете государственного управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Автором опубликовано 27 научных работ общим объемом 59,3 п.л.

Диссертация обсуждена на заседании кафедры политического анализа факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова и рекомендована к защите.

Структура работы состоит из введения, трех глав, заключения и списка использованной литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, дается характеристика степени ее научной разработанности, определяются объект, предмет, формулируются цель и задачи исследования, раскрываются его научная и практическая значимость, рассматриваются используемые методы исследования, представляются положения, выносимые на защиту.

Первая глава «Теоретико-методологические основы сетевого подхода в политической науке» посвящена характеристике и критическому анализу концептуальных оснований сетевого подхода в политической науке.

В этом контексте **в первом параграфе первой главы «Сетевой подход к анализу политико-административных процессов»** обобщаются и анализируются источники и предпосылки формирования сетевого исследовательского инструментария, позволяющего увидеть политико-административные процессы сквозь призму коммуникативных и ресурсных потоков между институционально независимыми акторами, участвующими в разработке и реализации государственных решений. Сетевая морфология государства раскрывается как в контексте развития социальных наук, где под воздействием новых информационных технологий изменяется понимание природы современного общества, так и под влиянием реально наблюдаемой практики государственного управления, демонстрирующей неэффективность бюрократических и рыночных механизмов координации при решении слабоструктурированных комплексных проблем.

Решая поставленные задачи, автор подчеркивает, что формирование сетевой методологии, предлагающей новые способы, терминологию, модели осмысления процессов разработки и реализации государственных решений, испытывает серьезные трудности, связанные со спецификой объекта исследования – сетевых структур. По своей природе они являются мерцающими сложносоставными организационными образованиями, находящимися преимущественно в латентной политической зоне взаимодействия. Этим объясняется идейная и методологическая открытость сетевого подхода, что отражает его теоретический генезис и внутреннее многообразие исследовательских ветвлений.

Сетевой подход не претендует на фундаментальное объяснение всех политико-административных процессов, а открывает возможности для функционального описания отдельных реалий, связанных, в частности, с процессом принятия решений. В отличие от классических, претендующих на всеохватность, теоретических конструкций, сетевой подход лишен высокого уровня абстракции, является более гибким и адаптивным, что позволяет ему находить сопряжения с многообразными теориями среднего уровня, расширяя свое предметное поле и обогащая идейные основы этих теорий.

Применение сетевого подхода позволяет увидеть процесс принятия решений как симбиоз иерархических и сетевых практик, основанных не столько на принудительных, сколько на согласительных процедурах, отразить как открытость, так и закрытость этого процесса – необходимость и неизбежность ограничения участников, что связано с действиями элитарных групп и латентными механизмами согласования их позиции и интересов. Процесс принятия решений предстает сквозь призму сетевого подхода как особый вид кооперативных действий, главными участниками которого становятся элитарные коалиции, образующиеся в конкретных политических обстоятельствах, что

усиливает неопределенность в деятельности государственных институтов в публичном пространстве.

В логике сетевого подхода активность государства по поводу постановки и достижения целей предстает как постоянное формирование сложных переплетений бюрократических процедур и спонтанных действий акторов, образуя множество зон взаимодействий, каждая из которых задает особую логику коммуникаций и обменов, содержит различные стимулы и мотивации, обуславливает действия государственных институтов.

Автор показывает, что с прикладной точки зрения сетевой подход акцентирует идею значимости хорошо отлаженных коммуникаций между заинтересованными группами, а не организационных структур. В процессе принятия решений неформальные коммуникации и обмены постоянно встраиваются в формализованные каналы, трансформируя их, уводя в латентную зону, сохраняя в отдельных ситуациях приоритет над процедурами. Благодаря разветвленным неформальным каналам государство может опереться в ресурсном плане на действующие в политическом пространстве сети, но и может быть ими поглощено, если они контролируют важные для него ресурсы, представляя и отстаивая узкогрупповые интересы.

Во втором параграфе первой главы «Сеть как объект политологического исследования» предлагается комплексная характеристика политической сети в единстве ее институциональных и процессуальных характеристик. Автором обосновывается непродуктивность изолированного изучения сетей и институтов. Наличие сетей в политико-административном пространстве свидетельствует о несовершенстве институтов, которые компенсируются жизненно необходимой гибкостью. Через описание действующих сетей, отражающих реальные процессы властвования и управления, можно объективно описать их место и роль в государстве, оценить их функциональные возможности и эффективность.

Политическая сеть в работе описывается как гетерархия, открывающая возможность субъектам, действующим на нижних организационных уровнях, свободно взаимодействовать со многими субъектами более высоких организационных уровней, минуя установленные вертикальные каналы, а также равнозначными по статусу субъектами на горизонтальном уровне. В этой связи автор приходит к выводу, что чем чаще иерархическая конфигурация нарушается в реальной практике принятия решений, тем больше оснований говорить о праве на существование сетей как самостоятельной организационной формы.

Сеть – это не просто объединение разнообразных акторов, а столкновение разнообразных ценностных моделей, порождающее новые комбинации ресурсов, создающее принципиально новые решения, недоступные вертикально организованным образованиям. Оппонируя широко распространенной идее о превалировании в сетях горизонтальной координации, автор обосновывает тезис о том, что сеть является гибридной организационной формой, комбинирующей элементы иерархической, рыночной и партнерской координации действий, что определяется соответствующими стадиями процесса принятия решений, характером выдвигаемых целей, преобладающими моделями и мотивами поведения участников.

В третьем параграфе первой главы «Источники динамики и конфигурации сетевых структур» демонстрируется роль и значение коммуникаций в формировании и

воспроизводстве политической сети через описание процессов их образования и трансформации, взаимодействие с внешней и внутренней средой. Исследование сетевых конфигураций, активирующихся в разнообразных секторах государственной политики, объясняет различия в сценариях решения идентичных политических проблем. Автором определяется ряд условий, предопределяющих формирование различных сетевых конфигураций, оказывающих принципиальное влияние на процесс принятия и реализации государственных решений: уровень конфликтности политической сферы, уровень закрытости процесса принятия решения по конкретной проблеме, тип политического режима и сложившиеся модели взаимодействия государства и общества, источники ресурсных потоков в сети, уровень внутренней сплоченности акторов. В работе доказывается, что сетевые конфигурации не являются раз и навсегда заданными для государства или отдельных сфер государственной политики, что их структура может быть видоизменена даже в результате незначительных правительственных перестановок или изменения понимания и видения проблемы у лица, принимающего решение.

В четвертом параграфе первой главы «Возможности и ограничения метода сетевого анализа» автором ставится и решается проблема идентификации политических сетей и анализа складывающихся в них взаимозависимостей. Эта проблема имеет принципиальное значения для понимания сетевых конфигураций, влияющих на процесс принятия решений в различных областях государственной политики, а также определения стратегий управленческого воздействия на поведение сетевых акторов. В этой связи автором содержательно анализируются ключевые методы и технологии сетевого анализа с акцентом на определение способов и характера распределения властного ресурса внутри сети, выявление зон развития сети, ресурсного вклада каждого из участников и их стратегического положения в коммуникативных потоках. Отдельно рассматривается вопрос и о показателях сетевого взаимодействия, обеспечивающих желаемый результат в разнообразных условиях принятия решений. В заключении автором определяются ключевые ограничения сетевого анализа, связанные как с затратностью исследовательских процедур, так и объективными сложностями выявления мотивов поведения участников сети.

Вторая глава «Государство в поисках новой архитектуры управления» посвящена исследованию типичных и девиантных практик сетевого государственного управления, характеристике причин, условий и последствий целенаправленного формирования сетевых конструкций.

В первом параграфе второй главы «Стабильность и изменчивость – два формата активности современного государства» ставится проблема поиска государством новой управленческой модели, отвечающей вызовам современности и обеспечивающей высокий уровень адаптивной эффективности, достигаемой оптимальным для конкретной политической системы соотношением стабильности и изменчивости институтов. Здесь автором исследуются компромиссные соотношения между этими показателями для разных типов государств (жесткий, гибкий, устойчивый, неустойчивый типы), определяются предпосылки и условия формирования сетевой архитектуры и ее ограничения. Автор приходит к выводу о снижении уровня адаптивности государства при доминировании одного формата его активности, гибкость сетей не обеспечивает управленческой эффективности при отсутствии стабильно работающих институтов и ресурсов, гарантирующих высокую степень готовности к изменениям.

В данном контексте в работе акцентируется определяющее значение для успешного функционирования сетевой организации государственного управления позиционирования бизнеса в политико-административном пространстве государства, а также степени неопределенности конкретных проблем, по которым требуется принятие решений, и неопределенности среды. В работе сравниваются управленческие возможности государства и частного сектора для определения условий, при которых роль и значение государственных институтов остаются неизменно доминирующими, когда они создают негативные эффекты для эффективного функционирования бизнес структур и препятствуют образованию сетей, и когда уступают в эффективности частному сектору. Выявленные конstellации («препятствующее регулирование», «вмешивающееся регулирование», «частное саморегулирование» и «управляемое саморегулирование») позволили автору сделать вывод о возможности формирования сетевой архитектуры государства в рамках модели «управляемого саморегулирования», являющуюся результатом наличия высокого уровня управленческого потенциала у обоих типов акторов.

В заключении параграфа автор приходит к выводу о непродуктивности идеи исключения или нивелирования роли государства в сетевом взаимодействии, на которое возлагается ответственность за принимаемые стратегические решения при активном участии сетевых структур.

Во втором параграфе второй главы «Эволюция моделей государственного управления как ответ на вызовы современности» автором рассматривается процесс трансформации моделей государственного управления, каждая из которых по-своему отражает усложнение условий осуществления государством управленческих и властных функций. Прежде всего анализируются бюрократическая модель и модель «нового государственного управления» в ракурсе их ограничений по разрешению актуальных для современного государства проблем.

Сетевая модель управления представлена автором как модель более высокого уровня сложности, обеспечивающая решение комплекса центровых проблем повестки дня современного государства, однако не лишенная ограничений, не позволяющих государству отказаться от иерархических и рыночных инструментов координации поведения политических субъектов. Автором обосновывается вывод о том, что современное государство стремится к диверсификации управленческих моделей, исходя из профилей своей активности. В то же время сетевая модель демонстрирует эффективность в отдельных подсистемах, для которых свойственна непредсказуемость и масштабность решаемых задач.

В третьем параграфе второй главы «Сетевые источники трансформации демократии как формы организации политической власти и управления» исследуется вопрос о совместимости идейных основ демократического правления с принципами функционирования сетевых структур в государственном управлении. В работе показано, что в современных условиях государство ограничено в использовании принудительных ресурсов, оно вынуждено обучаться новым практикам горизонтального взаимодействия, одновременно поддерживая необходимый уровень публичности и демократической легитимности. В этой связи автором анализируются четыре сложившихся в научной литературе подхода, каждый из которых с разных ракурсов представляет эту проблему и пути ее преодоления. В работе признается вывод о наличии

объективных противоречий между традиционными идейными представлениями о демократии и практикой ее реализации в сетевой архитектуре государственного управления. В альтернативных теориях демократии автором видится возможность преодоления этого разрыва, так как они создают идейную основу для нового понимания обществом принципов демократии, формирования нового дискурса, легитимирующего политические сети не только в практике государственного управления, но и в политическом сознании граждан.

В четвертом параграфе второй главы «Проблема политической подотчетности сетевых альянсов» автор обращает внимание на проблему подотчетности сетевых структур, которая видится одной из ключевых в их демократической легитимации. Автор обосновывает тезис о доминирующей роли государства в выстраивании и поддержании линии подотчетности между сетью и обществом, что требует изменений не только на уровне действий, но и мышления его представителей, от которых требуется понимание неиерархических моделей поведения. В то же время признается и тот факт, что в отношении сетей целесообразно говорить о гибридном режиме подотчетности, при котором разнотипные акторы готовы вступать во взаимовыгодные ресурсные обмены, а также принимать отдельные элементы моделей поведения, типичные для участников, представляющих другие сектора.

По мнению автора проблема подотчетности не исчерпывается внутрисетевым взаимодействием акторов, она не менее остро стоит и на уровне взаимодействия сетей с государственными институтами, процедурную жесткость которых они компенсируют. Развивая идею о нецелесообразности изолированного изучения сетевых альянсов и институтов, автор приходит к выводу о необходимости формирования нового — институционально-сетевого — пространства в результате принятия государством сетевой архитектуры государственного управления. Институционально-сетевое пространство складывается как результат пересечения публичных и латентных сфер политики, скрывая реальные коммуникативные потоки и ресурсные обмены внутри государства и между государством и обществом. Масштабность и степень пересечения этих сфер, позиционирование сетей и институтов, модели их подотчетности определяются типом политического режима и качеством институциональной структуры государства. В данном контексте автором исследуется специфика институционально-сетевого пространства в демократических, авторитарных и переходных режимах, показываются особенности позиционирования сетей в процессе принятия решений в зависимости от характера действующего политического режима.

В третьей главе «Механизмы и технологии сетевой модели государственного управления» исследуются современные подходы к осуществлению управленческих функций государства, определяемых в рамках новой сетевой архитектуре государственного управления.

В первом параграфе третьей главы «Место и роль представителей власти в политической сети» автор останавливается на анализе принципиально нового для представителей власти направления деятельности — мета-управления, создающего нормы и ценности, призванные содействовать управленцам в осуществлении ими политического, нормативного и контекстуального выбора между различными механизмами управления или их комбинациями. Мета-управление позволяет представителям государства осуществлять свои властные полномочия в децентрализованной среде, где власть

рассредоточена между участниками сложных сетей. Его специфика заключена в необходимости не столько выбора нетрадиционных управленческих инструментов, сколько в разрешении ключевых нормативных дилемм, предполагающих поиск ответов на вопросы о способах обеспечения легитимности сетей, ограничения регулятивного вмешательства в сеть и достижения баланса между эффективностью и демократичностью сети. Анализируя эту проблему, автор приходит к выводу о том, что принимая сетевую архитектуру государственного управления, государство попадает в существенно более сложные управленческие условия, требующие от него, с одной стороны, нивелирования доминирующих позиций в институционально-сетевом пространстве, с другой — сохранения контроля над самоорганизующимися сетями при одновременном управленческом вмешательстве на мета-уровне. Если в традиционной модели управления политики в большей степени отстранены от решения конкретных задач, перекладывая их на административные органы, сетевое управление усложняет их деятельность, делая непосредственными участниками управленческого процесса, ожидая от них развития навыков воздействия на поведение участников сети без использования аппарата принуждения. В данном контексте автор специально подчеркивает, что властные полномочия государства могут быть задействованы в любой момент для пресечения действий, идущих в разрез с нормами права или подрывающих основы властного положения правящей элиты, в том числе при усилении межсетевой конкуренции, выходящей за рамки не только общественного, но и государственного контроля.

Во втором параграфе третьей главы «Технологии проектирования и измерения сетей» автор профилирует проблему целенаправленного формирования государством сетевых альянсов для решения комплексных стратегических управленческих задач. Как показано в работе, государство может создать и поддержать долгосрочное функционирование политической сети, следуя определенному алгоритму проектирования, что позволяет максимально раскрыть потенциал сетевой модели управления. В этой связи автором предлагается алгоритм проектирования сетей, включающий восемь последовательных этапов, разработанных на основе анализа эмпирических данных о функционировании сетей (определение целей создания сети, выбор ресурсов для формирования сети, активация сети, выбор конфигурации и способа интеграции сети, создание и поддержание каналов коммуникации между участниками сети, распределение рисков между участниками, разработка системы мониторинга функционирования сети, оценка эффективности сетевого взаимодействия). Главное по мнению автора состоит в том, что следование алгоритму проектирования жизнеспособных сетевых структур позволяет раскрыть возможности сетевой модели управления, снизить риск активации сетей в практике государственного управления, обеспечить баланс между сплоченностью и открытостью сети, оценить эффективность горизонтальной координации в управленческой стратегии государства.

В третьем параграфе третьей главы «Методы и инструменты государственного управления сетевыми альянсами» автор доказывает, что сетевое государственное управление является результатом конвергенции трех управленческих моделей: традиционной, менеджеральной и партнерской — и требует понимания их специфики и владения инструментами координации, свойственными каждой из этих моделей. И каждая из выделенных моделей требует понимания их специфики и владения инструментами координации, свойственными каждой из них.

Как показано в диссертации, ключевая задача сетевого менеджмента состоит в обеспечении координации стратегий участников, содействии организации процессов обмена ресурсами. В этой связи автором исследуются принципы сетевого государственного управления, анализируется практика его организации на институциональном и организационном уровнях. В работе отдельно акцентируется специфика управленческих стратегий государства, прибегающего к комбинации нормативных, финансовых и коммуникативных инструментов управления сетью, формирующего «портфели обязательств» участников как внутри, так и за пределами сети. В заключении параграфа автор приходит к выводу об изменении управленческой позиции государства в новом пространстве взаимодействий политических субъектов, формируемом сетевой архитектурой, отличающейся ориентацией на фасилитацию и медиацию поведения сетевых акторов при одновременной необходимости сохранения властных позиций, поддерживаемых принудительными методами координации.

В заключении подводятся итоги исследования, формулируются основные выводы.

ОСНОВНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ АВТОРА ПО ТЕМЕ ДИССРТАЦИИ

Монографии:

1. Михайлова О.В. Сетевой подход в политической науке. М.: Макс Пресс, 2014. (6,0 п.л.).
2. Михайлова О.В. Сети в политике и государственном управлении. М.: Издательство КДУ, 2013. (17,0 п.л.)
3. Михайлова О.В., Лебедева Т.П. Государственное управление в зарубежных странах: опыт административных реформ. М.: Издательство МГУ, 2011. (личный вклад - 7,0 п.л.)
4. Баранов А.Н., Михайлова О.В., Шипова Е.А. Некоторые константы русского политического дискурса сквозь призму политической метафорики ('взаимоотношения бизнеса и власти', 'коррупция'). М.: [Фонд ИНДЕМ], 2006. (личный вклад - 2,0 п.л.)
5. Политический дискурс: методы анализа тематической структуры и метафорики / Баранов А.Н., Михайлова О.В., Сатаров Г.А., Шипова Е.А. – М.: [Фонд ИНДЕМ], 2004. (личный вклад – 2,0 п.л.)

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Российской Федерации:

1. Михайлова О.В. Современная российская политика: тенденции и проблемы развития // Власть. 2014. №4. (0,4 п.л.)
2. Михайлова О.В. К юбилею университетских политологов // Вестник Томского государственного университета. 2014. №4 (0,4 п.л.)
3. Михайлова О.В. Возможности государства по управлению сетевыми альянсами // Вестник Государственное управление. Электронный Вестник. Выпуск 38. Июнь 2013 г. (0,5 п.л.)
4. Михайлова О.В. Государство в поисках новой модели управления // Вестник МГУ серия 21 «Управление (государство и общество)». 2013. №1. (1,0 п.л.)
5. Михайлова О.В. Проблемы идентификации и оценки политических сетей / Государственное управление. Электронный Вестник. Выпуск 35. Декабрь 2012г. (1,0 п.л.)
6. Михайлова О.В. Проблемы разработки алгоритма формирования политических сетей // Вестник МГУ серия 21 «Управление (государство и общество)». 2012. №1. (1,0 п.л.)
7. Михайлова О.В. Эффективность и демократичность политических сетей // Вестник МГУ Вестник МГУ серия 21 «Управление (государство и общество)». 2011. №3. (1,0 п.л.)
8. Михайлова О.В. Административные реформы в современных государствах: опыт Нидерландов // Вестник МГУ серия 21 «Управление (государство и общество)». 2011. №1. (1,0 п.л.)
9. Михайлова О.В. Административные реформы в современных государствах: опыт Швейцарии / Государственное управление Электронный Вестник. Выпуск 24. Сентябрь 2010г. (1,0 п.л.)
10. Михайлова О.В. Сетевые механизмы формирования государственной политики: проблема соответствия ценностям демократии / Власть. 2010. №12. (0,4 п.л.)

11. Лебедева Т.П., Михайлова О.В. Административные реформы в современных государствах: методологические аспекты / Вестник МГУ серия 21 «Управление (государство и общество)». 2010. №1, (личный вклад – 0,5 п.л.)
12. Михайлова О.В. Концепция «Governance»: политические сети в современном государственном управлении / Вестник МГУ серия 21 «Управление (государство и общество)». 2009. №2. (1,0 п.л.)
13. Тематический мониторинг политического дискурса: корпусно-ориентированный подход / Баранов А.Н., Михайлова О.В., Сатаров Г.А., Шипова Е.А. Баранов И.А. – Научно-техническая информация. Серия 2. Информационные процессы и системы. 2004. №6. (личный вклад – 0,5 п.л.)
14. Благовещенский Н.Ю., Михайлова О.В., Сатаров Г.А. Структура общественного политического сознания / Общественные науки и современность. 2005. №2. – (личный вклад – 0,5 п.л.)
15. Михайлова О.В. Политическое сознание граждан на постсоветском пространстве: опыт социологического исследования / Полития. 2003. №2. (1,0 п.л.)

Публикации в иных изданиях:

1. Михайлова О.В. Сетевые структуры в практике современного государственного управления // Сети в публичной политике. Ежегодник РАПН-2014 М.: РОССПЭН, 2014. (1,0 п.л.)
2. Михайлова О.В. Политические сети в контексте современного понимания демократического правления. Политика. Государство. Управление. Сборник статей / Сост. А.И. Соловьев, Г.В. Пушкарева. М.: КДУ, 2013. (1,0 п.л.)
3. Михайлова О.В. Политико-административные сети в формировании государственной политики. Государственная политика. Учебное пособие / под ред. А.И. Соловьева. М.: Издательство МГУ, 2012. (1 п.л.)
4. Лебедева Т.П., Михайлова О.В. Модели и сценарии административных реформ: опыт сравнительного анализа / Власть и политика: институциональные вызовы XIX века / под ред. А.И. Соловьева. М.: РОССПЭН, 2012. (личный вклад — 0,5 п.л.)
5. Михайлова О.В. Проблемы обеспечения учебно-методической литературой дисциплин управленческих специальностей / В сборнике Управление: вызовы и стратегии в XXI веке /отв. Ред. Л.Б. Логунова – М.: КДУ, 2007 (Ученые труды факультета государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова. Выпуск 6). (1,0 п.л.)
6. Михайлова О.В. Взаимодействие с органами власти: тематическая структура дискурса и метафорика (на материале российских СМИ) / В сборнике «Преодоление бюрократических барьеров в сфере миграции и дорожного движения»: научный доклад по материалам проекта «Преодоление бюрократических барьеров в Федеральной миграционной службе МВД РФ и ГИБДД МВД РФ». М.: Фонд ИНДЕМ, 2007. (личный вклад — 3,07 п.л.)
7. Михайлова О.В., Сатаров Г.А. Идеология высокого модернизма и ее проявления в современном государственном управлении/ Государственное управление в 21 веке: традиции и инновации: материалы 5-ой международной конференции факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова (31 мая – 2 июня 2007г.): Ч. 1 – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2007. (личный вклад 0,6 п.л.)