

«УТВЕРЖДАЮ»

Проректор Российской академии народного хозяйства и государственной
службы Российской
Федерации,
профессор

(А.М.Марголин)



2015 года

ведущей организации

на диссертацию МИХАЙЛОВОЙ Ольги Владимировны на тему:
«Сетевая архитектура государственного управления: проблемы
концептуализации и практики», представленную на соискание учёной сте-
пени доктора политических наук по специальности 23.00.02 -
политические институты, политические процессы и технологии

Актуальность темы представленной на защиту диссертации Михайловой О.В. не вызывает сомнения. Сетевая архитектура государственного управления является фактом и серьезным вызовом для государства и его институтов. И хотя сети всегда были присущи политическому взаимодействию и коалиции формировались и продолжают с неизбежностью формироваться внутри правящего класса государств любого типа, но 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 политикоадминистративные процессы в постмодернистском обществе.

Автор поставил перед собой крупную аналитическую задачу всестороннего исследования специфики политических сетей как организационной формы, которая, «с одной стороны, позволяет эффективно решать слабо структурированные 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, открывающем и новые возможности для реализации государством своих функций, и создающем угрозы утраты институционального контроля» (с 8-9). Становление основ сетевого подхода свидетель-

ствуется 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 системы. В публичной политике стремительно возрастает роль сетевых коммуникаций, что обусловлено процессами развития информационного общества, трансформирующего и переориентирующего ресурсные основы власти и управления, а также формирующего новые социальные идентичности в гражданском обществе (с. 10).

Автор прав, когда подчеркивает существенные изменения, произошедшие в последнее время в этой сфере в России и во всем мире: 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 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 науке, ожидающим своих исследователей (с. 11).

Работа, безусловно, *связана с практикой государственного управления* и ее осмысление на высоком теоретическом уровне позволяет сделать необходимые выводы для ее совершенствования и продолжения серьезного анализа в этом направлении. Автор доказывает, что 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.

В связи с этим автор ставит перед собой *цель* уточнить характер позиционирования политических сетей в системе современного государственного управления; определить их специфическое место и роль в процессах разработки и реализации государственных решений, особенностей их взаимодействия с иерархическими и рыночными организационными формами в современных демократических политических системах.

Несмотря на то, что первое понятие «сеть» появляется в политической науке на Западе в работе Х. Хекло в последней четверти XX века - в 1978 г., использовавшего термин «проблемная сеть» в противовес понятию «железный треугольник», исследование сетей получило свое распространение сравнительно недавно. И хотя в 2000-е годы в России ученые из Санкт-Петербурга, Москвы, Краснодара немало сделали для прояснения вопроса о сетях в государственном

управлении, тем не менее, именно работа Михайловой О.В. существенно продвигает отечественную науку в данном направлении.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что автор не только выявляет, раскрывает и уточняет теоретико-методологические основы сетевого подхода к изучению политико-административных процессов в современном государстве, определяет причины его интенсивного становления и развития в политологической науке, но и расширяет толкование принципов функционирования современного государства, инкорпорирующего сетевые конструкции в повседневную управленческую практику. Это дает возможность углубить наши представления о процессах властвования, раскрывающих сложное взаимодействие институционального дизайна и сетевого ландшафта. В данном контексте автором 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. 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 теоретикометодологической открытости для отражения сложносоставной динамики современного государства.

Во-вторых, автором 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. Михайлова О.В. на этом основании пришла к выводу 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.

В-третьих, найдена 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 ресурсами 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 отношении с контрагентами и выполнении основных функций.

В-четвертых, автор на основе обобщения нынешней практики идентификации и анализа сетевых альянсов в современном демократическом государстве обосновал и раскрыл цель этих процедур, связанных с необходимостью выявления многообразия сетевых структур, действующих в различных зонах, а также с потребностью в поиске инструментария для управленческого воздействия на них.

В-пятых, диссертантка предлагает алгоритм проектирования сетевых альянсов государством на этапе реализации решений. Ею обосновано положение, согласно которому решение не всякой проблемы требует формирования сети, а в отдельных случаях более эффективными могут оказаться иерархическая или рыночная координация. Отсюда ее 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.

В-шестых, Михайлова О.В. определила не только преимущества инкорпорирования сетевых механизмов и технологий в институциональную практику современного государственного управления, но и порождаемые ими угрозы для воспроизводства демократического политического режима. Сделала вывод о необходимости активации демократическим государством форм метауправления, требуемых для осуществления полномочий в децентрализованной среде в условиях рассредоточения власти между участниками сложных сетей.

Наконец, автором 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.

Достоверность полученных данных обосновано теоретически и практически. Для достижения результатов автор выбирает аутентичную теоретико-методологическую базу исследования: наработки различных школ сетевого подхода к изучению политико-административных процессов (британскую, американскую, германскую, нидерландскую), а также отечественных специалистов, занимающихся исследованием внутриэлитарных сетевых коалиций. Поскольку 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, то автор в своей работе широко опирается на выводы этих направлений науки.

Автор корректно использует методологический подход, опираясь на 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 (с. 20-21).

Общественная практика, приведенная автором в качестве доказательства на примере функционирования сетей в государственном управлении Великобритании, Германии, Нидерландов, Новой Зеландии и других стран, показывает, как работают сети при принятии важных решений, например, пересмотре законодательства по легким наркотикам.

Диссертационное исследование логично выстроено, доказательно, написано на высоком теоретическом уровне, требуемом для защиты работ такого уровня. Она состоит из введения, трех глав и 11 параграфов, заключительных выводов и списка использованной литературы. Достоинством первой главы, озаглавленной «Теоретико-методологические основы сетевого подхода в политической науке», является высокая степень аналитичности и критичности анализа имеющихся концептуальных оснований сетевого подхода в политической науке (с.26-135). Автор проанализировала специфику подходов различных национальных школ политической науки к исследованию сетей, уточнила основные инструментальные понятия темы, показала возможности и ограничения метода сетевого анализа в госуправлении.

По своей природе сетевые структуры являются мерцающими сложно-ставными 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. В то же время 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 со-

пряжения с многообразными теориями среднего уровня, расширяя свое предметное поле и обогащая идейные основы этих теорий.

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 (с.63-64).

К достоинствам второй главы «Государство в поисках новой архитектуры управления» можно отнести скрупулезный анализ типичных и девиантных практик сетевого государственного управления, характеристик причин, условий и последствий целенаправленного формирования сетевых конструкций (с. 136-239). Здесь 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 функционирования бизнес структур и препятствуют образованию сетей, и когда уступают в эффективности частному сектору. Автор, тем не менее, 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.

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 третьей главе «Механизмы и технологии сетевой модели государственного управления» исследуются современные подходы к осуществлению управленческих функций государства, определяемых в рамках новой сетевой архитектуры государственного управления (с.240-279). Здесь автор анализирует принципиально новое для представителей власти направление деятельности - метауправление, создающее нормы и ценности, призванные содействовать управленцам в осуществлении ими политического, нормативного и контекстуального выбора между различными механизмами управления или их комбинациями. Метауправление есть управление самой системой управления, которая призвана обеспечить согласованную и эффективную работу подсистем и элементов системы управления, а в случае необходимости ее изменить (развить).

Диссертантка рассматривает технологии проектирования и измерения сетей и предлагает алгоритм их проектирования, включающий восемь последова-

тельных 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) (с.250).

Рассматривая методы и инструменты государственного управления сетевыми альянсами, автор доказывает, что сетевое государственное управление является результатом конвергенции трех управленческих моделей: традиционной, менеджеральной и партнерской, 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.

В заключении автор делает необходимые выводы, связанные с решением поставленных исследовательских задач.

В целом высоко оценивая теоретико-методологический вклад автора в исследование сетевой архитектуры государственного управления, необходимо отметить ряд замечаний по содержанию диссертации и пожеланий автору.

1. Глубоко и содержательно рассуждая о плюсах и минусах влияния политических сетей на государственное управление, автор мало уделяет внимания внешним сетям, которые сегодня являются центрами принятия государственных решений для многих стран, отбирая у них часть суверенитета. Власть и внутренние политические сети нередко пасуют перед ними или испытывают определенное давление. В качестве примера можно привести государства Греции, Болгарии, Украины и других стран. На с.67 автор отмечает, что «на мировом уровне действуют надправительственные структуры, транснациональные корпорации, международные НКО и организации международного сотрудничества, вовлеченные в процесс межгосударственного распределения ресурсов». Но как они влияют на госуправление национальных государств - не ясно.

2. Отдавая должное высокой степени теоретизирования в диссертации, претендующей на докторскую степень (из пяти предложенных задач большинство - теоретические), тем не менее, автору следовало бы значительно больше внимания уделить эмпирической базе исследования. Стоило бы подробнее проанализировать практику сетевого воздействия на принятие конкретных государственных решений в самой России, оказавшейся в весьма сложной ситуации в связи с вхождением Крыма и Севастополя в состав Российской Федерации, и развернувшихся военных действий у ее границ. Таким образом, автор наглядно бы проиллюстрировал на практике эффективность или неэффективность функционирования сетей в государственном управлении, да еще в условиях кризиса.

3. Рассуждая о влиянии разнообразных сетей на государственное управление, автору стоило бы четче прописать: чем политические сети (автор понимает их как *«устойчивое объединение институционально независимых, государственных и негосударственных акторов, имеющих интерес в той или иной сфере государственной политики, вступающих во взаимодействие в целях повыше-*

ния вероятности достижения поставленных целей - с. 60) отличаются от неполитических (не тем ли, что влияют на перераспределение ресурсов власти?) и, в частности, от лоббистской деятельности, где тоже заняты как государственные, так и негосударственные акторы, оказывающих серьезное влияние на принятие властью политических решений и тоже способных объединяться для достижения своих целей.

4. Подробно характеризуя политические сети как *гетерархию*, отличающейся от иерархии возможностью субъектов, действующих 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 (с.63), неплохо было бы сравнить ее с *полиархией* как управлением многими.

5. При подготовке работы автору следовало бы выделить положения, выносимые на защиту, которые просматриваются во введении и в новизне, но не акцентированы формально как положения.

Однако эти замечания и предложения не являются препятствием для высокой оценки проделанной работы. Автор своим исследованием вносит существенный вклад в формирование и продвижение целого научного направления - концептуализации сетевого подхода, сетевого метода исследования и практики сетевой архитектуры государственного управления. Решена серьезная научная проблема, связанная с предложением алгоритма проектирования сети и построение моделей анализа сетей при принятии государственных решений, которые могут быть использованы как политиками-практиками, так и теоретиками в процессе дальнейшего анализа сферы государственного управления.

Автор добросовестно апробировал результаты, полученные в ходе подготовки диссертации на трех научных конференциях. Ее положения легли в основу авторского курса «Политико-административные сети в государственном управлении», читаемого на факультете государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова и на факультет государственного управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. Основные положения диссертации представлены в 28 научных работах общим объемом 59,3 п.л., в том числе в пяти монографиях и в 15 статьях в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Российской Федерации.

Автореферат полностью соответствует содержанию диссертации.

Таким образом, диссертация Михайловой О.В. является научно-квалификационной работой, в которой на основании выполненных автором исследований разработаны теоретические положения, совокупность которых можно квалифицировать как научное достижение, что соответствует требованиям п. 9 «Положения о порядке присуждения ученых степеней», утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 г. № 842, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени доктора наук, а ее автор заслуживает присуждения искомой ученой степени - доктора политических наук.

Отзыв на диссертацию О.В.Михайловой подготовлен доктором политических наук, профессором Л.Н.Тимофеевой и утверждён на заседании кафедры политологии и политического управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ 21 января 2015 года, протокол № 1.

Заведующий кафедрой политологии и политического управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ доктор политических наук, профессор

