

СОВРЕМЕННЫЕ УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ ТЕХНОЛОГИИ

О.В. Михайлова

КОНЦЕПЦИЯ «GOVERNANCE»: ПОЛИТИЧЕСКИЕ СЕТИ В СОВРЕМЕННОМ ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

Современные государства сталкиваются с проблемой дестабилизации традиционных механизмов государственного управления. Им на смену приходят новые механизмы, предполагающие исключение из управленческой деятельности инструментов управления, основанных на приказах, принуждении и прямом контроле. Теория «governance» ставит вопрос об изменяющейся роли государства, она становится институциональным ответом на проблемы государственного управления и кризис легитимности, поразивший Европу в начале 1980-х гг. Однако в то же время результаты многолетних сравнительных исследований результатов административных реформ в европейских странах ставят под сомнение переход от концепции доминирования государства над всеми социальными институтами к концепции «governance». Статья посвящена рассмотрению основных трактовок «governance» в междисциплинарном аспекте, сущностных характеристик этого подхода, анализу аргументов сторонников и критиков данной концепции.

Ключевые слова: «governance», политические сети, новое государственное управление, сетевое управление.

Modern societies have in recent decade seen a destabilization of the traditional mechanisms of governance by which institutional and organizational societal sectors are governed, in the location of governance from where command, administration, management and control of societal institutions are conducted. These developments have been generating a new and important research sphere for political science. Governance theory raises conceptual and theoretical question about the evolving role of the state within the process of the coordination of complex political process. By the end of the 1980s 'governance' began to be regarded as the dominant institutional response to problems of governability and legitimacy. But at the same time considered from the perspective of comparative European government, sift

Михайлова Ольга Владимировна — кандидат политических наук, ассистент кафедры политического анализа факультета государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова, mov_home_79@mail.ru

from the government to governance appears overstated. The article deals with the cross-disciplinary introduction of the governance theory, its main features and arguments concerning the dispute between propellants and critics of 'governance'.

Key words: «governance», policy networks, new public management, network management.

Появившаяся в начале 1980-х гг. концепция «governance», поставила по-новому теоретический и практический вопрос об изменяющейся роли 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, «со-управления», основанного на горизонтальных связях, равноправных статусах, сетевых структурах, исключающих использование механизмов принуждения и прямого давления.

Впервые термин «governance» используется в книге С. Лай «Governance of England» в 1904 г., центральной идеей которой стал вопрос о том, в какой степени государственные институты отвечают требованиям времени, изменениям социального порядка, что составляет основу их стабильности. В конце XX в. понятие «governance» перерастает в теоретическую концепцию, призванную отразить все возрастающее усложнение взаимоотношений между государством и обществом, а также позволяющую преодолеть разразившийся в Западной Европе в 1970-х гг. кризис государственного управления и легитимности власти.

Стремление государства к поддержанию демократичности правления и обеспечению легитимности за счет удовлетворения широкого спектра запросов со стороны общества привело к неизбежному противоречию между логикой капиталистического накопления и все возрастающими социальными требованиями¹. В 70-е гг. XX в. Э. Кинг и Р. Роуз обозначили проблему «правительственной перегрузки», обращая внимание на тот факт, что государству становится все сложнее функционировать в силу расширения круга предъявляемых к нему обществом запросов и требований. Причина перегрузки кро-

¹ Habermas. J. Legitimizing Crisis. L., 1973.

ется в стремлении отдельных политиков и политических партий выдвигать в ходе политической борьбы за завоевание и удержание власти как можно больше социально востребованных, но не всегда реализуемых обещаний. Преодоление кризиса возможно с помощью изменения идеологических приоритетов государства и отказом от модели «большого правительства»². Э. Кинг особое внимание обращал на две основные опасности для дальнейшего развития государства: формирование «поколения чрезмерных ожиданий» и «подрывающий эффект», связанный с активной деятельностью групп интересов по продвижению своих целей³.

Реакцией на обострившиеся проблемы в сфере государственного управления стала серия реформ, предпринятых большинством западноевропейских стран, ориентированных на изменение роли государства, механизмов взаимодействия между государственными институтами, усиление элементов корпоративного и рыночного управления в государственном секторе, расширение возможностей негосударственных структур для участия в процессе разработки и реализации государственной политики. В международном контексте данная тенденция выразилась в усилении значения надправительственных структур и международных союзов, принимающие на себя управленческие функции.

На уровне теории концепция «governance» оказалась весьма востребованной во многих научных сферах (политическая, экономическая, социологическая науки, государственное управление, международные отношения). Однако до сих пор многие исследователи оспаривают ее право на научный статус. Так, Дж. Пьер и Г. Питерс считают ее весьма «скользкой», так как «она часто используется как теоретиками, так и практиками, не имея общепризнанного определения»⁴. Они склонны называть ее, скорее, прототеорией — предварительной теорией, ожидающей своего уточнения, прояснения в будущем посредством теоретических и прикладных исследований⁵.

Действительно, на современном этапе «governance» находится лишь на начальной стадии своего оформления в устойчивую концепцию, универсально понимаемую и признаваемую научным сообществом. Препятствием на этом пути является,

² *Rose R.* Challenge to Governance: Studies of Overloaded Politics. L., 1980.

³ *King A.* Overload: Problems of Governing in the 1970s // *Political Studies*. 1975. N 23. P. 284—296.

⁴ *Pierre J., Peters G.* Governance, Politics and the State. L., 2000. P. 7.

⁵ *Ibid.*

во-первых, ее междисциплинарность и как следствие многовариантность трактовок. Во-вторых, весьма последовательны и убедительны аргументы современных ученых, выступающих с критикой ее основных положений, обосновывая их данными масштабных многолетних сравнительных исследований практики государственного управления и результатами реформ в европейских странах.

В российской науке концепция «governance» постепенно входит в научный оборот, отражая, как правило, лишь некоторые достижения западных исследователей. До сих пор отсутствует общепринятый перевод этого термина на русский язык. Так, предлагаются следующие варианты: «руководство», «регулирование», «политическое управление», «общее управление»⁶, однако, принимая во внимание междисциплинарный характер рассматриваемой теории, использование какого-либо одного из этих терминов будет не совсем корректно.

Междисциплинарное значение концепции «governance» отнюдь не всегда признается, особенно это касается политической науки, фиксирующей и осмысливающей причины и последствия изменения роли государства и при этом игнорирующей существование аналогичного подхода в других научных сферах. Голландские исследователи К. ван Керсберген и Ф. ван Ваарден⁷ обобщили существующие трактовки «governance», не просто отразив масштабы популярности этой концепции, но и наметив основные пересечения, открывающие возможности для преодоления междисциплинарных границ и дальнейшего формирования единой теории.

Термин «governance» приобретает определенное значение в работах, посвященных проблемам экономического развития, когда Всемирный банк и ряд других международных организаций ставят вопрос о необходимости **«хорошего управления» (good governance)** в области экономики развивающихся стран, ориентированного на снижение избыточных государственных расходов, реформирования налоговой системы, обеспечения большей прозрачности и подотчетности государственной деятельности и пр. В данном случае использование термина «go-

⁶ Государственная политика и управление: Учебник: В 2 ч. Ч. I. Концепции и проблемы государственной политики и управления / Под ред. Л.В. Сморгунова. М., 2006. С. 249.

⁷ *Kersbergen K. van, Waarden F. van.* «Governance» as a Bridge Between Disciplines: Cross-Disciplinary Inspiration Regarding Shifts in Governance and Problems of Governability, Accountability and Legitimacy // *European Journal of Political Research.* 2004. N 43. P. 143—171.

vernance» акцентировало внимание на безусловной ценности легитимности и эффективности государства⁸.

В сфере международных отношений концепция «governance» получила иное смысловое наполнение — **возможность глобального управления, или управления без государства (governance without government)**. Международная система представляет собой благоприятное поле для политического взаимодействия независимых национальных государств, так как исключает иерархию и принуждение, открывая возможности для добровольного сотрудничества стран. Возникающие международные организации рассматриваются как новая форма международного управления (international governance), формирующая и поддерживающая механизмы для совместного решения актуальных задач и преодоления общих проблем, создавая условия для стабильного и поступательного мирового развития⁹.

Концепция **управления без государства (governance without government)** применима и к самоорганизующимся сообществам, коммунам, образующимся без помощи государства, эффективно управляющими общими ресурсами, предотвращая их истощение, ориентированным на поиск консенсуса при принятии решений, межличностное доверие и неформальный социальный контроль¹⁰.

Государственное управление восприняло идеи «governance» прежде всего в виде концепции **«нового государственного управления» (new public management)**¹¹, предложившей повысить эффективность деятельности государства и его институтов за счет внедрения в их практику методов корпоративного управления и рыночных механизмов, привлечения частного сектора для реализации отдельных его функций, а также принци-

⁸ Woods N. The Challenge of Good Governance for the IMF and the World Bank Themselves // World Development. 2000. N 28(5). P. 823—842; Rosenbaum A., Shepherd A. IASIA Symposium of Governance. Responsibility and Social Enhancement: Governance. Good Government and Poverty Reduction // Inter. Review of Administrative Science. 2000. N 66. P. 269—284.

⁹ Rosenau J.N. Change, Complexity and Governance in Globalizing Space // Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy / J. Pierre (ed.). Oxford, 2000; Holden B. Global Democracy: Key Debates. L.; N.Y., 2000.

¹⁰ Ostrom E. Governing in Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge, 1990.

¹¹ Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector. Reading (MA), 1992; Christensen T., Lagedid P. New Public Management — the Transformation of Ideas and Practice. Aldershot, 2001; Hood C. A Public Management for All Seasons? // Public Administration. 1991. N 69. Spring. P. 3—19; Bevir M., Rhodes R.A.W., Weller P. Traditions of Governance: Interpreting the Changing Role of the Public Sector // Public Administration. 2003. Vol. 81. N 1. P. 1—17.

пов ориентации на клиента, рыночной оценки деятельности государственных структур и конкуренции.

Однако, несмотря на то что концепция «нового государственного управления» основана на идеях активного взаимодействия государственных структур и частного сектора и соответственно во многих научных исследованиях рассматривается как один из вариантов реализации идей «governance», все же существует полемика относительно линий взаимосвязи между ними. С одной стороны, П. Ходжет полагает, что «новое государственное управление» символизирует появление «постбюрократической», «постмодернистской», и «постфордистской» организационной архитектуры, предполагающей отказ от иерархического контроля и переход к иным его формам, основанным на следовании договорным обязательствам, к контролю, осуществляемому на расстоянии¹².

С другой стороны, сторонники сетевого подхода в государственном управлении утверждают, что «governance» основано в первую очередь на идеях равноправного сотрудничества государственных и негосударственных структур, а организация взаимодействия между государственными и негосударственными институтами в соответствии с идеями «нового государственного управления» продолжает воспроизводить иерархию. Государство сохраняет свои доминирующие позиции, и его отношения с частным сектором предполагают формальные, контрактные отношения, а не партнерство равноправных субъектов¹³. Хотя сторонники сетевого подхода весьма категоричны и однозначны в своей позиции, следует признать, что она весьма упрощает действительность. Политические сети, как показывает практика, не лишены тенденции к выстраиванию иерархии между участниками, да и сами участники, представляющие собой институциональные единицы, имеют традиционную бюрократическую структуру и не склонны от нее отказываться¹⁴.

В целом и «новое государственное управление», и сетевая теория отражают единую тенденцию — расширение круга субъектов, вовлеченных в процесс разработки и/или реализации государственной политики в различных областях, ослабление традиционных бюрократических механизмов, повышение

¹² *Hoggett P.* A New Public Management in the Public Sector? // *Policy and Politics*. 1991. N 19. P. 243—256.

¹³ *Rhodes R.A.W.* The New Governance: Governing Without Government // *Political Studies*. 1996. N 4. P. 652—667.

¹⁴ *Smith M.J.* Pressure, Power and Policy: State Autonomy and Policy Networks in Britain and the United States. L., 1993.

эффективности деятельности государства, преодолевая его основные изъяны. Суть различий сводится к тому, что теоретики «нового государственного управления» считают возможным применение для обеспечения эффективной деятельности государства рыночных и корпоративных механизмов, а последователи сетевой концепции настаивают на невозможности их применения в силу принципиально иных целей, приоритетов, масштабов деятельности государства по сравнению со структурами частного сектора.

По убеждению многих исследователей, в наибольшей степени идеи «governance» все же реализуются именно в **концепции сетевого управления (network management)**, динамично развивающейся на протяжении последних лет. В самом общем виде под политической сетью подразумевается сообщество индивидуальных и групповых, государственных и негосударственных субъектов, совместно вовлеченных в процесс разработки и/или реализации государственной политики в различных областях. В современной науке существует весьма широкий спектр теоретических подходов, раскрывающих роль и значение политических сетей во внутренней и внешней политике. Вопрос о сетевой форме государственного управления, принципиальным образом изменяющей статус государственных институтов во взаимоотношениях с частным и гражданским сектором, был поставлен впервые англичанами (Дж. Ричардсон и А. Джордан, Д. Марш и Р. Родес)¹⁵. Однако наибольшую популярность он приобрел среди голландских исследователей¹⁶. В их работах сформулированы основные принципы сетевого управления:

- 1) государственные институты не должны оказывать большего влияния на публичную политику, чем негосударственные институты;
- 2) государство, бизнес и структуры третьего сектора являются равноправными партнерами в политических сетях, создаваемых для разработки и /или реализации государственной политики в различных общественных сферах;

¹⁵ *Marsh D., Rhodes R.F.W.* Policy Networks in British Government. Oxford, 1992.; *Marsh D.* Comparing Policy Networks. Buckingham, 1998.; *Rhodes R.A.W.* The New Governance: Governing Without Government // Political Studies. 1996. N 1. P. 9—26; *Richardson J., Jordan A.G.* Doing Less by Doing More: British Government 1979—1993 // West European Politics. 1994. N 3. P. 178—197.

¹⁶ *Klijn E.-H., 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, 1999. 25—26 March.

- 3) деятельность государства по управлению сетями исключает использование механизмов принуждения и давления, а ориентирована на создание благоприятной среды для функционирования существующей сети, повышение качества взаимоотношений между ее участниками, преодоление барьеров коммуникации между ними, стимулирование интенсивных плотных взаимодействий;
- 4) в отдельных ситуациях государство может вмешиваться в активность сети в целях ее модификации, используя инструменты воздействия «второго поколения»;
- 5) ориентация на поиск консенсуса, переговоры, нивелирование конфликтных ситуаций между участниками сети, которые могут иметь конкурирующие интересы;
- 6) совместное решение проблем, согласование интересов;
- 7) в качестве менеджера сети могут выступать не только государственные, но и негосударственные институты.

Показательно, что идеи сетевого государственного управления получили распространение не только на уровне теории, но и на уровне реальной государственной политики: в Нидерландах весьма широкий спектр задач, особенно в сфере защиты окружающей среды и социальной политики, решается в соответствии с этими принципами. Создание сетей и управление ими без преимущественного использования прямых механизмов воздействия позволяет правительству, во-первых, достигать поставленных целей в полном объеме за счет аккумуляции ресурсов участников. Во-вторых, формировать у участников сетей убежденность в необходимости объединения усилий для реализации своих интересов, запуская, тем самым, самовоспроизводящийся механизм продолжительного сотрудничества, исключающий необходимость дальнейшего регулирующего вмешательства государства.

Безусловно, каждая дисциплина, используя термин «governance», вкладывает в него свое значение, принимая во внимание специфику изучаемого объекта. В контексте государственного управления исследователи соглашались с признаками «governance», выделенными А. Бенцем и Я. Попадополусом:

- 1) наличие нескольких центров принятия решений;
- 2) отсутствие четкой иерархии между этими центрами;
- 3) сетевая форма организации взаимодействия между субъектами, вовлеченными в процесс принятия решений;
- 4) подвижность и нечеткость границ сетей;
- 5) участниками взаимодействия являются представители экспертного сообщества, организации частного сектора, некоммерческие структуры;

- 6) управленческий процесс основан на переговорных процедурах, поиске консенсуса, заключении соглашений, сотрудничестве, а не на принуждении, контроле и приказах;
- 7) превалирование горизонтальных отношений между субъектами, неформальных моделей принятия решений;
- 8) государственные институты играют не доминирующую, а второстепенную роль¹⁷.

К этому необходимо также добавить, что сетевое взаимодействие субъектов порождает специфические риски, неопределенность и непредсказуемость последствий (например, участники могут неожиданно выходить из сети, не внося ожидаемого от них вклада в решение поставленных задач), требуя формирования специальных институтов для снижения возможности оппортунистского поведения, обеспечения стабильности долгосрочных взаимоотношений, а также стимулирования сотрудничества.

Таким образом, в соответствии с идеями «governance» для предотвращения неэффективной деятельности по управлению государством необходимо, чтобы множество конкурирующих интересов были объединены между собой посредством горизонтальных взаимодействий и механизмов совместного принятия решений, а не единым центром.

В научной литературе ведется интенсивная дискуссия относительно вопроса о том, действительно ли современная политическая реальность и практика государственного управления демонстрируют кардинальное изменение роли государства? Предполагает ли это «размывание» суверенитета и ослабление статусных позиций государства по сравнению со структурами гражданского общества или же государство сохраняет свои традиционные властные полномочия, но должно осуществлять их посредством реинжиниринга процессов управления?

Сторонники сетевой концепции однозначно утверждают, что государственные структуры несовершенны и обладают серьезными изъянами, соответственно их роль и значение должны быть пересмотрены. Их оппоненты в свою очередь настаивают на том, что наличие часто диаметрально противоположных интересов у участников политических сетей может привести к более серьезным сбоям и проблемам в разработке и реали-

¹⁷ Benz A., Papadopoulos Y. Introduction: Governance and Democracy: Concepts and Key Issues // Governance and Democracy: Comparing National, European and International Experience / A. Benz, Y. Papadopoulos (Eds.). L., 2006. P. 1–26.

зации государственной политики. Особого мнения придерживаются авторы, занимающиеся сравнительным изучением практики государственного управления на базе крупномасштабных исследований результатов и последствий административных реформ в европейских странах. Они склонны полагать, что противопоставление государства в его традиционном понимании и в соответствии с концепцией «governance» больше вводит в заблуждение, чем отражает реальность.

Например, Дж. Пьер и Г. Питерс утверждают, что появление новых образцов управления совсем не обязательно отражает ослабление государства, а скорее, представляет трансформацию морально устаревающих моделей в соответствии с изменяющимися внутренними и внешними условиями¹⁸.

Более того, все попытки сторонников концепции «governance» уравнивать статусы государственных и негосударственных институтов на практике сталкиваются с тем, что именно без властных полномочий государства реализация предлагаемой модели оказывается невозможной. Благодаря активной деятельности государственных институтов сетевое взаимодействие различных акторов, часто оппонировавших друг другу, становится предсказуемым, так как именно государство в силу наличия у него властных полномочий обеспечивает условия функционирования и в случае необходимости модификацию сети. Государство не становится слабее, оно иначе расставляет приоритеты в используемых методах, отказываясь от способов прямого принуждения, приказов, ориентации на непосредственное изменение поведения субъектов в пользу косвенного воздействия с помощью регулятивных, финансовых и коммуникативных инструментов, ставя целью влиять на мотивацию субъектов к объединению усилий для решения совместных задач.

Более того, эффективное функционирование сетей, предполагающее активное взаимодействие между государственными и негосударственными институтами, невозможно при слабом государстве, так как структуры гражданского общества не обладают достаточным объемом ресурсов для самоорганизации себя как коллективного актора. Исследования демонстрируют, что в странах, страдающих от «административного дефицита», гражданское общество также является слабым, что в свою очередь обуславливает наличие серьезных препятствий к установлению нового типа государственного управления, основанного на идеях «governance». Если государство не обладает до-

¹⁸ *Pierre J., Peters G. Governance, Politics and the State. L., 2000.*

статочным количеством ресурсов, властными возможностями стимулировать негосударственных акторов к объединению, сотрудничеству, партнерству, то оно будет, скорее, избегать взаимодействия с гражданским обществом, опасаясь «захвата» с его стороны¹⁹.

Далее, концепция «governance» обостряет проблему общественного доверия к государству, в частности к институтам представительной демократии со стороны граждан. При условии изменения его статусных позиций оно не в состоянии ожидаемым образом реагировать на поступающие общественные запросы, обеспечивать социальный консенсус и интеграцию общества в силу ослабления своих возможностей. Таким образом, возникает парадокс: с одной стороны, появление этой концепции было связано не в последнюю очередь с проблемами кризиса легитимности, вызванного «правительственной перегрузкой», с другой стороны — она, предлагая решение, также порождает кризис легитимности, но уже связанный не с перегрузкой, а со статусной слабостью государственных институтов.

По оценкам исследователей, занимающихся изучением практики государственного управления в странах Европы, благоприятные условия для укоренения нового типа государственного управления существуют только в довольно узком регионе — Северной и Северо-Западной Европе. Анализ итогов административных реформ, вдохновленных концепцией «нового государственного управления», продемонстрировал, что основные идеи реформ неравномерно были реализованы в различных странах, но в целом не привели к отказу от принципа иерархии и административного доминирования²⁰.

Высказывались даже радикальные мнения о том, что концепция «нового государственного управления» «интеллектуально умерла», а попытки воплощения ее идей на практике привели к чрезмерному усложнению политического процесса²¹. Так, например, Дж. Ритцер на основе проведенных социологических исследований, используя понятие «макдоналдизация», обосновывает тезис, что ресторан быстрого питания представ-

¹⁹ *Goetz K.H.* Making Sense of Post-Communist Central Administration: Modernization, Europeanization or Latinization? // *J. of European Public Policy*. 2001. N 8.

²⁰ *Pollitt C., Boukaert G.* Public Management Reform: A Comparative Analysis. 2nd ed. Oxford, 2004.; *Pollitt C., Thiel S. van, Homburg V.* New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives. Basingstoke, 2007.

²¹ *Duonleavy P., Mangetts H.H., Bastow S., Tinkler J.* New Public Management is Dead — Long Live Digital Era Governance // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2006. N 16. P. 467—494.

ляет собой современную парадигму формальной рациональности, аналогичную бюрократии М. Вебера²². По убеждению Дж. Ритцера, модель формальной рациональности продолжает существовать в современном обществе, опираясь на принципы эффективности, предсказуемости и контроля, реализуемые исключительно в условиях фордистской организации производства, иерархических взаимоотношениях прямого подчинения. Таким образом, Дж. Ритцер ставил под сомнение уверенность многих исследователей в том, что современное общество вступило в эпоху постиндустриального развития и способно отказаться от традиционных способов управления.

И все же, несмотря на высказываемые доводы относительно чрезмерной идеализации концепции «governance», до сих пор она продолжает ассоциироваться с такими тенденциями, как ослабление центральной власти («опустошение» государства), потерей своего прежнего статуса политиками в отношениях с бюрократией, утратой власти парламентами в политическом процессе. Насколько они обоснованны?

Наиболее последовательные сторонники концепции «governance» писали, в частности что «опустошение» государства происходит как «сверху» (международные организации), так и «снизу» (политические сети). Эти тенденции отражаются непосредственно на внутренних процессах в государстве, фрагментируя его и делая более зависимым в проведении внутренней и внешней политики. В то же время результаты сравнительных исследований демонстрируют, что за последние тридцать-сорок лет в развитых индустриальных странах заметно усиление централизации исполнительной власти вокруг ключевых политиков — президента и/или премьер-министра. Исследователи фиксируют возрастание значения именно лидерской составляющей в процессе принятия решений. В частности, Великобритания, чья модель государственного управления вдохновила теоретиков «governance», на сегодняшний день является наиболее ярким примером централизации власти.

Реформы в сфере государственного управления были также направлены на ослабление политического контроля, усиление восходящих, а не нисходящих процессов в принятии решений, децентрализации, ведомственной автономии, привлечении сторонних экспертов и пр. И в данном направлении реальная практика продемонстрировала противоречие с теорией, что проиллюстрировали Р. Майтц и Ф. Шарпф на приме-

²²См.: *Ритцер Дж.* Современные социологические теории. 5-е издание. СПб., 2002.

ре Германии, которая еще тридцать лет назад пересмотрела роль нисходящего политического контроля в сторону его ослабления, децентрализации, усиления низовых уровней бюрократии. В результате отдельные подразделения департаментов получили возможность детально прорабатывать инициативы для новых программ, формулировать их цели и задачи, а главы департаментов и подразделений были исключены из активного участия в этом процессе и контроля за ним²³. На сегодняшний день для Германии и многих других стран Западной Европы магистральным стало направление в сторону усиления нисходящего контроля, при котором чиновники являются получателями политических директив, а не разработчиками политических целей или участниками равного политического диалога.

Сторонники концепции «governance» утверждают, что в условиях нового типа государственного управления снижается роль парламентов в процессе разработки государственной политики, уступая место новым «постпарламентским» формам демократии²⁴. До сих пор идея о появлении новых центров власти является дискуссионной, большинство исследователей считает, что говорить об этом как об универсальной тенденции еще рано. Бесспорным признается лишь тот факт, что влияние парламентов на процесс принятия решений неодинаково в различных странах, однако исключить их, а также политические партии, их формирующие, из активного политического процесса представляется маловероятным.

Концепция «governance» не только предлагает решения, но и придает новое звучание проблемам управляемости, подотчетности, оперативности и легитимности государства, так как в связи с новым пониманием роли и значения государственных институтов традиционные механизмы сдержек и противовесов ветвей власти и их подотчетности устаревают и становятся менее эффективными. Традиционно для государственной сферы была не свойственна конкуренция, так как один государственный институт монопольно отвечает за предоставление той или иной услуги, что особенно важно при производстве общественных благ и решении общеколлективных задач. Принципы верховенства закона, периодической сменяемости власти, разделения властей обеспечивают сдерживание произвольного использования политической и административной

²³ *Mayntz R., Scharpf F.W.* Policy-Making in German Federal Bureaucracy. Amsterdam, 1975.

²⁴ *Richardson J.J., Jordon A.G.* Governing Under Pressure: the Policy Process in a Post-Parliamentary Democracy. Oxford, 1979.

власти, а также функционирование каналов, с помощью которых граждане могут осуществлять контроль за властью, формулировать и предъявлять к ней требования.

При условии действия принципов концепции «governance» при переходе в основном на сетевые модели государственного управления существующие механизмы обеспечения подотчетности теряют свою значимость. Процесс принятия решений становится менее прозрачным и подконтрольным, становится сложнее выявить центры их принятия и определить ответственных за их реализацию, так как сетевое взаимодействие предполагает наличие многих центров принятия решений при постоянно изменяющемся балансе сил, возможности непредсказуемого включения/исключения участников и отсутствие иерархических отношений подчинения одного участника другому. По словам Р. Родеса, «сети не подотчетны государству: они самоорганизующиеся образования»²⁵.

Реализация идей «нового государственного управления» нарушает систему демократической подотчетности государства обществу в силу того, что, во-первых, избираемые гражданами политики теряют свою власть над бюрократией, во-вторых, сокращаются возможности обеспечения низового контроля над деятельностью чиновников и политиков. Приватизация отдельных государственных функций и их делегирование независимым органам государственного регулирования лишает возможности граждан контролировать их посредством института выборов.

Как следствие и «менеджеральная», и «сетевая» революции в государственном управлении обостряют проблемы подотчетности, структур, а также затрудняют оперативное реагирование на возникающие общественные требования и удовлетворение их должным образом. Исключительная важность этих проблем поставила перед исследователями новую задачу — поиск альтернативных путей их преодоления.

В рамках политической науки была предложена модель «совещательной демократии» П. Хирста, предполагающая включение в политические сети тех, кем правят, т.е. граждан. В этом случае демократия в государстве осуществляется посредством информационных обменов и достижения согласия, при котором общество имеет возможность вести диалог с государством, обеспечивая тем самым его подотчетность. Для установления такого типа демократии необходимо проведение масштабных

²⁵ Rhodes R.A.W. Governance and Public Administration // Debating Governance: Authority, Steering and Democracy / J. Pierre (ed.). Oxford, 2000.

институциональных реформ, направленных на передачу как можно большего числа функций государства обществу, на демократизацию государственной службы²⁶.

Важнейшей современной тенденцией в разработке государственной политики становится технократизм, привлечение экспертного знания. В качестве участников сетевого взаимодействия выступают университеты, исследовательские организации, индивидуальные эксперты и консультанты, чья деятельность связана не только с планированием и проектированием деятельности, но и оценкой ее результатов, последствий, установлением стандартов, оценкой издержек и пр. С одной стороны, повышение роли и значения экспертов усложняет проблему подотчетности, так как отсутствуют механизмы контроля экспертов, их независимость может ставить под сомнение объективность и достоверности предоставляемой ими информации. С другой стороны, экспертное знание может и решать проблему подотчетности благодаря активности других субъектов, проводящих контрэкспертизы. Например, в средствах массовой информации публикуются результаты сравнительного изучения деятельности муниципалитетов, которые в дальнейшем становятся предметом интенсивной дискуссии. В свою очередь такой способ позволяет выявить проблемные области, возможные ошибочные действия, скорректировать последующую активность и становится механизмом сдержек и противовесов между участниками внутри политической сети. Хотя проблема достоверности информации все же сохраняется.

Весьма эффективным способом осуществления контроля за деятельностью государственных и негосударственных институтов в рамках сетевого взаимодействия являются ассоциации, объединяющие представителей какой-либо сферы (экологов, врачей, юристов) и контролирующей деятельность участников, надлежащее выполнение ими своих обязанностей. Такого рода ассоциации могут образовываться и в сфере публичной политики, осуществляя мониторинг расходования государственными учреждениями средств, эффективного использования ресурсов, составляя по итогам их рейтинг. Такой механизм позволяет более адекватно оценивать результат деятельности, способствует повышению ответственности участников сетей, а также обеспечивает демократический контроль. В то же время действенность этого механизма во многом зависит от стабильности положения ассоциаций, наделяния их официальными

²⁶ *Hirst P. Democracy and Governance // Debating Governance: Authority, Steering and Democracy / J. Pierre (ed.). Oxford, 2000.*

ми полномочиями, и наоборот, чрезмерная институционализация ассоциаций может снизить их авторитет и легитимность, так как они уже не будут рассматриваться как противодействующая государству сила.

Другой возможный способ преодоления проблем подотчетности связан с формированием этических кодексов, норм и правил, контролирующей деятельность государственных органов, а также правил взаимодействия в рамках конкретных политических сетей. Однако эффективность нормативно-ценностных схем для обеспечения подотчетности государственных и бизнес-структур является неоднозначной: она непосредственно зависит от значимости для них репутации и как следствие их восприимчивости к критике и порицанию. Участники, занимающие центральные позиции в политической сети, в большей степени, чем находящиеся на периферии, заботятся о своей репутации и в меньшей степени склонны к оппортунистскому поведению и злоупотреблениям. Кроме того, всегда существует опасность утратить центральные позиции в случае несоблюдения норм и принципов сетевого взаимодействия²⁷.

Несмотря на популярность концепции «governance» во всех ее проявлениях, на сегодняшний день исследователи констатируют, что институты, процессы и инструменты управления в большей степени тяготеют к традиционной модели, основанной на иерархическом взаимодействии с доминированием государства над всеми негосударственными структурами. По их мнению, следует относиться к этой концепции критичнее, чем это свойственно ее сторонникам, которые игнорируют исторические предпосылки каждой из стран для возможности установления нового типа государственного управления.

Немецкая исследовательница Р. Майнтц обратила внимание на тот факт, что концепция «governance» предлагает описание процесса, направленного на решение коллективных задач, однако оставляет за скобками «политические мотивы, связанные с завоеванием и удержанием политической власти ради нее самой». Эта концепция предлагает способы разрешения конфликтов между политическими субъектами при определении целей и приоритетов государственной политики, однако игнорирует, что именно борьба за власть пронизывает основные государственные институты и определяет характер и стиль их деятельности, готовность к восприятию изменений и добровольному изменению статусов.

²⁷ Knoke D., Kuklinski J.H. Network Analysis. Beverly Hills (CA), 1982.

Г. Питерс и Дж. Пьер полагают, что кризис легитимности возникает потому, что концепция «governance» фиксирует слабую активность государственных институтов, оценивая ее по результатам их деятельности (предоставление услуг), ставя во главу угла вопросы функциональной реорганизации. Однако легитимация власти в демократическом государстве связана не только с оценкой гражданами результатов деятельности государства, но и с оценкой того, насколько интересы граждан учитываются в процессе принятия решения, какие интересы принимаются во внимание, какие не включаются в повестку дня, каковы критерии формирования политических приоритетов и пр.²⁸

Таким образом, в концепции «governance» не отражается двойкая природа государства, синтез процессов властвования и управления. Помимо поиска эффективных методов разрешения проблем, согласования интересов необходимо принимать во внимание мотивы, направляющие активность политических субъектов и институтов, формирующих специфику поля политики. Исследователи, занимающиеся сравнительным анализом моделей государственного управления, сосредоточились на изучении не только управленческой, но и политической специфики каждой из стран, исторических условиях, в которых они формировались. Это позволило им понять, почему административные реформы, направляемые концепцией «нового государственного управления», дали противоречивые результаты и по-разному были реализованы в европейских государствах. Кроме того, это позволило им увидеть обратную тенденцию: не «тьма иерархии» и ее скорое исчезновение, а движение от «governance» к классическому государству, чьи позиции на сегодняшний день кардинальным образом не изменились.

Список литературы

Государственная политика и управление: Учебник: В 2 ч. Ч. I. Концепции и проблемы государственной политики и управления / Под ред. Л.В. Сморгунова. М., 2006.

Питерс Дж. Современные социологические теории. 5-е изд. СПб., 2002.

Benz A., Papadopoulos Y. Introduction: Governance and Democracy: Concepts and Key Issues // *Governance and Democracy: Comparing National, European and International Experience* / A. Benz, Y. Papadopoulos (Eds.). L., 2006.

²⁸ *Peters G., Pierre J.* Governance, Accountability and Democratic Legitimacy // *Governance and Democracy: Comparing National, European and International Experience* / A. Benz, Y. Papadopoulos (Eds.). L., 2006.

- Bevir M., Rodes R.A.W., Weller P.* Traditions of Governance: Interpreting the Changing Role of the Public Sector // *Public Administration*. 2003. Vol. 81. N 1. P. 1–17.
- Christensen T., Lagreid P.* New Public Management — the Transformation of Ideas and Practice. Aldershot, 2001.
- Duonleavy P., Mangetts H.H., Bastow S., Tinkler J.* New Public Management is Dead — Long Live Digital Era Governance // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2006. N 16. P. 467–494.
- Goetz K. H.* Making Sense of Post-Communist Central Administration: Modernization, Europeanization or Latinization? // *Journal of European Public Policy*. 2001. N 8.
- Habermas. J.* Legitimizing Crisis. L., 1973.
- Hirst P.* Democracy and Governance // *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy* / J. Pierre (ed.). Oxford, 2000.
- Hoggett P.* A New Public Management in the Public Sector? // *Policy and Politics*. 1991. N 19. P. 243–256.
- Holden B.* Global Democracy: Key Debates. L.; N.Y., 2000.
- Hood C.* A Public Management for All Seasons? // *Public Administration*. 1991. Spring. N 69. P. 3–19.
- Kersbergen K. van, Waarden F. van.* «Governance» as a Bridge Between Disciplines: Cross-Disciplinary Inspiration Regarding Shifts in Governance and Problems of Governability, Accountability and Legitimacy // *European Journal of Political Research*. 2004. N 43. P. 143–171.
- King A.* Overload: Problems of Governing in the 1970s // *Political Studies*. 1975. N 23. P. 284–296.
- Klijn E.-H., 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, 1999. 25–26 March.
- Knoke D., Kuklinski J.H.* Network Analysis. Beverly Hills (CA), 1982.
- Marsh D.* Comparing Policy Networks. Buckingham, 1998.
- Marsh D., Rhodes R.F.W.* Policy Networks in British Government. Oxford, 1992.
- Mayntz R., Scharpf F.W.* Policy-Making in German Federal Bureaucracy. Amsterdam, 1975.
- Osborne D., Gaebler T.* Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector. Reading (MA), 1992.
- Ostrom E.* Governing in Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge, 1990.
- Peters G., Pierre J.* Governance, Accountability and Democratic Legitimacy // *Governance and Democracy: Comparing National, European and International Experience* / A. Benz, Y. Papadopoulos (Eds.). L., 2006.
- Pierre J., Peters G.* Governance, Politics and the State. L., 2000.
- Pollitt C., Boukaert G.* Public Management Reform: A Comparative Analysis. 2nd ed. Oxford, 2004.
- Pollitt C., Thiel S. van, Homburg V.* New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives. Basingstoke, 2007.
- Rhodes R.A.W.* Governance and Public Administration // *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy* / J. Pierre (ed.). Oxford, 2000.
- Rhodes R.A.W.* The New Governance: Governing Without Government // *Political Studies*. 1996. N 4. P. 652–667.
- Richardson J., Jordan A.G.* Doing Less by Doing More: British Government 1979–1993 // *West European Politics*. 1994. N 3. P. 178–197.

Richardson J.J., Jordon A.G. Governing Under Pressure: the Policy Process in a Post-Parliamentary Democracy. Oxford, 1979.

Rose R. Challenge to Governance: Studies of Overloaded Politics. L., 1980.

Rosenau J.N. Change, Complexity and Governance in Globalizing Space // Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy / J. Pierre (ed.). Oxford, 2000.

Rosenbaum A., Shepherd A. IASIA Symposium of Governance. Responsibility and Social Enhancement: Governance. Good Government and Poverty Reduction // Inter. Review of Administrative Science. 2000. N 66.

Smith M.J. Pressure, Power and Policy: State Autonomy and Policy Networks in Britain and the United States. L., 1993.

Woods N. The Challenge of Good Governance for the IMF and the World Bank Themselves // World Development. N 28(5). 2000.