

СМОРГУНОВ Леонид Владимирович –

д. филос. н., профессор; заведующий кафедрой политического управления факультета политологии Санкт-Петербургского государственного университета.

199034, Россия, г. Санкт-Петербург, Университетская наб., 7/9.

leonid@LS2502.spb.edu

УПРАВЛЯЕМОСТЬ И СЕТЕВОЕ ПОЛИТИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ

MANAGEABILITY AND NETWORK POLITICAL MANAGEMENT

Статья посвящена исследованию новых тенденций в системе государственного (публичного) управления, определяемых решением проблемы повышения управляемости государством в условиях сложности, неопределенности и риска. Особое внимание уделяется концептуальным подвижкам, выраженным в понятиях «руководство», «политические сети», «платформы». Раскрывается содержание понятия «руководство» в аспекте возрастания координирующей функции государства в процессе принятия совместных управленческих решений со структурами гражданского общества и бизнесом. В структурном отношении «руководство» описывается как сетевое политическое управление. Модели сетевого политического управления описываются в статье как структурные условия, обеспечивающие эффективность и действенность координации на основе электронных и неэлектронных платформ. В этом отношении платформы реализуют задачи расширения структуры политических возможностей для участия в формировании политики государства и повышают уровень управляемости. Дается характеристика структур политических возможностей применительно к различным моделям сетевого политического управления.

Ключевые слова: управляемость, руководство, сетевое политическое управление, платформа, структура политических возможностей

The article investigates the emerging trends in the public administration, defined by the solution of the governability problem under influence of complexity, uncertainty and risk. Particular attention is paid to the conceptual advancements, which are expressed in terms of «governance», «political networks» and «platform». The governance concept is revealed in the context of increase of the coordinating function of the state in the process of joint decision-making with civil society and business. Structurally the governance is described as the network political governance. Network models of political governance are described in the article as structured conditions that ensure the efficiency and effectiveness of coordination on the basis of electronic and non-electronic platforms. In this regard, the goal of the platform is in expanding political opportunities structure for participation in shaping policy and improving governability. The characteristics of political opportunities structure for different models of network political governance are revealed.

Keywords: *governability, governance, network political governance, platform, political opportunity structure*

Идея активного использования новых информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) для повышения эффективности деятельности правительства появилась в ходе реализации административных реформ на основе идеологии нового государственного менеджмента, которые начали проводиться в западных странах в начале 1990-х гг. В ходе осуществления программы электронного правительства на основе нового государственного менеджмента (рыночный подход к публичному управлению) эта идеология административных преобразований оказалась узкой, недостаточно

учитывающей особенность публичного управления. К тому же проявились более отчетливо некоторые новые тенденции в общественном развитии – глобализация, возникновение сетевых структур, коммуникационная революция, формирование общества знания, которые стали сопротивляться узкому экономическому подходу. Критика менеджериальной идеологии сопровождалась попыткой новой концептуализации публичного управления на основе теории политических сетей, социальной синергетики, политико-административного управления, репрезентативного правительства. На

концептуальную подвижку серьезное влияние оказала демократическая теория, которая развивалась на основе не только третьей волны демократизации, но и пересмотра доминирующего значения модели репрезентативной демократии и поиска новых демократических форм, учитывающих потребности прямого участия в публичном управлении. В конечном итоге в конце 1990-х гг. общая концептуализация современного публичного управления стала базироваться на термине «руководство» (*governance*), который вбирает в себя многие новые содержательные моменты, недостающие в понятии «менеджмент» в применении к публичному управлению. Параллельно также наблюдается попытка расширить концепцию электронного правительства, включив в нее для начала элемент электронной демократии. Все большее число работ, посвященных данной концептуальной подвижке, свидетельствуют не только о моде на новые термины, но и о возникновении более адекватного теоретического аппарата, который можно было бы положить в основу нынешнего использования новых тенденций в публичном управлении. Замечу, что концептуальная трансформация определяется здесь не столько технологической стороной, сколько социально-политической. Учитывая развитие технологической базы и переход от ее модели *Web1.0* к модели *Web2.0*, практики и исследователи публичного управления стали увязывать концептуальные подвижки, связанные с *e-governance*, с новым этапом развития электронного правительства, получившим наименование «электронное правительство 2.0» (*eGov2.0*).

Движение за «электронное правительство 2.0» позволяет говорить об этапе, связанном с развитием коммуникационных связей между органами государственной власти, бизнесом и гражданами. Исследователи говорят о наиболее высоком этапе развития электронного правительства, когда оно включается в систему электронной демократии, позволяющей осуществлять электронное голосование, сетевые публичные форумы, сетевые социологические обследования, экспертные оценки и т.д. Некоторые исследователи говорят о том,

что, по-видимому, необходимо отказаться от прилагательного «электронный» в описании структуры и деятельности государственных органов и либо просто говорить о «правительстве 2.0», либо акцентировать внимание на его новых механизмах и культуре взаимодействия с гражданами, используя термин «ориентированное на граждан правительство» (*citizen-centric government*). Этот акцент на расширении участников публичного управления является в т.ч. ответом на вопрос, как повысить управляемость современного государства в условиях вызовов сложности, неопределенности и риска. И здесь, как считается, адекватным ответом может быть сетевое управление, базирующееся на новой структуре политических возможностей, предоставляемых электронными и неэлектронными средствами организации взаимодействия, которые получили наименование платформы. Данная статья как раз посвящена некоторым проблемам теории публичного управления в условиях новых форм политического взаимодействия.

Термин «руководство» и сетевое политическое управление. Традиционно в теории организации бизнеса термин руководство (*governance*) означал ту роль, которую выполнял совет директоров в представлении и защите интересов всех держателей акций фирмы, работников, потребителей продукции. Он также использовался для определения деятельности некоторых структур, подобных советам или комитетам, которые представляли и защищали интересы какого-либо сообщества людей. В публичном управлении вначале содержание термина касалось деятельности правительственных агентств, которые контролировали бизнес, осуществляющий выполнение публичных услуг по контракту. В дальнейшем, однако, понятие *governance* получило более широкую трактовку, касающуюся специфики осуществления публичного управления не только государством, но и другими структурами бизнеса и гражданского общества. В этом отношении все значения данного термина связаны друг с другом, но это слово обладает более широкой коннотацией, если его использовать, как часто делают, в ряду с другими терминами, например с рынком и

иерархией как двумя способами координации взаимодействий. Мы используем этот термин в смысле общего сетевого политического управления, т.е. руководства, который включает многие значения других толкований термина.

Понятие «руководство» в современной науке государственного (шире – публичного) управления приобретает концептуальное значение. Некоторые исследователи ставят руководство в качестве самостоятельной концепции наряду с государственным менеджментом, институциональной концепцией управления и концепцией политических сетей, хотя и подчеркивают ее несомненную связь с двумя последними теоретическими движениями. Выделяют четыре основных подхода к позиционированию понятия руководства в теории публичного управления [Klijn 2010: 303-305].

1. Руководство как качественное управление или как корпоративное руководство. Здесь речь идет собственно о принципах функционирования публичного управления, когда устанавливается справедливое отношение к гражданам и негосударственным организациям на основе исполнения закона.

2. Руководство как концепция нового государственного менеджмента, устанавливающего, что государство должно скорее «править», чем «грести». При таком подходе речь фактически идет о политическом функционировании централизованного управления.

3. Руководство как многоуровневое управление или система межуправленческих отношений, когда акцент ставится на особом характере связей между различными уровнями управленческой деятельности. Хотя здесь не всегда используется понятие сети, но при таком подходе так или иначе ставится вопрос о пересечении границ управленческой активности, что уже характеризует сетевое взаимодействие.

4. Руководство как сетевое управление, которое осуществляется внутри подвижных связей между публичными и непубличными акторами, что делает процесс управления сложным и трудным для осуществления.

Перспектива использования понятия «руководство» для описания новой ситуации в государственном управле-

нии делает теорию последнего непосредственно связанной с политической наукой. Концепция руководства является преимущественно политологической концепцией и в определенной мере восстанавливает значение теории государственного управления в политической науке. Под руководством в данном случае понимается такая сетевая структура управления публичными делами, которая включает в себя государство, бизнес, гражданское общество, открыто сотрудничающие друг с другом при выработке сложных политических решений. Государственное управление предстает здесь не столько исполнительской функцией государства, очень отдаленно связанной с непосредственным общественным влиянием, сколько таким субъектом общественно-политического процесса выработки согласованного политического решения совместно со структурами гражданского общества и бизнесом, который вовлекает последних в процесс выполнения публичных дел. Для государственного управления эта особенность выражается во включении в процесс принятия решений внешних общественных и частных акторов, а значит в развитии отношений общественной коммуникации, дискурса, договора. Как пишет Клэр Нокс, государственные служащие, вовлеченные в дискурс, меняют свои роли; они становятся ««организаторами», «учителями», «помощниками», «советниками», в то же время работая на грани политики и управления, участия и результативности, эффективности и действительности, прогресса и состоятельности» [Кнох 2013: 3]. Фактически руководство отличается и от простого администрирования, когда источником политических решений выступает политическая верхушка иерархической лестницы государственной власти и управления, а общественные структуры оказывают лишь опосредованное влияние на этот процесс, и от рыночной модели государственного управления с ее акцентом на торговой сделке, в которой каждый участник пытается максимизировать свой особый интерес. Руководство осуществляется способом организации общих переговоров между государственными и негосударственными структурами по осуществлению

взаимного интереса совместными усилиями, а следовательно, для принятия политического решения, удовлетворяющего все стороны соглашения. Руководство не только отличается от рыночных и иерархических моделей управления; оно более эффективно, как считается, для удовлетворения общественных потребностей, т.е. выработки решения по общим вопросам.

В этом отношении повышается значение самоорганизации, управления через сообщество, интенсификация отношений между обществом и государством. Но здесь происходят существенные изменения в функциях государства. Оно в общественных делах должно не само «грести», а «быть капитаном». Здесь функция координации приобретает решающую роль, а вовлечение всех в публичность становится новой мобилизацией для бизнеса и гражданского общества. Поэтому понятными становятся социальная ответственность для бизнес-структур и гражданских ассоциаций. Каковы возможные тенденции в государственном управлении современных стран, которые будут связаны с этими изменениями? Можно ли признать все современные трансформации в них перспективными? Как быть со случайными событиями, которые могут значительно повлиять на возможную конфигурацию государственного управления? Например, отмечено, что часто неэффективность государственных структур в современных странах компенсируется активностью сообществ, в т.ч. и сетевых. Это особенно заметно в условиях чрезвычайных ситуаций. В целом управляемость и конкурентоспособность повышаются через управление за счет сообществ. Следовательно, сегодня эффективное и действенное публичное управление может осуществляться тогда, когда оно привлекает бизнес и гражданское общество к выполнению публичных дел и занимается координацией взаимодействия в рамках сетевого политического управления.

Понятие сетевого политического управления. Определения сетевого политического управления по своим основным параметрам могут совпадать с общими определениями сети, помимо, конечно, участников сете-

вого взаимодействия. Впервые понятие сетевой структуры применительно к публичной политике и управлению было использовано в 1978 г. Хьюджем Хекло в работе «Проблемные сети и устройство исполнительной власти», где описаны сетевые взаимодействия между правительственными агентствами, законодательными комитетами и группами интересов. Впоследствии сетевая конфигурация политического управления стала предметом анализа применительно к различным сферам, отраслям и функциям управленческой деятельности в публичном пространстве. Общие характеристики сетевого политического управления включают в себя основные параметры политических сетей [Koliba et al. 2011: 331-334]. Здесь акторы, вовлеченные в сетевое политическое управление, могут характеризоваться по их отношению к социальным группам, общественному сектору, позиционированию в центре или на периферии, по направленности подотчетности и ответственности. При этом устанавливаемые сетевые связи будут включать в себя обмен разного рода ресурсами, могут быть сильными и слабыми, формальными и неформальными, основанными на определенном виде административной власти и типе подотчетности. Широта сетевого взаимодействия охватывает различные инструменты политики, ее операционные функции, проблемы и отрасли. При этом конфигурация сети может быть различной — от внутриправительственных отношений до государственно-частного партнерства. Системная связь сети сможет обладать различной степенью открытости, а ее динамика сосредоточиваться на входных параметрах системы или на результате. Большое значение имеют типы обратной связи, режимы подотчетности и менеджмент оценки качества. Обратим внимание на то, что в табл. 1 представлены черты сетевого политического управления с учетом новых ИКТ последнего десятилетия. Это означает, что здесь учтено влияние новых информационных технологий, которые имеют знак 2.0 или даже 3.0. Следовательно, к сетевому политическому управлению нужно добавить признаки, которые бы учитывали интерактивность, социальные сети и новые технологии поли-

тического участия (непосредственная демократия, экспертная оценка, блоги, краудсорсинг и др.).

Определение понятия сетевого политического управления включает в себя обычные характеристики сетей. По мнению Кейта Прована и Патрика Кениса, любые целеориентированные сети должны иметь управление для обеспечения вовлечения участников в коллективные и взаимно поддержанные действия, для определения конфликта и эффективного распределения ресурсов. Акцент на управлениях в сетях ставился редко, а сетевое управление не рассматривалось в качестве основного. В этом смысле «хотя все сети включают в себя комплекс взаимодействий между участниками, однако исследование управления в них касается использования институтов и структур власти и сотрудничества для распределения ресурсов, координации и контроля совместных действий в сети в целом» [Provan, Kenis 2007: 231]. При таком рассмотрении сетевое политическое управление можно понимать как элемент или подсистему любой сетевой структуры, которая осуществляет координацию действий и участвует в эффективном распределении ресурсов. Но эти замечания нам важны и при определении такого сетевого политического управления, которое относится к публичной политике и управлению. Они даже более значимы здесь, т.к. большинство политических сетей в сфере публичной политики и управления являются управленческими сетями, нацеленными на координацию и распределение ресурсов для принятия и реализации публичных решений. Такое сетевое политическое управление можно определить как устойчивую сложную структуру взаимодействий всех заинтересованных сторон в определенной отрасли политики или сформированную для решения определенной политической проблемы, координирующую свою деятельность в рамках политических институтов на основе доверия, взаимной зависимости, обмена ресурсами и легитимности властных действий. Формально политические решения принимаются органами государственной власти в рамках делегированных им властных полномочий, однако сам факт принятия решений предполагает наличие сетевого

обсуждения, согласия и поддержки. В этом отношении в качестве центрального вопроса сетевого политического управления выступает роль государства и государственных институтов. Обладая большими материальными, организационными, властными ресурсами, государство в сетевом политическом управлении выполняет две важнейших функции: поддержание устойчивости взаимодействий и вовлечение в публичность. Поддержание устойчивости взаимодействий означает сохранение ассоциации людей, их групп и интересов в обществе или в определенной сфере публичной политики. Вовлечение в публичность является важной функцией государства, ориентированного на ассоциацию людей и их групп для решения их проблем и принятия справедливых решений, что направлено против захвата публичной сферы какой-то одной группой частных интересов.

Потребность в сетевом политическом управлении возникает преимущественно тогда, когда имеются сложные проблемы и высока вероятность неопределенности в их решении. Тогда формирование сетевых структур в публичном управлении имеет некоторые общие основания [Klijn 2010: 306-309; Klijn, Edelenbos 2012: 630]:

- при наличии сложных политических проблем, которые невозможно решить одному актору, требуются коллективные действия многих участников;

- неопределенность и риск являются существенными для такого сетевого управления;

- складывается относительно высокая взаимозависимость между акторами;

- существует сложная структура взаимодействия, т.к. каждый участник является автономным и имеет собственное представление о проблеме, ее решении и своих собственных интересах;

- сложность взаимодействий возникает на основе конфликта ценностей, которыми руководствуются участники сети;

- инновационное решение, которым, как правило, характеризуется сетевое политическое управление, возникает на основе доверия;

- взаимодействие в сетевом политическом управлении является длительным и динамичным.

Управляемость и сетевые платформы. Все это говорит о том, что управляемость в современном государстве сталкивается с рядом вызовов, на которые государство должно ответить, перестроив свою стратегию и методы воздействия в направлении сетевой организации. Конечно, остаются традиционные пространства публичного управления, ориентированные на координацию за счет иерархий, но и здесь иерархические сети трансформируют простой приказ и его исполнение в силу необходимости постоянного подтверждения поддержки, лидерства, легитимности. Политические сети публичного управления повышают потенциал управляемости за счет некоторых своих процессуальных свойств и формирования целостного пространства латентных связей хаотических расположенных участников. В какой-то мере здесь будет удобна аналогия с законом «невидимой руки», но, в отличие от его экономической трактовки, которая базируется на свойствах нерегулируемого рынка, сетевое политическое управление формирует управляемый порядок за счет, условно говоря, некоторого набора устойчивых «платформ», в рамках которых взаимодействуют многообразные участники. Если использовать прямое значение понятия платформы как совокупности ИКТ 2.0, ориентированных на использование системы веб-приложений на одном сервере для интерактивности и персонального участия, то современное публичное управление включает такие технологии «под флагом» *e-governance* [Dais et al. 2008]. В этом отношении электронные платформы являются открытым и технически нейтральным средством, обеспечивающим условия свободного обмена ресурсами. В целом обращается внимание на такие политические характеристики электронных платформ, как свободная структура политических возможностей участия, популистская направленность политики открытости контента, эгалитарная включенность, стимулирование инновационности, конкурентоспособность [Gillespie 2010: 347-364]. Однако это не только средство эффективного оказания услуг с использованием нового поколения интерактивных сетевых инструментов. Метафора публичного управ-

ления как «платформы», включенная в научный дискурс под влиянием цифрового управления, может содержать в себе потенциал описания современного публичного управления как совокупности электронных и неэлектронных сетевых взаимодействий правительства с гражданами и их ассоциациями. В этом смысле такими публичными платформами могут выступать не только сайты «открытого правительства», но и различного рода форумы, семинары, открытые чтения, конференции, советы, общественные палаты, группы мозгового штурма, экспертные сообщества и др., которые оформляют новое пространство публичности. Модели сетевого политического управления являются здесь структурными условиями, обеспечивающими эффективность и действенность коммуникации на основе электронных и неэлектронных платформ. Как правило, в деятельности сетей, использующих возможности платформ, электронные и неэлектронные их формы объединены в целостную структуру сетевого участия. Движение за «электронное правительство 2.0» делает акцент в определении этого термина на его демократическом потенциале. Но следует согласиться и с тем, что «правительство 2.0, в общем-то, не касается социальных сетей или технологических подходов к чему-либо. Оно представляет фундаментальный сдвиг в осуществлении управления — к открытым, совместным и сотрудничающим структурам, где при любом возможном случае проводятся открытые консультации, имеется доступ к данным, формируется совместное знание и признается взаимный опыт, возникают взаимное уважение к совместным ценностям и понимание того, как принять несогласие. Технология и социальные инструменты являются важной частью этого движения, но они лишь усиливают данные процессы» [State of the eUnion... б.г.: 80-81].

Модели сетевого политического управления. Модели сетевого политического управления можно описать, основываясь на различных критериях. К таким основным критериям относятся следующие условия и характеристики сетей: 1) причины формирования сетей; 2) политические функции; 3) структура

политических возможностей формирования сетей; 4) отраслевая специфика сетей; 5) тип управления в сетях. Следует выделить также особенности платформ, на основе которых формируется сетевое взаимодействие. За основу описания моделей сетей политического управления взята разработка Кристофера Колибы, Джека Мика и Азима Зиа [Kolibia et al. 2011: 142]. Однако описание в данной статье существенно отличается от исходного базового двумя параметрами. Во-первых, мы рассматриваем модели критерий – структуру политических возможностей. Во-вторых, связываем сетевые характеристики с темой платформ, на основании которых возникают сети. Частичной трансформации подвергаются наименования сетей.

Причины формирования сетей определяются либо потребностью акторов объединяться для решения каких-либо политических проблем, либо структурой предпочтений или возможностей, которые предоставляют политические сети. В этом отношении вхождение в политические сети может быть свободным или навязанным. Вместе с тем следует учитывать и более общие причины ориентации на сетевое взаимодействие в политике. К ним обычно относят: снижение партийного влияния в политике; расширение правительственного контроля и его потенциальное проникновение в любую сферу общественной жизни из-за сложности и опасности возникающих проблем; опустошение государства, т.к. публичные услуги стали обеспечиваться преимущественно негосударственными структурами; жажду информации у части правительственных агентств, которую они хотят получить от провайдеров и пользователей для управления оказанием услуг; рост участия корпораций в политике и в процессе принятия решений; развитие организационного представительства атомистических интересов граждан в противовес корпоративной власти [Rethemeier, Hatmaker 2007: 619].

Политические функции касаются всех процессов выработки и реализации политики и включают в себя определение проблем, политическое проектирование, политическое планирование, координацию политики, формирование способностей, институциональное на-

учение, корректировку политики, осуществление политики и ее регулирование, предоставление публичных услуг.

Структура политических возможностей – это совокупность условий, позволяющих политическим акторам создавать сети и активно их использовать для решения политических задач. Термин пришел из теории «спорной политики» [Meuer, Mincoff 2004: 1457-1492], но его возможности представляются более широкими. Как правило, применительно к публичному управлению и политике такая структура определяется уровнем принятия в системе принципов современного политического управления (*political governance*): открытости, публичности, справедливости, ответственности, чувствительности, эффективности и др. Эти возможности в значительной мере определяются стратегией включения правительства в цифровую окружающую среду. Конечно, следует сказать, что в системе управления большое значение имеет в этой связи состояние или реформа публичного управления, нацеленная на снижение уровня бюрократического контроля, ограничение прямого администрирования, децентрализацию принятия решений, внедрение активных механизмов обратной связи, формирование культуры коммуникации и взаимодействия с обществом на основе новых ИКТ-возможностей. Конечно, в аспекте рассматриваемого вопроса структура политических возможностей определяется, прежде всего, использованием нового феномена «платформы» как открытого и стимулирующего средства коммуникации и выработки совместных суждений. Сегодняшняя ориентация на формирование различных платформ повышает уровень возможностей участия для инновации и повышения эффективности принятия и реализации государственных решений¹.

Тип управления в сетях касается того, насколько участники сети равноправны с точки зрения координации и обмена ресурсами. Здесь можно использовать наиболее распространенную

¹ Российский опыт формирования платформ в ходе реализации программ развития электронного правительства, а также организации форумов, советов, общественных палат, клубов и т.д. заслуживает особого внимания.

Типы политических управленческих сетей

Типы сетей	Причины формирования сетей	Политические функции
Внутриправительственные сети	Недостатки формальных организаций и потоков; влияние новых ИКТ	Все
Межгосударственные сети	Глобализация и регионализация; единство интересов, влияние новых ИКТ	Все
Коалиции заинтересованных групп, граждан и государства	Участие в процессе принятия решений	Определение проблем, политическое проектирование и планирование, политическая координация, корректировка политики
Субсистемы регуляции	Влияние на системы регулирования	Осуществление политики: регулирование, корректировка политики
Грантовые и контрактные соглашения	Получение грантов и заключение контрактов	Осуществление политики: предоставление публичных услуг, корректировка политики
Государственно-частное партнерство	Участие бизнеса и гражданского общества в осуществлении государственных услуг	Все

типологию Кейта Прована и Патрика Кениса, которые выделяли три типа внутрисетевого управления: 1) сети самоорганизации, 2) сети с лидирующей организацией и 3) сети административного управления [Provan, Kenis 2007: 234-236]. *Сети самоорганизации*, или сети участия, являются самой простой формой. Управление в этой модели или осуществляется посредством формально утвержденных собраний, или более неформально – через различные процессы взаимодействия с участием наиболее централизованных акторов. В крайнем случае, такие сети могут быть высоко децентрализованными, включающими всех членов сети в постоянный процесс взаимодействия. *Сети с лидирующей организацией* представляют собой централизованную организацию управления. Здесь все сетевые уровни активности и ключевые решения скоординированы каким-либо одним членом сети, выполняющим функцию лидера. Лидирующая организация обеспечивает управление сетью и снижает затраты на достижение сетевых целей для всех участников сети, часто беря издержки

управления на себя. Лидирующая организация часто устанавливается самими членами сети, которые полагают эту модель управления эффективной. Но она может определяться и иными, внешними источниками ресурсообеспечения сети. *Сети административного управления* являются третьей моделью, и основной идеей ее является то, что административная структура создается специально для управления сетевой активностью. Эта модель является также централизованной, но ее отличием от сетей с лидирующей организацией является то, что административная структура не имеет собственных интересов, кроме управления сетью, т.е. не является самостоятельным членом сети как носитель интереса. Административное управление сетью устанавливается либо самими членами сети, либо посредством мандата, данного ему организатором сети. Оно может состоять из относительно небольшого штата либо формировать какую-либо более или менее устойчивую структуру типа управлений, советов, имеющих свой офис.

Представленные в табл. 1 типы сетевого

Таблица 1

Структура политических возможностей	Примеры платформ	Сетевая управленческая структура
Децентрализация, «совместное правительство», открытые каналы информации	Межминистерские кластеры, многосторонние комиссии, платформы данных	Сети с лидирующей организацией, сети самоорганизации
Многополярный мир, состоятельность государств, не дискриминация в международных отношениях	ООН (Фонд международного партнерства, Глобальный договор для бизнеса и др.), G20, международные форумы	Сети с лидирующей организацией, сети самоорганизации
Децентрализация, открытость, партнерство	Общественные советы, форумы, общественные палаты, краудсорсинговые платформы	Сети с лидирующей организацией
Ограничение регулирующих функций государства, партнерство, приватизация, национализация	Самоорганизующиеся ассоциации	Сети с лидирующей организацией
Приватизация, партнерство, децентрализация и деконцентрация функций	Фонды	Сети с лидирующей организацией
Приватизация, партнерство, децентрализация	Технологические платформы в сфере экономической и индустриальной политики, например Европейская строительная технологическая платформа	Сети самоорганизации, сети административного управления

политического управления являются идеально типическими конструкциями, которые лишь в общем виде позволяют понять особенности формирования и деятельности политических сетей в публичной политике и управлении.

Внутриправительственные сети возникают в результате потребности ответить на несовершенство формальной системы государственного управления. В условиях более или менее открытых и свободных взаимодействий государственных служащих и государственных структур друг с другом неизбежно возникают сети, т.к. современная система управления и принятия решений является сложной и затрагивает многоаспектные проблемы. В общем, даже формальная структура принятия решений может направляться в сторону сетевого взаимодействия.

Межгосударственные сети возникают в условиях глобализации и регионализации политики. Они еще более разнообразны и менее формализованы. Структура политических возможностей здесь определяется многими условиями внутреннего и международного плана,

но важнейшие из них — это многополярный мир, состоятельность государств и не дискриминация в международных отношениях. Особенно заметной при организации таких сетей является деятельность ООН по формированию ряда платформ, таких как Демократический фонд, Межправительственная платформа по услугам в области биоразнообразия и экосистем, Платформа по социальным причинам здоровья и др.

Коалиции заинтересованных групп — наиболее распространенная сетевая модель взаимодействия, которая строится на основе развивающегося влияния групп интересов на государственную политику. Здесь следует отметить влияние гражданских интересов и социальных сетей. Индивидуальные интересы включаются в политический процесс посредством различного рода краудсорсинговых технологий, позволяющих формировать каналы донесения интересов и проектов до тех, кто принимает политические решения.

Сети, связанные с *субсистемами регуляции*, возникают в ответ на передачу ряда функций самоорганизованным

группам. Это касается оценки качества продукции и услуг, аккредитации, лицензий и др.

Грантовые и контрактные соглашения возникают, когда государство передает посредством контрактов и грантов деятельность по оказанию услуг некоммерческим организациям или бизнесу. Функции платформ здесь выполняют государственные и негосударственные фонды.

И, наконец, *государственно-частное партнерство* является относительно недавним типом управленческих сетей. Такой тип сетевого политического управления можно определить как стратегические альянсы между государством, бизнесом и неприбыльным сектором, при которых риск и власть разделены между партнерскими организациями. Примером платформы здесь выступают технологические платформы, объединяющие государство, бизнес, политиков, гражданское общество, научные институты определенных экономических и промышленных кластеров для решения стратегических задач (например, строительство дорог,

жилищно-коммунальное хозяйство, экология и др.).

Таким образом, можно резюмировать, что система современного государственного (публичного) управления, отвечая на вызовы глобального мира, становится все более сложной и подвижной. Движение от простого администрирования и иерархии (бюрократическая модель) к рыночным механизмам координации (новый государственный менеджмент), а затем к сетевому политическому управлению свидетельствует о поиске управляемости не за счет упрощения и простого исполнения решений, а через включение в этот процесс более широкого спектра акторов, условий и ресурсов. Политические сети решают проблему управляемости, повышая легитимность, ответственность и чувствительность на основе феномена платформы, осмыслить все значение которого еще предстоит.

Статья выполнена по гранту РГНФ № 14-03-00816 «Управляемость и конкурентоспособность в условиях неопределенности: сравнительный анализ стран БРИКС».

Литература

Dais A., Nikolaidou M., Alexopoulou N., Anagnostopoulos D. 2008. Introducing a Public Agency Networking Platform towards Supporting Connected Governance. — *Electronic Government: 7th International Conference*. EGov 2008, Torino, Italy, Aug. 31 — Sept. 5, 2008 (ed. by M. Wimmer, H. Scholl, E. Ferro). Berlin: Springer. P. 375-388.

Gillespie T. 2010. The Politics of 'Platforms'. — *New Media & Society*. Vol. 12, № 3. P. 347-364.

Klijn E.-H. 2010. Trust in Governance Networks: Looking for Conditions for Innovative Solutions and Outcomes. — *The New Public Governance? Emerging perspective on the theory and practice of public governance* (ed. by St. Osborn). London; New York: Routledge. P. 303-321.

Klijn E.H., Edelenbos J. 2012. The Influence of Democratic Legitimacy on Outcomes in Governance Networks. — *Administration & Society*. Vol. 45, № 6. P. 627-650.

Knox C. 2013. Public Administrators' Use of Social Media Platforms: Overcoming the Legitimacy Dilemma? — *Administration & Society*. Vol. 20, № 10. P. 3-20.

Koliba Ch., Meek J., Zia A. 2011. *Governance Networks in Public Administration and Public Policy*. Roka Raton; London; New York: CRC Press, 349 p.

Meyer D., Mincoff D. 2004. Conceptualizing Political Opportunity. — *Social Forces*. Vol. 82, № 4. P. 1457-1492.

Provan K., Kenis P. 2007. Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. — *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 18, № 4. P. 229-252.

Rethemeier K., Hatmaker D. 2007. Network Management Reconsidered: An Inquiry into Management of Network Structures in Public Sector Service Provision. — *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 18, № 5. P. 617-646.

State of the eUnion. Government 2.0 and Onwards (ed. by J. Gotze, C. Pederson). — *Government for the 21st century*. URL: <http://21gov.net/wp-content/uploads/e-book.pdf> (accessed 08.04.2014).