
СОСТОЯНИЕ ДИСЦИПЛИНЫ

О.В. МИХАЙЛОВА*

СЕТИ В СОВРЕМЕННОМ ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ: КОНФИГУРАЦИИ И МЕХАНИЗМЫ КООРДИНАЦИИ

Аннотация. В статье раскрывается специфика сетевых альянсов, формирующихся в системе государственного управления, детально рассматриваются универсальные характеристики сетей, а также особенности конфигурации и механизмов координации, свойственные различным типам сетевых коалиций. Автор исследует сети в контексте их позитивного и негативного влияния на качество государственного управления, обращая внимание на условия перерождения сетевых объединений, позволяющих государству совместно с негосударственными акторами решать общественно значимые проблемы, в структуры, угрожающие целостности политической системы.

В логике предложенного автором определения сетей в государственном управлении в статье рассматриваются их структурные компоненты, раскрываются особенности положения сетевых акторов, описываются оперативные функции сетей (обмен информацией, финансовыми ресурсами и распространение знаний), подчеркивается значение проблемы закрытости для их функционирования. Особое внимание уделяется позиционированию государственных институтов в сетях, раскрываются причины использования ими преимущественно принципал-агентского механизма координации взаимодействия с негосударственными участниками, что снижает степень их свободы в сетевом объединении, но гарантирует при этом соблюдение общественно значимого интереса при реализации программ и проектов. В статье также подробно рассматриваются конфигурации сетей и специфика их деятельности на всех этапах принятия и реализации решений,

* **Михайлова Ольга Владимировна**, доктор политических наук, доцент, профессор кафедры политического анализа факультета государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова (Москва, Россия), e-mail: Mikhaylova@spa.msu.ru

акцентируются возможности и угрозы, связанные с деятельностью отдельных видов сетевых альянсов. Автор особо подчеркивает, что негативный потенциал сетевых структур проявляется в ситуации расхождения политических и управленческих ориентаций власти и ожиданий общества на фоне слабости институтов и отсутствия общественного контроля за политическими игроками, что приводит к постепенному замещению государственного управления правлением латентных сетевых группировок.

Ключевые слова: сетевые альянсы; участники сетей; процесс принятия решений; государственное управление; функции сетей; типы сетей.

Для цитирования: Михайлова О.В. Сети в современном государственном управлении: конфигурации и механизмы координации // Политическая наука. – 2021. – № 4. – С. 14–30. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.04.01>

На протяжении нескольких десятилетий сети являются объектом исследований в академической среде, в практику государственного управления многих стран постепенно вошли технологии и инструменты на основе сетевой координации. Сетевые альянсы рассматриваются как акторы, не только стремящиеся оказать влияние на процесс принятия решений, но и играющие решающую роль в их имплементации. Взаимодействуя с государством, сети одновременно работают в интересах государства [Agranoff, 2017], способствуя реализации целей и задач в соответствии с современными вызовами и изменениями. Они не вытеснили традиционные для него управленческие подходы, основанные на вертикальной координации, но существенно их смягчили благодаря своей главной особенности – комбинации «вертикальной взаимозависимости» и «горизонтальной сочлененности» [Rhodes, 1997].

Действуя на всех этапах принятия государственных решений, сети принимают различные конфигурации, выполняют определенный набор функций и используют разнообразные механизмы взаимодействия участников. Они восприимчивы к особенностям институционального дизайна и режимным характеристикам, управленческим возможностям негосударственных акторов, готовности государства к экспериментам и изменениям. Эти и ряд других факторов определяют области и масштабы распространения сетей в практике государственного управления, степень их публичности, влияния на качество управленческого процесса. Ведь отнюдь не всегда образование сетевых коалиций приводит к позитивным последствиям для государства. В случае, если их участники преследуют пре-

имущественно узкогрупповые интересы и используют для их реализации общественные ресурсы в ущерб достижению общественно значимых целей, обладая при этом привилегированным доступом к процессу принятия решений [Соловьев, 2011; 2016], то они противодействуют реализации государством своих функций, а в отдельных ситуациях могут подчинить его своим утилитарным целям. Только если участники сети сообразуют свои интересы с общественно значимыми проблемами, мотивированы для инвестирования усилий и ресурсов в сопроизводство решений, повышающих качество государственного управления, сетевые коалиции будут содействовать и выполнению государством функций, и развитию плотных взаимозависимостей с обществом.

Структурные компоненты сетевых альянсов

В контексте государственного управления под сетью следует понимать относительно устойчивые схемы скоординированных действий и ресурсных обменов, включающих государственных и негосударственных акторов разных уровней, взаимодействующих на всех этапах принятия решений посредством вертикальных и горизонтальных механизмов в целях, связанных с одним или несколькими аспектами государственной политики.

Участниками таких сетей являются акторы, обладающие конкретными целями, возможностями и ресурсами, добровольно вступающие во взаимодействие и принимающие на себя определенные внутрисетевые роли. При этом внутрисетевая роль участника не связана с его формальным статусом, а определяется, в первую очередь, объемом и типом привносимых им в сеть ресурсов. Отнюдь не всегда участники сети могут адекватно оценить свою зависимость от других, нередко они переоценивают свой ресурсный потенциал, что в итоге приводит к совершению ими неадекватных действий, приводящих к конфликтным ситуациям и угрожающих распадом сетевого альянса. Наивысшую ценность имеют редкие и незаменимые ресурсы [Scharpf, 1978], их обладатели, как правило, претендуют на занятие властных позиций внутри сети и выстраивают отношения зависимости с теми акторами, которые такими ресурсами не располагают, но в них нуждаются.

Однако эта зависимость совсем не означает, что между участниками выстраиваются отношения подчинения, ведь сеть основана на добровольности, и каждый участник в любой момент времени может покинуть ее без каких-либо санкций и обязательств. Правильнее было бы описать возникающую в таком случае зависимость через принципал-агентские отношения, когда агент должен действовать по поручению принципала, но актер принимает эту роль на себя добровольно. А значит, агент, наравне с принципалом, имеет возможность участвовать в разработке правил взаимодействия, что необходимо для развития доверительных отношений между участниками сети. Таким образом, значение ресурсов для определения роли участника сети не стоит переоценивать, без соответствующей репутации даже ценные ресурсы не помогут участнику принять на себя роль принципала, это результат договоренности и консенсуса, основанных на доверии.

Доверие оказывает приоритетное влияние на отношения участников сети, оно позволяет им делать осмысленный выбор стратегии поведения, исходя из уверенности, что их интересы принимаются во внимание другими [Завершинский, 2012]. Оно вырастает из опыта предыдущего взаимодействия и снижается под влиянием повторяющихся нарушений соглашений. Соответственно, с ростом уровня доверия между участниками в сети будет преобладать горизонтальная координация, по сути, представляющая собой совместную деятельность равноправных участников, со снижением уровня доверия – усиливаться вертикальная координация, в крайней своей точке приводящая к распаду сети.

Государственные и негосударственные участники предсказуемо располагают различным набором ресурсов и возможностями по их привлечению, а также разными ожиданиями в отношении результатов совместной деятельности в сетевой коалиции. Частные компании, располагая финансовыми и организационными ресурсами, традиционно движимы рыночными мотивами и ориентируются на улучшение своих позиций на рынке по ключевым для них показателям эффективности. Они являются универсальными участниками сетей как на этапе разработки решений, где они выступают и как лоббисты, фреймируя интересующий их аспект проблемы, и как акторы имплементационных структур, включаясь в реализацию решений и для получения прибыли, и для содействия государственному управлению.

В отличие от частных компаний, некоммерческие организации становятся сетевыми участниками и полноправными партнерами только в политических системах с высоким уровнем вовлеченности граждан в процесс принятия решений и предоставляющих им широкий набор социальных услуг. В иных институциональных условиях они могут как исключаться из сетевых структур, так и играть второстепенную роль транслятора определенных позиций по конкретному аспекту государственной политики без возможности повлиять на принятие решения и ход его имплементации. Особенность некоммерческих организаций как участников сети состоит в их целевой ориентации на реализацию социальной миссии, они наиболее приближены к повседневным проблемам граждан и, как правило, их в большей степени интересует реальный вклад в решение проблемы, чем рациональное распределение ресурсов, что нередко делает их сложным партнером для государства и бизнеса, для которых контроль за финансовыми потоками, наполняющими сеть, становится одним из ключевых.

Государство как участник сети занимает наименее удобную позицию. С одной стороны, оно рассматривает сети как инструмент повышения качества выполнения своих функций для реализации общественного интереса, что мотивирует его снижать масштабы использования принудительных инструментов и вертикальной координации в отношении негосударственных акторов, включаясь все больше в неформальные договорные отношения. С другой стороны, оно не может в полной мере полагаться на внутрисетевые договоренности участников и вынуждено использовать доступные ему инструменты и ресурсы для структурирования сети, преодолевая сопротивление других акторов, но развивая ее в общественно выгодном направлении.

Вместе с тем следует заметить, что выгода от участия в сети для государства не всегда очевидна, многое будет зависеть от управленческих возможностей как его самого, так и негосударственных акторов [Knill, Lehmkuhl, 2002]. Ограниченные управленческие возможности частных акторов неизбежно компенсируются государственной интервенцией, что позволяет государству единолично определять содержание общественных благ и институциональных форм их предоставления. Однако оборотной стороной самостоятельности государства может стать чрезмерное увлечение принудительными управленческими инструментами и, как следст-

вие, подавление частной инициативы. Только в ситуации высокого управленческого потенциала государственных и негосударственных акторов становится возможным формирование сетевых альянсов, способных повысить качество принятия и реализации решений. Наиболее опасной для государства ситуацией является его низкий управленческий потенциал по сравнению с частными акторами, неспособность самостоятельно определять приоритеты развития и обеспечивать устойчивость институционального каркаса на фоне повышенной активности частных игроков, стремящихся использовать его управленческую слабость в своих интересах. Печальным итогом такого положения дел становится «приватизация государства», опутывание его многочисленными «хищническими» сетями, использующими его ресурсы для достижения узкогрупповых целей под прикрытием общественных.

Составляющие сеть институционально независимые акторы создают в ее границах «арены действий» [Ostrom, 1990] в виде комитетов, консультативных или оперативных групп, на которых представители этих институтов принимают на себя обязанности по координации межличностного взаимодействия и обмена ресурсами. Эти арены, по сути, материализуют виртуальное пространство сети, проявляют площадки активности участников. При этом сами участники группируются вокруг конкретных аспектов проблемы, объединяясь в «сообщества действия», или субсетевые образования, которые могут быть связаны друг с другом через общих участников, образуя таким образом внутреннюю структуру большой сети. Внутри этих сообществ участники обмениваются идеями, углубляют знание по проблеме, сближают свои позиции относительно понимания причин возникновения и сценариев ее развития, укрепляют межличностные отношения.

Вместе с тем взаимодействия на аренах и внутри субсетевых сообществ отнюдь не лишены изъянов, они могут порождать дополнительные издержки и вести к снижению удовлетворенности участников от совместных усилий по решению проблемы. Это связано, прежде всего, с целеполаганием и ожиданиями каждого актора. Цель задает направленность, границы и принципы выбора стратегии внутрисетевого поведения каждого участника. Однако каждый из них публично заявляет только о своих официальных намерениях, а неофициальные цели, часто раскрывающие истинные мотивы для вступления в коалицию, не разглашаются. В итоге

они создают серьезные препятствия для кооперации, такие как: (1) оппортунистское поведение, при котором участники не инвестируют усилия и ресурсы в совместное решение, предпочитая переносить это бремя на других; (2) временная кооперация участников до достижения ими своих целей; (3) откладывание участниками инвестиций, затягивание процесса вступления в партнерство до тех пор, пока не станут очевидны все преимущества от совместных действий. Более того, участники могут не только занимать выжидательную позицию и пытаться получить максимально дешевый для них доступ к необходимым ресурсам, но и создавать барьеры для выстраивания продуктивных отношений внутри сети. Это может быть, например, результатом несовпадения позиции институционального актора и его представителя, аффилированного с политическим кланом, заинтересованным в ослаблении данного института, а не усилении его позиций. Однако чаще всего наиболее остро эти проблемы встают, во-первых, во вновь создаваемых сетевых альянсах, когда участники делают первые шаги по выстраиванию кооперативных отношений и единственным ориентиром для них является только репутация потенциального партнера, во-вторых, в больших сетях, где количество участников настолько велико, что между ними долго складываются (если в итоге складываются) плотные контакты.

Оперативные и политические функции сетевых альянсов

Очевидно, что достижение участниками сети своих целей сильно растянуто во времени, так как выстраивание и функционирование жизнеспособного альянса требует совместной повседневной работы акторов, связанной с несколькими важными направлениями деятельности. Во-первых, в сети необходимо поддерживать постоянный обмен информацией между участниками, без которой невозможно сближение позиций по различным аспектам проблемы, формирование взаимного восприятия участниками друг друга. Постоянный информационный поток внутри сети снижает уровень неопределенности, повышает качество координации действий участников, благоприятствует выстраиванию эффективной внешней коммуникации. Чем больше поводов для внутрисетевого инфор-

мационного обмена, тем плотнее оказываются связи между участниками сети.

Во-вторых, необходимо поддерживать постоянный обмен финансовыми ресурсами, питающими сетевое взаимодействие. Они обмениваются на возмещение расходов на оказание услуг и производство товаров, компенсацию инвестиций в человеческий и физический капитал. Часто сети создаются по инициативе и при грантовой поддержке государства, что предопределяет разработанность и согласованность финансовых потоков внутри нее. Это повышает уровень подотчетности участников, ответственности за предпринимаемые ими действия, привносит организационную дисциплину и обеспечивает необходимый уровень формализации взаимодействия, а также, что немаловажно, это накладывает на грантополучателей определенные обязательства по достижению конкретных результатов, ставя их в зависимость и лишая некоторой степени свободы. Вместе с тем без финансовых ресурсов сеть приходит в упадок, так как поддерживать ее жизнеспособность на добровольческом труде участников и их энтузиазме крайне проблематично. Конечно, финансовые потоки могут идти в сеть не из государственных источников, а, например, посредством краудсорсинговой активности участников, что расширяет возможности акторов по реализации поставленных целей, ослабляет механизмы вертикальной координации, но не ослабляет линии подотчетности, так как в качестве донора выступает уже не государство, а широкая общественность, не менее требовательная к качеству товаров и услуг.

В-третьих, необходимо поддерживать в сети процесс приобретения и распространения знаний, без которых решение комплексных и слабоструктурированных проблем, а также эксперименты с инновационными практиками не представляются возможным. Именно от открытости и готовности к обучению зависит устойчивость сети. С одной стороны, исследователи соглашаются, что закрытость сетей благоприятствует результативности и эффективности коллективного действия при условии, что сложившиеся между участниками контакты стабильны, разнообразны и регулярно воспроизводятся [Sandstrom, Carlsson, 2008]. С другой стороны, высокие барьеры вхождения приводят к социальной и когнитивной закрытости сетей, снижению качества государственного управления, утрате им гибкости и отзывчивости.

Если социальная закрытость предполагает исключение участников по причине незначительности их ресурсов, несоответствия ожиданиям других участников, низкого уровня доверия, то когнитивная закрытость проявляется в ситуации нежелания участниками воспринимать новую информацию и знания. Социальная и когнитивная закрытость неразрывно связаны друг с другом. Исключение участника из сети (социальная закрытость) приводит к исключению источника идей и альтернативного взгляда на проблему (когнитивная закрытость). И наоборот, игнорирование важных элементов реальности, внешнего окружения (когнитивная закрытость) приводит к недопущению в сеть важного для ее развития участника (социальная закрытость). По этой причине в сетях большое значение для сохранения адекватности текущему социально-политическому и экономическому моменту имеют слабые связи, открывающие участникам доступ к разнообразной информации и знаниям, отсутствующим в их ближайшем коммуникативном окружении, и стимулирующие обучение [Granovetter, 1973].

Если ресурсные обмены являются повседневной практикой любого сетевого альянса, то выполняемые ими функции в процессе разработки и реализации государственных решений отличаются. Содержательные особенности каждого этапа этого процесса влияют на состав участников сети, конфигурацию, характер складывающихся между ними зависимостей и типы механизмов координации [Bovaird, 2005].

На *этапе определения проблемы* в конкретной сфере государственной политики образуется некоторое количество сетей, вступающих в конкурентное взаимодействие друг с другом с целью продвинуть в повестку дня свой набор проблемных ситуаций, сфокусировать внимание на определенном понимании причин их возникновения и / или необходимости их решения и / или исключения конкурирующих проблем из обсуждения. Эти сети оказывают информационное давление на лиц, принимающих решение, и могут отличаться друг от друга по численности и плотности сетевых контактов (железные треугольники, коалиции поддержки, политические сообщества).

Если железные треугольники как высокоорганизованные объединения, состоящие из представителей исполнительной, законодательной власти и групп интересов [Lowi, 1962; 1969], действуют исключительно в высокоплюралистическом политическом про-

странстве, то политические сообщества как группа политических акторов, тесно связанных друг с другом и разделяющих общее понимание политических приоритетов и проблем [Jordan, 1990], являются более типичным образованием в мировой политической практике. В процессе формирования повестки дня активное участие принимают коалиции поддержки, состоящие из людей, занимающих различные статусные позиции, разделяющих единую систему ценностей и демонстрирующих время от времени некоторую степень координации своих действий [Sabatier, 1988, p. 139].

На этом этапе сетевые коалиции в стремлении приблизиться к центрам принятия решений используют как конвенциональные методы конкурентной борьбы, предполагающие соперничество за каналы коммуникации с обществом и за расширение числа сторонников (от научных круглых столов и межведомственных комиссий до телевизионных ток-шоу), так и более агрессивные методы (дискредитация участников и их целей, идеологии, приоритетов), ставящие своей задачей разрушение других коалиций и ослабление их влияния на процесс выработки политики.

Особняком на этом этапе стоит такой специфический тип сетей, как эпистемические сообщества, представляющие собой коалиционные объединения профессионалов, претендующих на приоритетность своих экспертных знаний в конкретной проблемной области [Haas, 2011, p. 787; Dunlop, 2013, p. 229]. Будучи представителями разных дисциплинарных областей, эксперты объединяются в сеть, так как они разделяют общую систему ценностей и знаний в отношении конкретной проблемы. Их исключительное значение состоит в возможности создавать знание об интересующих лицах, принимающих решения, проблемах, основанное на научно обоснованных и эмпирически подтвержденных выводах, призванное рационализировать процесс принятия решений. Формально эпистемические сообщества не выступают в роли заинтересованного актора, они создают политически неангажированную систему доказательств. Однако их интеллектуальный продукт может стать основой для активных действий коалиций поддержки и политических сообществ, превратившись в инструмент ведения конкурентной борьбы между сетями.

Еще один важный актор сетевого взаимодействия, проявляющий себя именно на этапе разработки решений, политический антрепренер – агент, являющийся носителем инновационных идей,

которые бы он хотел реализовать в практике государственного управления, хорошо разбирающийся в политическом процессе, понимающий действующие правила игры, по которым организован процесс принятия и исполнения решений [Christopoulos, Ingold, 2011]. Особенность этого актора состоит в том, что он готов инвестировать свое время, энтузиазм, репутацию в достижение конкретной цели, но испытывает при этом серьезный дефицит ресурсов, т.е. для решения интересующей его управленческой задачи необходимо плести сети поддержки, встраиваться в существующие коалиции, искать сторонников, готовых оказать содействие в реализации задуманного. Однако предлагаемые им идеи разрушительно действуют на достигнутый баланс сил, ориентированы в большей степени на изменения, а не на укрепление и стабилизацию [Mentrom, 2013]. Успех политических антрепренеров зависит не только от умения формировать сети поддержки, встраиваться в уже существующие альянсы и изменять политические убеждения их участников, но и от наличия политической интуиции, способности чувствовать правильный момент, скорое открытие «окна возможностей», благодаря чему станет возможным принятие тех или иных действий, приближающих достижение цели.

На *этапе разработки и планирования решения* межсетевая конкуренция не ослабевает, не изменяются и типы коалиций, но меняются их состав и численность, так как на этой арене взаимодействия остаются только одержавшие победу в предыдущем раунде, сумевшие реализовать свои стратегические задачи по включению проблемы в повестку дня. На этом этапе они участвуют в выборе альтернатив, выработке механизмов и набора инструментов дальнейшей реализации решений. Важной особенностью сетевых альянсов, действующих на этих этапах, является их самоуправляемость. Именно их отличает высокий кооперативный потенциал, сбалансированность связей между участниками, наличие плотных социальных контактов, обеспеченность ресурсами, горизонтальная и неформальная координация действий, приверженность и вовлеченность всех участников или значительной их части в совместное решение проблемы, а также высокий уровень доверия.

На *этапе реализации решений* появляется новый тип сетей – имплементационные структуры, объединяющие государственные институты с объектами регулирования, но не в традиционном бю-

рократическом формате, а в принципал-агентском, требующем не принуждения, а разработки набора стимулов для желаемого поведения и достижения установленных контрольных показателей, а также санкций за несоответствие им и оппортунистское поведение. Эффективность сетевой координации на этом этапе зависит во многом от степени участия бизнеса в разработке правил регулятора, достижения согласия между ними. Таким образом, в имплементационных сетях комбинируются принуждение, добровольность и самоорганизация. Однако их конфигурация в обязательном порядке предполагает наличие ведущей организации, концентрирующей в своих руках властные полномочия и развивающей сильные и плотные контакты с остальными участниками (которые слабо связаны друг с другом), координирующей сетевую активность. Для государства в такой сетевой конфигурации важно не установление вертикального контроля (хотя централизация присутствует), а расширение горизонтальных связей, способствующих росту доверия участников, снижению конфликтности, усилению автономии участников в рамках конвенционального поведения. Имплементационные сети создаются не только как системы регулирования, но и как системы оказания социальных услуг, когда государство выделяет финансирование на эти услуги, но само их не оказывает, а привлекает для этого через контракты и гранты негосударственных акторов (бизнес- и некоммерческие организации).

Вместе с тем следует заметить, что имплементационные сети могут не только создаваться для повышения гибкости и качества государственного управления, но и использоваться как инструмент: (1) взаимовыгодного перераспределения ресурсов латентными сетевыми группировками в системе власти; (2) мобилизации ресурсов исключительно в интересах государства.

В первом случае речь идет о сетевых альянсах, колонизировавших пространство публичной политики и вполне легально использующих общественные ресурсы в своих узкогрупповых интересах. Об их наличии в системе государственного управления будет свидетельствовать низкий уровень мониторинга действий негосударственных агентов на этапе реализации, отсутствие должной государственной реакции на несоблюдение участниками установленных стандартов и низкое качество оказания услуг. Благоприятную среду для распространения таких сетей создает закрытая система принятия решений, в которой эти латентные сетевые

группировки со временем перерождаются в кланы, представляющие собой паутину с чрезмерно развитыми радиальными и слабыми концентрическими связями между участниками, что означает возможность контакта между участниками только через центр.

В центре клана находится влиятельный лидер, использующий все виды ресурсов для контроля над конкретными сферами государственной политики через руководителей государственных институтов, назначенных при его непосредственном участии. И лидер, и участники клана, занимая руководящие позиции в системе власти, не только используют действующие нормы, законы, правила как инструменты защиты партикулярных интересов, но и располагают полномочиями по их разработке и принятию, что гарантирует таким неформальным отношениям жизнеспособность и неуязвимость для внешнего воздействия. Несмотря на свою сетевую природу, кланы все-таки серьезно отличаются от типичных сетевых альянсов, широко распространенных в государственном управлении, поскольку [Mikhaylova, 2018]:

1) ставят своей целью влияние на процесс принятия и реализации решений, а не «захват» государства и использование его ресурсов в своих интересах;

2) действуют в конкурентной среде, в которой многие независимые друг от друга сетевые альянсы предпринимают усилия по продвижению своих вариантов нарративов, альтернатив и решений;

3) их участники являются носителями идей и ценностей, транслируемых в пространство публичной политики;

4) конкуренция между сетями воспринимается как игровое взаимодействие и не предполагает уничтожения соперника;

5) участники не имеют привилегированного доступа к общественным ресурсам;

6) деятельность ограничена действующими правилами и нормами;

7) не конкурируют с государственными институтами, а также могут быть ими целенаправленно активированы для обеспечения синергетического эффекта при реализации политики.

Во втором случае речь идет о формировании на этапе реализации решения «пустотелых» сетевых структур. «Пустотелые» сетевые структуры, или полусети, только по форме представляют собой объединения институционально независимых акторов, совместно решающих актуальные исключительно для государства

задачи. Иначе говоря, без применения государством мер принуждения к объединению они не стали бы соучаствовать и вкладывать свои ресурсы, заранее понимая, что никому из участников, кроме как государству, их совместная деятельность не принесет существенных выгод. Добровольное вступление в принудительные сетевые отношения может лишь гарантировать им неприменение силы со стороны государства и отъема ресурсов в полном объеме. «Пустотелые» сетевые структуры существуют также в форме объединения подконтрольных государству гражданских ассоциаций, созданных не по инициативе «снизу», а по инициативе «сверху» для имитации негосударственной активности в обществе. Эти объединения полностью зависят от государственного финансирования и их инициативы связаны исключительно с интересами государства, которое не оставляет участникам свободы действия и проявления инициативы, способной нарушить доминирование главного игрока.

На *этапе оценки реализованного решения* также формируются сети из заинтересованных акторов, включая представителей общественности и экспертного сообщества. Разнообразие подходов к проведению оценки, разница в восприятии результатов и последствий разными ведомствами и социальными группами стимулирует межсетевую конкуренцию, победитель в которой сможет представить ее как итоговую и официальную.

* * *

Признавая влияние сетевых коалиций в процессе разработки и реализации решений, их возможность принимать различные конфигурации и использовать разнообразные механизмы координации для достижения поставленных целей, все же необходимо понимать, что в системе государственного управления, качественно выполняющей свои функции, они не являются полностью независимыми и самостоятельными игроками, способными манипулировать государством и его институтами в собственных интересах. Их негативный потенциал проявляется в ситуации расхождения политических и управленческих ориентаций власти и ожиданий общества на фоне слабости институтов и отсутствия общественного контроля за политическими игроками, что приво-

дит к постепенному замещению государственного управления управлением латентных сетевых группировок.

O.V. Mikhaylova*
**Networks in modern public administration:
configurations and coordination mechanisms**

Abstract. The article reveals the specifics of policy networks in the public administration system, examines in detail the basic characteristics of networks, as well as the features of the configuration and coordination mechanisms inherent in various types of network coalitions. The author examines networks in the context of their positive and negative impact on the quality of public administration, drawing attention to the conditions for the degeneration of network associations that allow the state, together with non-state actors, to solve socially significant problems into structures that threaten the integrity of the political system.

In the context of the author's definition of networks in public administration, the article examines their structural components, reveals the features of the position of network actors, describes the operational functions of networks (exchange of information, financial resources and dissemination of knowledge), emphasizes the importance of the problem of closeness for their functioning. Particular attention is paid to the positioning of state institutions in networks, the author reveals the reasons for their use of a predominantly principal-agent mechanism for coordinating interaction with nongovernment participants, which reduces the degree of their freedom in the network, but at the same time guarantees the observance of socially significant interest in the implementation of programs and projects. The article also discusses in detail the configurations of networks and the specifics of their activities at all stages of decision-making and implementation, emphasizes the opportunities and threats associated with the activities of certain types of network alliances. The author emphasizes that the negative potential of network structures is manifested in a situation of divergence of political and managerial orientations of power and society's expectations against the background of weak institutions and lack of public control over political players, which leads to the gradual replacement of public administration by the rule of latent network groups.

Keywords: policy networks; network actors; decision-making process; public administration; network functions; network types.

For citation: Mikhaylova O.V. Networks in modern public administration: configurations and coordination mechanisms. *Political science (RU)*. 2021, N 4, P. 14–30. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.04.01>

* **Mikhaylova Olga**, Lomonosov Moscow State University (Moscow, Russia), e-mail: Mikhaylova@spa.msu.ru

References

- Agranoff R. *Crossing boundaries for intergovernmental management*. Washington, DC : Georgetown university press, 2017, 312 p.
- Bovaird T. Public Governance: balancing stakeholder power in a network society. *International review of administrative science*. 2005, Vol. 70, N 2, P. 217–228. DOI: <https://doi.org/10.1177/0020852305053881>
- Christopoulos D., Ingold K. Distinguishing between political brokerage and political entrepreneurship. *Procedia – social and behavioral science*. 2011, Vol. 10, P. 36–42. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2011.01.006>
- Dunlop C.A. Epistemic communities. In: Araral E., Fritzen S., Howlett M., Ramesh M., Wu X. (eds). *Handbook of public policy*. London : Routledge, 2013, P. 229–243.
- Granovetter M. The strength of weak ties. *The American journal of sociology*. 1973, Vol. 78, N 6, P. 1360–1380. DOI: <https://doi.org/10.1086/225469>
- Haas P.M. Epistemic communities. In: Badie B., Berg-Schlosser D., Morlino L. (eds). *IPSA encyclopedia of political science*. New York, NY : SAGE, 2011, P. 787–791.
- Jordan G. ‘Sub-governments, policy communities and networks: reflecting the old bottles? *Journal of theoretical politics*. 1990, Vol. 2, N 3, P. 319–338. DOI: <https://doi.org/10.1177/0951692890002003004>
- Knill C., Lehmkuhl D. Private actors and the state: internationalization and changing patterns of governance. *Governance: an international journal of policy, administration, and institutions*. 2002, Vol. 15, N 1, P. 41–63. DOI: <https://doi.org/10.1111/1468-0491.00179>
- Lowi T.J. *Legislative politics, U.S.A.* Boston : Little Brown, 1962, 224 p.
- Lowi T.J. *The end of liberalism ideology, policy, and the crisis of public authority*. New York : W.W. Norton, 1969, 322 p.
- Mentrom M. Policy entrepreneurs and controversial science: governing human embryonic stem cell research. *Journal of European public policy*. 2013, Vol. 20, N 3, P. 442–457. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2012.761514>
- Mikhaylova O. Network actors in public policy. In: Kyros R., Lott M. (eds). *Public policy and social change. perspectives, challenges and future directions*. New York : Nova Science Pub Inc, 2018, P. 117–145.
- Newig J., Gunter D., Pahl-Wostl C. Synapses in the network: learning in governance networks in the context of environmental management. *Ecology and society*. 2010, Vol. 15, N 4. DOI: <https://doi.org/10.5751/es-03713-150424>
- Ostrom E. *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. New York : Cambridge university press, 1990, 280 p.
- Rhodes R. *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham : Open university press, 1997, 255 p.
- Sabatier P. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy sciences*. 1988, Vol. 21, N 2–3, P. 129–168. DOI: <https://doi.org/10.1007/bf00136406>
- Sandstrom A., Carlsson L. The performance of policy networks: the relation between network structure and network performance. *The policy studies journal*. 2008, Vol. 36, N 4, P. 497–524. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2008.00281.x>

- Scharpf F.W. Interorganisational policy studies: issues, concepts and perspectives. In: Hanf K.I., Scharpf F.W. (eds). *Interorganisational policy making: limits to coordination and central control*. London ; Beverly Hills : Sage Publications, 1978, P. 354–370.
- Solovyov A.I. The state as manufacturer of policy. *Polis. Political studies*. 2016, N 2, P. 90–108. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2016.02.08> (In Russ.)
- Solovyov A.I. Latent structures of the state rule, or the play of shadows upon the face of the authority. *Polis. Political studies*. 2011, N 5, P. 70–98. (In Russ.)
- Zavershinckiy K.F. «Political trust» as a symbolic source of change in political networks. *Political expertise: POLITEK*. 2012, N 3, P. 63–75. (In Russ.)

Литература на русском языке

- Завершинский К.Ф. «Политическое доверие» как символический источник изменений в политических сетях // ПОЛИТЭКС. – 2012. – № 3. – С. 63–75.
- Соловьев А.И. Государство как производитель политики // Полис. Политические исследования. – 2016. – № 2. – С. 90–108. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2016.02.08>
- Соловьев А.И. Латентные структуры управления государством, или Игра теней на лице власти // Полис. Политические исследования. – 2011. – № 5. – С. 70–98.