



ВЛАСТЬ И ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ОТ ИЕРАРХИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ К УПРАВЛЕНИЮ СЕТЯМИ

Токарева П. В.

ассистент кафедры государственного и муниципального управления, Вятский государственный университет (Россия),
610000, Россия, г. Киров, ул. Московская, д. 36, poullinka@mail.ru

УДК 35.001
ББК 66.033.141

Цель. Исследование зарубежного опыта развития стилей государственного управления, анализ современных концепций государственного управления (governance) в теории публичного управления.

Методы. Проанализированы основные стили государственного управления, эволюция их развития, развитие государственного управления в «тени иерархии».

Результаты. В данном исследовании проводится исторический анализ развития стилей государственного управления, внимание акцентируется на сетевом стиле управления (governance), рассматриваются перспективы его дальнейшего развития (концепция meta-governance).

Научная новизна. В работе предложено систематизированное представление о развитии стилей государственного управления (modes of governance) в зарубежной литературе.

Ключевые слова: стили государственного управления, иерархия, рынок, сеть, управленческие сети, мета-управление.

THE THEORY OF PUBLIC ADMINISTRATION: THE WAY FROM HIERARCHICAL TO NETWORK GOVERNANCE

Tokareva P. V.

lecturer at the Department of State and Municipal Management, Vyatka State University (Russia), 36 Moskovskaya str., Kirov,
Russia, 610000, poullinka@mail.ru

Goal. To study foreign experience of governance styles development, analyze modern concepts of governance in the theory of public administration.

Methods. The author analyzed the main styles of governance, the evolution of their development, the development of public administration in the “shadows of the hierarchy”.

Results. In this study, the author carries out a historical analysis of the development of governance styles, focuses on a network-style governance, and examines the prospects for its further development (meta-governance concept).

Scientific novelty. In the work, the author proposed a structured view of modes of governance development in foreign literature.

Key words: modes of governance, hierarchy, market, network, network management, meta-governance.

Глобализация и фрагментация социальной и политической жизни общества, увеличение количества сложных и слабоструктурированных проблем, а также тенденции к управлению посредством «регулируемого саморегулирования» [1] делают очевидным тот факт, что органы государственной власти не могут, как это было прежде, управлять единолично. Дж. Торфинг, ссылаясь на Дж. Куймана, отмечает, что ни один актор не обладает достаточным количеством знаний (информации), возможностей и властных полномочий для регулирования экономики и общества единолично.

В теории и практике государственного управления наблюдается переход от институциональной организации государства (government) к организации процесса управления через делегирование или расширение полномочий негосударственных акторов (governance). Поэтому концепция governance может быть охарактеризована как замена односторонних государственных действий многосторонними действиями правительственных и неправительственных акторов или как попытка управлять обществом и экономикой через коллективные действия и формы регулирования.

Идеальные стили governance – иерархия, рынок и сеть [2,3,4,5,6], – представляют основные модели координации взаимодействий между акторами: подчинение, конкуренция и дипломатия [2]. Иерархический стиль governance, основанный на единоначалии контроля и командования, исходил из стабильности системы, что в конечном итоге привело к разрастанию бюрократического аппарата и «перегрузке правительства» [1]. Е. Соренсен пишет, что «высокий уровень стабильности в государственных бюрократиях является проблемой, так как он предотвращает динамическую адаптацию публичного сектора к социальным условиям и их изменениям» [3]. Ссылаясь на Э. Даунса, Е. Соренсен также отмечает, что окостенение бюрократической системы приводит к использованию все большего количества энергии и ресурсов на внутреннее взаимодействие и не оставляет сил для внешнего взаимодействия.

Критическим откликом на отсутствие внешнего взаимодействия стало появление рыночного стиля governance. Существующие стратегии командования и контроля были заменены более интерактивными процессами обмена информацией, ведения переговоров и заключения соглашений между государственными администрациями и влиятельными неправительственными акторами в процессе разработки и имплементации государственной политики [1]. Концентрация внимания на взаимоотношениях между государственными и частными акторами позволила стать публичному сектору более гибким, ориентированным на предоставление услуг населению и экономичным. Структура государственных органов становилась не такой объемной,

некоторые государственные функции были делегированы неправительственным организациям. Данная концепция, разработанная Г.Б. Милвардом и К.Дж. Прован, получила название «полное государство» [7] и раскрывала процесс потери государством своих функций, сокращения количества органов государственной власти и большой фрагментации управления.

Однако, количественные характеристики эффективности, присущие рыночному стилю governance, оказались недостаточными, кроме того, практика показала, что создание конкурентоспособных рынков – достаточно сложный процесс, сопровождающийся рядом непредсказуемых эффектов, зачастую не способных обеспечивать законные, инновационные и упреждающие решения коллективных проблем [1].

Барьеры или ограничения иерархического и рыночного стилей governance, выявленные на практике, привели к активным исследованиям в области полицентрических форм сетевого управления.

Так, с точки зрения сетевого управления, как стиля governance, сети рассматриваются как механизмы координации или формы социальной организации [8]. Согласно К. Прован и П. Кенису, сети – это группы, состоящие из трех и более юридически автономных организаций, осуществляющих совместную деятельность, направленную на достижение не столько собственных целей, сколько на достижение общих целей, устанавливаемых всеми или большинством членов сети [9].

Исследования, проводимые в поле сетевого управления, не сформировали единого подхода к названию сетей и их функциональному назначению, что связано, прежде всего, с подходами различных школ к анализу и уровням управленческой деятельности.

Одним из таких подходов является подход, разрабатываемый датскими учеными Е. Соренсен, Дж. Торфингом и их коллегами. Исследователи сосредоточены на изучении управленческих сетей (governance network). Считается, что данный подход отражает традиции государственного управления и подчеркивает сложность процесса принятия решений, направленного на достижение установленных результатов [10]. Ссылаясь на Э.Г. Клийна, Л. Мартинез отмечает, что подход акцентирует внимание на различных процессах согласования (интересов, целей, действий) между акторами.

Под управленческой сетью понимают временную институционализацию взаимодействия взаимозависимых, но операционно-автономных и самоуправляемых акторов, сотрудничающих в целях реализации определенных общими усилиями целей, связанных с тем, что является общественно-значимым в конкретный период времени [1, 8]. С точки зрения теории государственного управления, управленческие сети – это продуктивные институциональные рамки, в которых

Табл. 1. Характеристики сетевого управления (на основе подходов различных акторов)

Характеристика	Пояснение
Многообразие акторов	Многообразие акторов является одной из основных характеристик управленческих сетей. Акторы могут быть государственными (публичными) и частными. Не все акторы в сети равнозначны.
Взаимозависимость акторов	Взаимозависимость основывается на ресурсной зависимости и зависимости от потенциалов, при сохранении операционной независимости их деятельности (ни один из акторов не может влиять на позиции или действия других акторов сети). Таким образом, участники сети связаны не вертикально, а горизонтально, т.е. участники по статусу равны между собой. Так как участие в сети добровольное, и участники взаимозависимы, акторам, обладающим большими возможностями, не достаточно полагаться на применение силы.
Взаимодействие основано на различных соглашениях	Участники сети взаимодействуют друг с другом через различные соглашения, в которых они используют их неравномерно распределенные полномочия и ресурсы в качестве источника влияния на обсуждаемые вопросы.
Взаимодействие осуществляется в относительно институционализированных рамках	Взаимодействия между акторами в сети происходит в относительно институционализированных рамках. Рамки формируются по средствам постепенной институционализации шаблонов интеракций между акторами, которые пересматривают и переустанавливают их регулятивные, нормативные, когнитивные аспекты в ходе своих действий.
Сети относительно самоуправляемые	Сети могут устанавливать свои собственные правила и решения в пределах рамок, формируемых внешними по отношению к сети акторами – органами государственной власти или другими управленческими сетями. Внешние политические акторы могут определять общие политические, правовые и финансовые рамки, в которых управленческие сети осуществляют свою деятельность. Акторами, находящимися в сети, не могут командовать или заставлять их принимать конкретные решения, так как управленческие сети не являются звеном в системе бюрократического командования. Однако, управленческие сети, по мнению Шарпфа, всегда действуют в «тени иерархии».
Сети участвуют в публичном регулировании	Институционализированные соглашения между взаимозависимыми акторами вносят вклад в становление публичного регулирования. Управленческие сети способствуют созданию публичных благ. Они не только вовлечены в формулирование и имплементацию детализированного публичного регулирования, но и участвуют в производстве таких важных материальных активов как знания, новые идеи, нормативные ориентиры и общественные обязательства. Дж. Торфинг отмечает, что только те сети можно назвать управленческими, которые каким-либо образом вносят вклад в публичное управление

Составлено автором по [1, 11]

происходит коллаборация между релевантными и аффилированными правительственными и неправительственными акторами [3].

Выделим следующие характеристики сетевого управления:

Сетевая форма управления подразумевает под собой аккумуляцию ресурсов (создание ресурсного пула) публичных и непубличных акторов на основе одноуровневого (горизонтального) и межуровневого (вертикального) взаимодействия для эффективного решения общих публичных проблем.

Ученые, исследующие сетевой стиль governance отмечают, что сети – это образования мерцающие, т.е. их идентификация и институционализация являются весьма затруднительными. Как отмечает доктор политических наук О.В. Михайлова[12], сети – это локация не по месту, а по времени, это взаимодействие

нескольких акторов вокруг (политической) проблемы, которая требует объединения ресурсов и коллективных действий для ее разрешения. Структура сети появляется в результате повторения интеракций между акторами сети. Однако управленческие сети не отождествляются с акторами, входящими в их состав, а рассматриваются как конкретные конфигурации этих акторов.

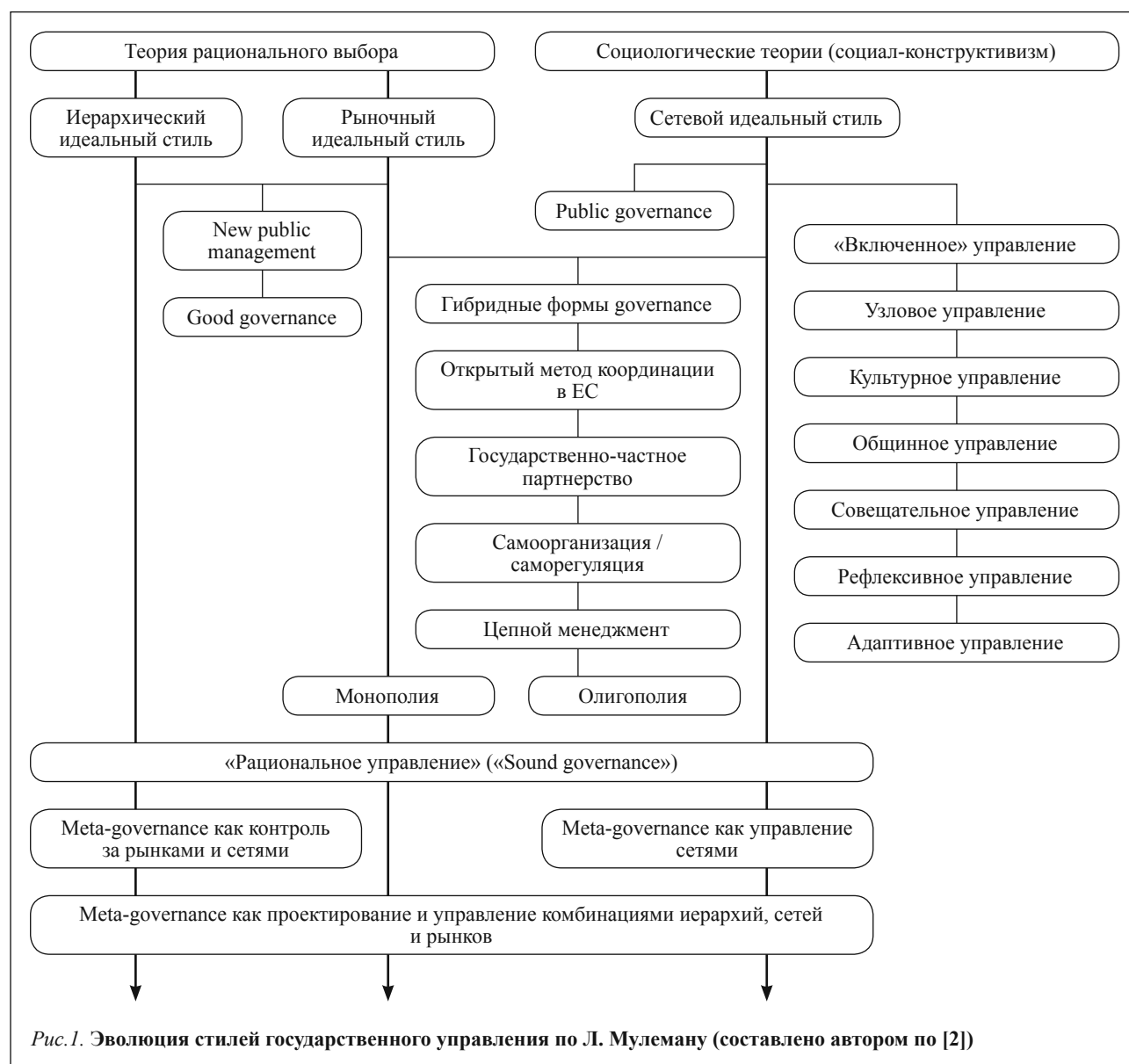
Государство при сетевом управлении не только теряет доминирующие позиции в управлении обществом, но и становится институционально более фрагментированным. Структура разделяется на множество корреспондирующих между собой автономных учреждений, которые расположены на всех уровнях управления – местном, региональном, национальном и транснациональных уровнях. Единство государства больше не рассматривается как данность, оно создается и воспроизводится через управление конкретными

формами переговоров [1]. Поэтому государство должно не только сотрудничать, но и опираться на других акторов для решения различных вопросов.

Управленческий потенциал государства все в большей степени зависит от способности поддерживать связи между другими акторами, способности мобилизации независимых акторов и способности регулировать саморегулируемые сети. Пьер и Питерс пишут, что сила государства стала чем-то контекстуальным, а не исходящим, как это было прежде, из конституционных и законодательных полномочий государственных органов [12].

В изучении сетевого управления можно выделить два поколения исследований [1, 13]. В рамках первого

поколения внимание исследователей было сосредоточено на объяснении и описании функционирования управленческих сетей в различных сферах и уровнях управления. Исследования этого поколения ставили своей целью четко дифференцировать сетевой, рыночный и иерархический стили governance и определить вклад управленческих сетей в эффективность государственного управления. Второе поколение исследований сосредоточилось на объяснении сильных и слабых сторон сетевого управления, а также на демократизации управленческого процесса и участии в данном процессе сетей [12]. Целью второго поколения стала оценка нормативного и политического влияния интерактивных механизмов управления



и изучение возможностей улучшения институциональных и иных параметров управления. Одним из ведущих направлений данного поколения стала концепция meta-governance.

Исследования сетевого управления в Европейских странах показали, что управленческие сети по-разному понимаются и проявляются в административных практиках различных стран. Так, в южно-европейских странах происходит ассимиляция управленческих сетей с клиентелистскими и коррупционными методами, в Восточной Европе управленческие сети ассоциируются с неформальным доступом элит к власти, в Северной, Западной Европе и во всем Европейском союзе в целом управленческие сети понимаются как эффективные и законные механизмы формулирования и имплементации государственной политики. Как отмечает Дж. Торфинг, управленческие сети обладают потенциалом содействия диалогу между политиками, государственными служащими и другими важными акторами и рассматриваются как реакция фрагментированных, сложных и динамичных сообществ, требующая вертикальной и горизонтальной координации [12].

Проблемы фрагментированности, управляемости и подотчетности сетей, выявленные на практике, показали, что существует необходимость в большей координации действий различных акторов сети через возвращение определенных полномочий публичным (государственным) акторам. Такая тенденция получила название meta-governance (далее – MG) или «управления управлением».

Однозначного подхода к концепции meta-governance в настоящее время не существует. Так одни исследователи рассматривают MG как гибридный стиль governance [3], другие как четвертый (помимо иерархии, рынка и сети) идеальный стиль государственного управления [2], третьи как управление сетями [11].

Пытаясь отразить всю эволюцию стилей governance, Л. Мулеман предложил следующую схему (рис.1).

Несмотря на различные подходы, авторы сходятся в том, что основой для имплементации принципов MG являются сети. Согласно исследованиям Е. Соренсен [3], существует 4 класса инструментов, через которые сети могут быть мета-управляемыми. Инструменты представлены в таблице 2.

Данные инструменты могут быть использованы мета-управляющими (государственными акторами) в зависимости от целей, стоящих перед акторами при использовании управленческих сетей. Так, при удаленном регулировании решения принимаются мета-управляющим на расстоянии от сети и взаимосвязаны с процессом фреймирования, который может иметь ограниченный и стратегический характер. При

Табл. 2. Инструменты meta-governance по Е. Соренсен

Инструменты управления	Ограниченное вмешательство	Прямое вмешательство
Удаленное регулирование	Формирование целевых (политических) и ресурсных ограничений	Институциональный дизайн
Прямое регулирование	Содействие	Соучастие

Составлено автором по [3]

ограниченном удаленном вмешательстве происходит формирование общих политических целей или перераспределение имеющихся финансовых средств, доступных для сетей, что в незначительной степени влияет на условия, в которых управленческие сети осуществляют свою деятельность. Это оставляет акторам, входящим в сеть, возможность принимать решения о том, каким образом может быть осуществлено управление сетью в существующих политических или экономических рамках. За акторами закреплена возможность самоуправления. При стратегическом вмешательстве – дизайне сети, – оказывается воздействие на масштабы, характеристики и институциональные составляющие сети, например, могут быть установлены правила входа и выхода из сети, расширены права и возможности отдельных акторов за счет наделения их дополнительными финансовыми возможностями или правовыми полномочиями.

Прямые формы meta-governance всегда связаны с непосредственным взаимодействием с управленческой сетью. Например, умелое содействие (помощь) процессу сотрудничества в сети может способствовать генерации доверия и взаимопонимания между акторами сети, сглаживать конфликты и проблемы, возникающие в процессе различных переговоров и соглашений. Такой метод meta-governance, как отмечает Е. Соренсен [3], не ведет к сильному вмешательству в деятельность сети, а стремится повысить уровень и возможность ее самоуправления. И, наконец, мета-управляющие могут вступать во взаимодействие с другим акторами сети как члены сети, влияя на них через свое непосредственное участие. Данный метод усиливает воздействие других методов meta-governance на сеть и ее деятельность становится более сопоставимой с целями мета-управляющего.

Литература:

1. Torfing J. Governance network. The Oxford Handbook of governance. [электронный ресурс]. URL: <https://play>.



Токарева П. В.

- google.com/books/reader?id=11qVVxK2y24C&printsec=frontcover&output=reader&hl=ru&pg=GBS.PA99 (дата обращения 31.03.16).
2. Meuleman L. Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets. The Feasibility of designing and managing style combinations [электронный ресурс]. URL: <http://link.springer.com/book/10.1007/978-3-7908-2054-6> (дата обращения 04.04.16).
 3. Sørensen E. The metagovernance of public innovation in governance networks [электронный ресурс]. URL: <http://www.bristol.ac.uk/media-library/sites/sps/migrated/documents/sorensonthemetagovernanceofpublicinnovation.pdf> (дата обращения 04.04.16).
 4. Howlett M., Ramesh M. Achilles' heels of governance: Critical capacity deficits and their role in governance failures [электронный ресурс]. URL: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/rego.12091/epdf> (дата обращения 04.04.16).
 5. Yoo J. W., Kim S. E. Understanding the mixture of governance modes in Korean local governments: an empirical analysis [электронный ресурс]. URL: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9299.2011.02015.x/epdf> (дата обращения 04.04.16).
 6. Esmark A. The functional differentiation of governance: public governance beyond hierarchy, market and networks [электронный ресурс]. URL: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9299.2009.01759.x/epdf> (дата обращения 04.04.16).
 7. Milward H. Governing the Hollow State. [электронный ресурс]. URL: <https://oied.ncsu.edu/selc/wp-content/uploads/2013/03/Governing-the-Hollow-State.pdf> (дата обращения 30.03.16).
 8. Sørensen E. Metagovernance: the changing role of politicians in processes of democratic governance. American Review of Public Administration 36(1): 98–114 [электронный ресурс]. URL: <http://arp.sagepub.com/content/36/1/98.abstract> (дата обращения 28.03.16).
 9. Provan K. G., Kenis P. Modes of network governance and implications for network management and effectiveness. [электронный ресурс]. URL: https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0ahUKEwjXs7Pqx_nLAhXMXCwKHdYIC68QFggyMAI&url=http%3A%2F%2Fwww.pmrnet.org%2Fconferences%2FUSC2005%2FUSC2005papers%2Fpmra.provan.kenis2.2005.doc&usq=AFQjCNE1w9QxFkNI_R2tyL2XZN-DSyrkMg&sig2=ystESl5Lz3LqSIRxIJOJQ&cad=rjt (дата обращения 30.03.16).
 10. Martinez L. Governance network as collaborative platforms for innovation in the public sector [электронный ресурс]. URL: http://rucforsk.ruc.dk/site/files/37449485/Laias_final_paper_for_the_PhD_course_Governance_Network_October_2011.pdf (дата обращения 30.03.16).
 11. Михайлова О. В. Сетевая архитектура государственного управления: проблемы концептуализации и практики [электронный ресурс]. URL: http://www.spa.msu.ru/uploads/files/h8dissertazionnii_sovet_d_501.001.27h8brh923.00.02__polititcheskie_instituti_prozessi_i_tehnologii9/mikhailova_dissertaciya.pdf (дата обращения 30.03.2016).
 12. Sørensen E., Torfing J. The Democratic Anchorage of Governance Networks [электронный ресурс]. URL: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9477.2005.00129.x/epdf> (дата обращения 30.03.16).
 13. Sørensen E., Torfing J. Making governance networks effective and democratic through metagovernance. [электронный ресурс]. URL: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9299.2009.01753.x/epdf> (дата обращения 30.03.16).

References:

1. Torfing J. Governance network. The Oxford Handbook of governance. [e-resource]. URL: <https://play.google.com/books/reader?id=11qVVxK2y24C&printsec=frontcover&output=reader&hl=ru&pg=GBS.PA99> (date of reference 31.03.16).
2. Meuleman L. Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets. The Feasibility of designing and managing style combinations [e-resource]. URL: <http://link.springer.com/book/10.1007/978-3-7908-2054-6> (date of reference 04.04.16).
3. Sørensen E. The metagovernance of public innovation in governance networks [e-resource]. URL: <http://www.bristol.ac.uk/media-library/sites/sps/migrated/documents/sorensonthemetagovernanceofpublicinnovation.pdf> (date of reference 04.04.16).
4. Howlett M., Ramesh M. Achilles' heels of governance: Critical capacity deficits and their role in governance failures [e-resource]. URL: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/rego.12091/epdf> (date of reference 04.04.16).
5. Yoo J. W., Kim S. E. Understanding the mixture of governance modes in Korean local governments: an empirical analysis [e-resource]. URL: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9299.2011.02015.x/epdf> (date of reference 04.04.16).
6. Esmark A. The functional differentiation of governance: public governance beyond hierarchy, market and networks [e-resource]. URL: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9299.2009.01759.x/epdf> (date of reference 04.04.16).
7. Milward H. Governing the Hollow State. [e-resource]. URL: <https://oied.ncsu.edu/selc/wp-content/uploads/2013/03/Governing-the-Hollow-State.pdf> (date of reference 30.03.16).
8. Sørensen E. Metagovernance: the changing role of politicians in processes of democratic governance.



Токарева П. В.

- American Review of Public Administration 36(1): 98–114 [e-resource]. URL: <http://arp.sagepub.com/content/36/1/98.abstract> (date of reference 28.03.16).
9. Provan K. G., Kenis P. Modes of network governance and implications for network management and effectiveness. [e-resource]. URL: https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0ahUKEwjXs7Pqx_nLAhXMXCwKHdYIC68QFggyMAI&url=http%3A%2F%2Fwww.pmrnet.org%2Fconferences%2FUSC2005%2FUSC2005papers%2Fpmra.provan.kenis2.2005.doc&usg=AFQjCNE1w9QxFkNI_R2tyL2XZN-DSyrkMg&sig2=ystESI5Lz3LqSIRxIJIOJQ&cad=rjt (date of reference 30.03.16).
 10. Martinez L. Governance network as collaborative platforms for innovation in the public sector [e-resource]. URL: http://rucforsk.ruc.dk/site/files/37449485/Laias_final_paper_for_the_PhD_course_Governance_Network_October_2011.pdf (date of reference 30.03.16).
 11. Mikhailova O. V. Network architecture of governance: problems of conceptualization and practices [e-resource]. URL: http://www.spa.msu.ru/uploads/files/h8dissertazion-nii_sovet_d_501.001.27h8brh923.00.02__politicheskie_instituti_prozessi_i_tehnologii9/mikhailova_dissertaciya.pdf (date of reference 30.03.2016).
 12. Sørensen E., Torfing J. The Democratic Anchorage of Governance Networks [e-resource]. URL: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9477.2005.00129.x/epdf> (date of reference 30.03.16).
 13. Sørensen E., Torfing J. Making governance networks effective and democratic through metagovernance. [e-resource]. URL: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9299.2009.01753.x/epdf> (date of reference 30.03.16).