

*Михайлова О.В.*

## **Сетевые альянсы как механизм трансляции ценностей в государственном управлении\***

*Михайлова Ольга Владимировна* — доктор политических наук, доцент, факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: [Mikhaylova@spa.msu.ru](mailto:Mikhaylova@spa.msu.ru)

SPIN-код РИНЦ: [7242-2620](https://elibrary.ru/7242-2620)

### **Аннотация**

Современное государственное управление осуществляется не изолированными друг от друга институтами, а сетевыми альянсами, которые, содействуя совместному достижению целей участников, являются также механизмами трансляции ценностей. Автор ставит перед собой цель определить влияние транслируемых властью ценностных ориентиров на конфигурации сетей, формирующихся в публичной и латентной зонах взаимодействия государственных и негосударственных акторов.

### **Ключевые слова**

Сетевые альянсы, политические сети, государственное управление, общественные ценности, провалы общественных ценностей, утилитарные сети, противодействующие сети, имплементационные сети.

Современное государственное управление — это ценностно ориентированная деятельность, нацеленная на производство ожидаемых обществом результатов. Эти результаты не сводятся к традиционным общественным благам, а включают также достижение и поддержание консенсуса относительно прав и привилегий граждан, их обязанностей в отношении общества и государства, а также принципов, на которых должна основываться деятельность государства и его институтов<sup>1</sup>. Разделяемые государством и обществом ценностные конструкции становятся основой для расширения партнёрских политико-управленческих практик как внутри правящего класса, так и с негосударственными акторами (бизнес и гражданские ассоциации). Типичным примером успешной совместной деятельности являются имплементационные, управленческие и «проблемные» сети, межведомственные альянсы, активность которых содействует разработке адекватной повестки дня, более точному целеполаганию, разнообразию релевантных альтернатив и эффективной, «отзывчивой» реализации принимаемых решений.

Отклонение государства от ожидаемых обществом результатов, расхождение в идейных основаниях становится причиной разрушения коммуникативных каналов между ними, формирования изолированных друг от друга пространств идейного и

---

\* Исследование осуществлено при поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (проект 17-03-00590).

<sup>1</sup> *Bozeman B.* Public Value and Public Interest. Counterbalancing Economic Individualism. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2007.

ценностного дискурса, и что наиболее важно — специфических механизмов трансляции идей и ценностей в практику государственного управления. Под специфическим механизмом трансляции идей и ценностей в данном случае понимаются латентные организационные структуры, действующие вне общественного контроля в узкогрупповых интересах представителей правящего класса, распоряжающиеся значительным объемом общественных ресурсов и обладающие привилегированными возможностями для оказания влияния на процессы принятия политических решений<sup>2</sup>.

Однако, с высокой долей вероятности судить о наличии в правящей элите латентных структур, действующих в отличной от общественной ценностной системе координат, крайне сложно и возможно только на основе косвенных свидетельств и оставляемых ими следов в публичном пространстве. В этом отношении управленческие сети, объединяя широкий круг разнотипных заинтересованных участников, легко идентифицируются в политико-управленческом пространстве, так как не склонны к действиям вне законодательных ограничений и общественного контроля. Вместе с тем, отсутствие имплементационных и подобных им сетей в практике государственного управления современного государства может служить надежным аргументом в пользу преобладания латентных сетей, но не степени оккупации ими государственных институтов. О масштабах распространения латентных сетей будет свидетельствовать степень удовлетворенности общества деятельностью государственных институтов, что, в свою очередь, позволяет оценить соответствие ценностных конструкций, транслируемых властью в процессе осуществления управленческой деятельности, ожиданиям общества.

Исходя из данных гипотетических суждений, закономерным представляется обращение, прежде всего, к вопросу о содержании ценностных конструкций, составляющих содержание консенсуса между государством и обществом и определяющих формирование публичных и латентных сетевых альянсов как механизмов их трансляции. Так, Б. Бозман провел инвентаризацию всего разнообразия содержания общественных ценностей, представленного в современной научной литературе, и систематизировал их следующим образом:

1) содействие государственного сектора развитию общества (предоставление общественных благ, реализация общественного интереса, содействие социальной

---

<sup>2</sup> См., к примеру: *Соловьев А.И.* Латентные структуры управления государством, или игра теней на лице власти // Полис. Политические исследования. 2011. № 5. С. 70–98; *Его же.* Государство как производитель политики // Полис. Политические исследования. 2016. № 2. С. 90–108.

сплоченности, охрана человеческого достоинства, стабильность политического режима и пр.);

2) преобразование общественных интересов в решения (принцип мажоритаризма, демократия, воля народа, коллективный выбор, местное самоуправление, защита прав меньшинств и индивидуальных прав и свобод);

3) отношения между государственными служащими и политиками (политическая лояльность, подотчетность, «отзывчивость»);

4) поведение государственных служащих в системе управления (открытость, ориентация на компромисс, обеспечение баланса интересов, принятие во внимание позиций заинтересованных сторон);

5) внутриорганизационные характеристики управленческой деятельности (надежность, адаптивность, стабильность, ориентация на инновации и эффективность);

6) модели поведения государственных служащих (профессионализм, подотчетность, честность, следование этическим нормам);

7) отношения между государственными служащими и обществом (следование закону, соблюдение принципу верховенства права, готовность к диалогу, дружелюбность и «отзывчивость»)<sup>3</sup>.

Однако, составление исчерпывающего перечня общественных ценностей не дает ответа на вопрос, на основании каких критериев можно судить о том, что они действительно являются ориентирами в процессе осуществления государственного управления. В качестве таких критериев Б. Бозман предлагает рассматривать «провалы общественных ценностей» по аналогии с «изъянами рынка», подразумевая под ними ситуации, при которых общественные ценности не находят отражения ни в рыночных отношениях, ни в практике государственного управления. «Провалы общественных ценностей» проявляются в следующих ключевых аспектах.

*Во-первых*, механизмы артикуляции и агрегирования ценностей должны гарантировать коммуникацию государства и общества, посредством которой осуществляется диалог и поиск консенсуса относительно общественных ценностей. Возможный «провал» связан с дефектами, заложенными в процесс принятия решений, искажающими или купирующими сигналы, идущие от общества к власти. Это означает, что решения принимаются исключительно на основе идей и ценностей представителей правящего класса, что становится результатом закрытости процессов рекрутирования политиков и чиновников, неэффективности институтов политического

---

<sup>3</sup> *Bozeman B.* Op. cit.

представительства, целенаправленного перекрывания каналов обмена информацией. Идентифицировать наличие данного «провала» можно на основе изучения результатов и последствий принимаемых решений, общественной реакции на правительственные инициативы и обсуждаемые в парламенте законопроекты, измерения уровня протестного потенциала и активности населения, а также оценки реакции властных и управленческих структур на демонстрацию общественной неудовлетворенности. Этот «провал» создает благоприятные условия для формирования латентных структур, изолированных от общества теневых сетевых альянсов, затрудняющих деятельность публичных институтов.

*Во-вторых*, государство должно обладать монополией на производство определенных товаров и оказание услуг. В случае ее частичной утраты дают о себе знать «провалы» в социальных отношениях, что проявляется в вопросах неурегулированности политики в различных областях (миграция, образование, здравоохранение) и ведет к росту насильственных действий со стороны общества в отношении различных групп. Кроме того, в такой ситуации государство не может противостоять криминальным группам, предпринимающим попытки встроиться в общественные отношения и заменить собой традиционные государственные институты (например, правоохранительные органы). В итоге создаются благоприятные условия для реформирования деятельности государственных институтов и подчинения их узкогрупповым интересам.

*В-третьих*, несовершенство общественной информации, отсутствие прозрачности в действиях политиков и чиновников не позволяет гражданам формировать релевантные оценочные суждения относительно готовности государства транслировать общественные ценности. Объективно информационная асимметрия возникает по причине владения политиками большим объемом достоверных данных о состоянии дел в стране и в отдельных отраслях. Однако принципиальное значение в данном случае имеет транспарентность процесса принятия государственных решений, наличие у граждан возможности принимать участие в формировании повестки дня, целеполагании, в обсуждении разнообразных альтернатив. Отсутствие доступа граждан к процессу принятия решений создает информационный вакуум и делает их заложниками проводимой политики, объектами манипуляции и пропаганды, расширяя пространство действия латентных структур, получающих возможность бесконтрольно продвигать свои интересы на всех этапах разработки и реализации государственной политики.

*В-четвертых*, несправедливость распределения общественных товаров и услуг, их концентрация в руках отдельных групп ведет к «провалу общественных ценностей», проявляющемуся в необходимости для граждан оплачивать товары и услуги, которые должны предоставляться государством на безвозмездной основе. Например, приоритет пациентов, оплачивающих услуги по оказанию медицинской помощи, создание для них более комфортных условий в государственных поликлиниках и больницах в ущерб интересам пациентов, желающих получить аналогичную услугу бесплатно. Или перекладывание на различные группы населения расходов по предоставлению товаров и услуг, таких как ремонт школ и детских садов, ремонт дорожного полотна и пр.

*В-пятых*, узость временных горизонтов лиц, принимающих государственные решения, ведет к «провалам общественных ценностей», так как общественные ценности носят долговременный характер и требуют долгосрочных стратегий. Приоритет точечных решений, рассчитанных на краткосрочную перспективу, и игнорирование их последствий с высокой долей вероятности свидетельствует о доминировании утилитарной мотивации правящей элиты: (1) о желании обеспечить доступ заинтересованным группам к необходимым ресурсам и извлечь из них выгоду в ущерб долгосрочному общественно ориентированному развитию; (2) из популистских соображений в целях купировать наиболее острые запросы граждан в конкретный период времени.

*В-шестых*, отказ государства от производства отдельных товаров и оказания услуг по причине передачи их на аутсорсинг в целях экономии бюджетных средств. «Провал общественных ценностей» возникает, прежде всего, в ситуации неспособности или нежелания государства вести мониторинг деятельности частных организаций, которым передано право на оказание услуг или производство товаров, его неспособность применить нерыночные методы воздействия, настоять на желаемом качестве, защитив тем самым интересы общества. Неспособность государства исполнять контрольную функцию может объясняться слабостью государственных институтов и отсутствием у частных организаций социально-ответственной мотивации — неготовностью и тех, и других к совместной общественно ориентированной деятельности. В свою очередь, нежелание осуществлять публичный контроль за деятельностью частных организаций может быть связано с их зависимостью от конкретных представителей правящей элиты, наличием устойчивых латентных связей, основанных на взаимовыгодном перераспределении выделяемых ресурсов.

Принимая во внимание высказанные суждения, можно с высокой долей вероятности утверждать, что области распространения публично действующих и латентных сетевых альянсов в практике современного государственного управления задаются готовностью государства преодолевать «провалы общественных ценностей» или наоборот их провоцировать. В свою очередь, его готовность определяется консенсусом с обществом относительно этих ценностей, пониманием правящей элитой иерархии ценностей граждан, а также их протестного потенциала, готовности оказать сопротивление в случае, если действия государства начнут отклоняться от ожидаемой траектории. Сетевые структуры в данном контексте представляют собой эффективную организационную форму, наилучшим образом содействующую трансляции ценностей в практику государственного управления, а их внутренняя структура, стратегии участников, взаимодействие с внешним окружением и пр. определяются ценностными установками доминирующей коалиции в структуре правящей элиты, а также институциональными ограничениями политической системы. Общеизвестно, что недемократические системы всех разновидностей отличает закрытость процесса принятия решений и отсутствие адекватных каналов коммуникации, обеспечивающих обратную связь, что позволяет предположить наличие «провалов общественных ценностей» и чрезмерное расширение зоны активности латентных сетевых структур.

Сложно не согласиться с весьма распространенной позицией, согласно которой демократическая политическая система в наибольшей степени содействует сближению ценностных ориентаций общества и правящего класса благодаря наличию законодательно закрепленных и работающих в повседневной политической и управленческой практике механизмов согласования интересов и подотчетности. Процесс укоренения в западном мире демократических ценностей и принципов привел к появлению сетевого государственного управления, понимаемого как формирование и поддержание взаимозависимостей между государственными и негосударственными акторами при сохранении активной роли государства<sup>4</sup>. Соответственно, политические сети стали рассматриваются как многоакторные стратегические альянсы, способные повысить эффективность государственного управления на фоне «изъянов» иерархических и рыночных форм его организации. Они создают основу для формирования гибкого институционального дизайна — создания

---

<sup>4</sup> См.: Михайлова О.В. Сетевые механизмы формирования государственной политики: проблема соответствия ценностям демократии // Власть. 2010. № 11. С. 22–25; *Ее же*. Государство в поисках новой модели управления // Вестник Московского университет Серия 21: Управление (государство и общество). 2013. № 1. С. 15–32.

квазигосударственных организаций, обеспечивающих взаимодействие государственных, гражданских и бизнес-структур, повышая качество идентификации и постановки проблем, активно вовлекая негосударственных акторов в пространство публичной политики<sup>5</sup>. В частности, сторонники позиции, что политические сети соответствуют ценностям демократии<sup>6</sup>, утверждают, что они:

1) расширяют традиционные институциональные границы представительства интересов, открывая доступ новым акторам в пространство публичной политики, повышая уровень информированности граждан о проблемах и избираемых способах их решения;

2) усиливают совещательные механизмы в политическом процессе;

3) обеспечивают участие акторов на всех стадиях процесса принятия и реализации решений благодаря своей гибкой структуре и возможности формирования различных коалиций;

4) позволяют развивать социальный капитал и формировать общественную атмосферу доверия благодаря тому, что основой их функционирования являются горизонтальные связи;

5) представляют собой своеобразный мост между формальными, институциональными правилами государства и неформальными отношениями гражданских структур.

Безусловно, у данной позиции есть последовательные критики<sup>7</sup>, утверждающие, что распространение в политике и практике государственного управления политических сетей подрывает ценностные основы демократии в силу того, что они функционируют на различных институциональных основаниях. Ведь помимо сугубо управленческих сетей в политическом пространстве формируются изолированные от общественного контроля альянсы, руководствующиеся в своей совместной деятельности интересами не общества, а крупных стэйкхолдеров той или иной отрасли, что приводит к ослаблению позиций политиков и усилению позиций технократов. С этой точки зрения поддержание политических сетей ведет к:

---

<sup>5</sup> Михайлова О.В. Политические сети: проблема эффективности и демократичности политических альянсов // Вестник Московского университета. Серия 21: Управление (государство и общество). 2011. № 3. С. 44–58.

<sup>6</sup> См., к примеру: Rhodes R.A.W. Beyond Westminster and Whitehall: The Sub-Central Governments of Britain. London: Unwin Hyman, 1988; Fung A., Wright E.O. Deeping Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance // Politics and Society. 2001. No 29. P. 5–41.

<sup>7</sup> Freeman J.L., Parrish-Stevens J.P. A Theoretical and Conceptual Re-examination of Subsystem Politics // Public Policy and Administration. 1987. Vol. 2. Issue 1. P. 9–24.

1) подмене общественного интереса интересами отдельных групп, имеющих привилегированные позиции в статусной иерархии;

2) усилению значения в процессе принятия решений непроницаемых для общественного контроля, неформальных взаимодействий между представителями бизнеса и государства;

3) расширение латентной зоны политического взаимодействия заинтересованных групп;

4) исчерпанию идеи представительства интересов граждан через избираемых политиков;

5) усилению политических позиций в процессе принятия решений элитарных групп, а также групп, располагающих ценными ресурсами и превосходящих другие в их объемах.

Наличие в научной литературе полярных позиций относительно политических сетей свидетельствует, прежде всего, о существовании различных исследовательских подходов, а также о типологическом разнообразии сетей, действующих на разных ценностных и целевых основаниях в разнообразных организационных средах. Классическая типология политических сетей, предложенная английскими исследователями Р. Родесом и Д. Маршем, стоявшими у истоков формирования сетевой концепции, исходит из различия складывающихся между участниками моделей взаимодействия, описываемых следующими критериями:

1) *состав*: количество участников, тип интереса, проницаемость для других сетей;

2) *устойчивость* — частота взаимодействий между участниками: чем выше частота взаимодействий, тем более устойчивые и продолжительные модели поведения формируются;

3) *сплоченность* как показатель степени единства понимания целей, ценностей и правил поведения внутри сети, что непосредственно влияет на формирование единого понимания участниками политических приоритетов сети и методов их реализации, находя свое выражение в практике взаимодействия;

4) *ресурсная зависимость*: каков ресурсный потенциал каждого из участников, что они могут получить в обмен на располагаемые ресурсы;



5) *баланс распределения власти*: вероятность потери ресурсов и властных позиций или же, наоборот, преумножения<sup>8</sup>.

События 11 сентября 2001 г. в США вызвали всплеск интереса к изучению террористических организаций, которые, как сегодня уже широко известно, являются сетевыми структурами, равно как и криминальные организации, занимающиеся незаконным оборотом оружия, наркотиков и пр. по всему миру. В этой связи Й. Рааб и Б. Милворд предложили первую типологию сетей, принимающую во внимание тот факт, что сети могут существовать как в публичном пространстве, так и действовать скрыто и вне правовой системы (*bright and dark networks*)<sup>9</sup>. Вместе с тем, предложенная ими простая дихотомия, противопоставляющая легальные, открытые, мирные сети нелегальным, скрытым и агрессивным, актуальна исключительно для ценностной системы демократического режима, так как исходит из того, что все группы имеют возможности для легальной трансляции своих законных интересов. Это делает ее неприменимой для исследования сетей, действующих в авторитарных режимах, в которых социальные группы лишены возможности отстаивать свои интересы и нередко вынуждены вступать с властью в силовой диалог<sup>10</sup>. Таким образом, можно предположить, что формирование того или иного типа сетевых альянсов, их преобладание или, наоборот, дефицит, а также внутренняя структура определяются как мотивацией и ценностными ориентациями их участников, так и организационной средой, благоприятствующей или неблагоприятствующей формированию определенного типа политических сетей. Данные рассуждения позволяют построить типологию политических сетей, представленную в Таблице 1.

**Таблица 1. Типология сетевых альянсов<sup>11</sup>**

| Мотивация участников | Организационная среда  |                         |
|----------------------|------------------------|-------------------------|
|                      | <i>благоприятная</i>   | <i>неблагоприятная</i>  |
| <i>политические</i>  | политические сети      | противодействующие сети |
| <i>утилитарные</i>   | имплементационные сети | утилитарные сети        |

<sup>8</sup> Rhodes R., Marsh D. Policy Network in British Politics. A Critique of Existing Approaches // Policy Network in British Government / Eds. D. Marsh and R. Rhodes. Oxford: Clarendon Press, 1992. P. 13–15.

<sup>9</sup> См.: Raab J., Milward H.B. Dark Networks as Problems // Journal of Public Administration Research and Theory. 2003. No 13. P. 413–440; Milward H.B., Raab J. Dark Networks as Organizational Problems: Elements of a Theory // International Public Management Journal. 2006. No 9. P. 333–360; Bakker R., Raab J., Milward H. A Preliminary Theory of dark Network Resilience // Journal of Policy Analysis and Management. 2012. Vol. 31. No 1. P. 33–62.

<sup>10</sup> Hejnova P. Beyond Dark and Bright: Towards a More Holistic Understanding of Inter-Group Networks // Public Administration. 2010. Vol. 88. No 3. P. 741–763.

<sup>11</sup> Разработано на основе идей, изложенных в статье: Hejnova P. Op. cit.

Участники сетевых альянсов с конвергентными интересами целенаправленно объединяются, в основе их взаимного интереса друг к другу могут лежать по одну сторону континуума политические мотивы, связанные со стремлением включиться в процесс принятия и реализации государственных решений в различных сферах, по другую — утилитарные, ориентированные исключительно на извлечение прибыли. Достижение поставленных целей происходит в организационной среде, условия которой могут как содействовать реализации интересов, так и противодействовать ей, оказывая давление в том числе и на структурирование участников сети и взаимозависимостей между ними. Так, если сеть действует в благоприятной организационной среде, не испытывая негативного давления, то с высокой долей вероятности ее участники будут использовать формальные каналы коммуникации, их состав будет тяготеть к расширению. В случае, если организационная среда является враждебной для сети, то на первый план для ее участников выходит не эффективность, а сохранение и поддержание секретности, что диктует необходимость опираться на неформальные контакты и сужать круг участников сети до минимума.

*Политические сети* объединяют участников, разделяющих единую систему ценностей, идеологических установок и заинтересованных в трансляции своих интересов в процесс принятия решений в одном из сегментов государственной политики. Наилучшим образом природа таких сетей раскрывается терминологией П. Сабатье, предложившего в 1990-х гг. теорию «лобби-коалиций» (*advocacy coalitions*), чтобы доказать, что в процессе принятия решений ключевое значение имеет трансляция ценностей, а не интересов. Соответственно «лобби-коалиция» в понимании автора состоит из людей, занимающих различные статусные позиции, но разделяющих единую систему ценностей и демонстрирующих время от времени некоторую степень координации своих действий<sup>12</sup>. Влиятельность того или иного актора определяется не столько занимаемой им властной позицией, сколько артикулируемыми им ценностями, которые либо получают поддержку многих, либо становятся основой для принятия решений. Эти ценности бывают трех типов: (1) основополагающие личные убеждения, выражаемые занимаемой позицией в идеологическом спектре (ценности свободы или безопасности, индивидуального или общественного, благополучия бедных или богатых) и наименее чувствительные к изменениям; (2) основные политические убеждения (степень вмешательства государства в экономику, степень децентрализации власти), определяющие выбор стратегии поведения; (3) второстепенные аспекты,

---

<sup>12</sup> Sabatier P. An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein // Policy Sciences. 1988. No 21 (2-3). P. 139.

связанные с финансированием и достижением политических целей и изменяющиеся в соответствии с текущим положением вещей.

Например, Э. Бак идентифицировал в российской политике три основные «лобби-коалиции»: реформаторы, государственники и национал-коммунисты<sup>13</sup>, чья ценностная система представлена в Таблице 2<sup>14</sup>.

**Таблица 2. «Лобби-коалиции» в российской политике**

| <b>«Лобби-коалиции»</b>         | <b>Реформаторы</b>   | <b>Государственники</b>  | <b>Национал-коммунисты</b>  |
|---------------------------------|--|--|---|
| Основополагающие убеждения      | Свобода предпринимательства<br>Контрактные отношения   | Баланс государственных и частных интересов   | Консолидация политической власти и экономических ресурсов в руках централизованного государства   |
| Основные политические убеждения | Россия является частью западного мира и должна предпринимать усилия для интеграции в западное экономическое и политическое пространство;<br>основные угрозы для страны исходят от недемократических государств | Россия является суверенным государством со своими интересами и приоритетами в вопросах поддержания международной стабильности,<br>основные угрозы для страны исходят от государств, ставящих перед собой цель нарушить сложившийся баланс власти | Экономический национализм<br>Возвращение статуса сверхдержавы<br>Интеграция со странами бывшего СССР  |
| Ценностные приоритеты           | Либерализм<br>Человеческий капитал<br>Независимый средний класс  | Централизация власти<br>Подчиненность крупного бизнеса государству   | Закон, порядок и стабильность ценнее демократизации и развития гражданского общества  |
| Ключевые проблемы               | Коррупция<br>Непрозрачность процесса принятия решений<br>Дефицит власти закона   | Отсутствие полного контроля государства за стратегическими ресурсами страны  | Отсутствие полного контроля государства за разработкой и реализацией государственной экономической политики.<br>Стратегические для государства отрасли контролируются частными компаниями.<br>Глобализация, препятствующая развитию отечественных производителей. |

<sup>13</sup> *Buck A.D.* Network Mobilization and the Origins of the Putin Coalition // *Journal of Communist Studies and Transition Politics*. 2010. No 26 (4). P. 445–470.

<sup>14</sup> *Grunland R.* Russian Advocacy Coalitions: A Study in power Resources. 2013 URL: <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:630206/FULLTEXT01.pdf> (accessed: 05.05.2017).

Идеологическое видение государственной политики крайне необходимо, когда речь идет о проведении единого, согласованного политического курса, направленного на интеграцию политической системы и снижение барьеров в процессе его реализации. Разделяемые представителями элиты идеологические позиции являются своего рода ограничениями, очерчивающими круг их политических амбиций и возможностей при продвижении своих интересов при разработке государственной политики, что дополнительно закрепляется наличием конкурентных выборов, на которых и избиратели, и оппозиция смогут предъявить претензии инкумбенту в случае отклонения от декларированных идеологических принципов.

Каждая из «лобби-коалиций» действует внутри правящего класса, представляя собой полюса притяжения для его членов. Это своего рода идеологические сети, действующие в относительно благоприятной организационной среде (хотя та или иная сеть может находиться на разном расстоянии от центров принятия стратегических решений), однако конкурирующие между собой с целью расширить границы идеологического влияния и привлечь как можно больше сторонников в свою ценностную матрицу. Ими используются как конвенциональные методы конкурентной борьбы, предполагающие соперничество за каналы коммуникации с обществом в рамках отдельных коммуникативных площадок за расширение числа сторонников (от научных круглых столов и межведомственных комиссий до телевизионных ток-шоу), так и более агрессивные методы, ставящие своей задачей разрушение коалиции и, как следствие, ослабление ее политического влияния. В последнем случае речь уже идет не столько о конкуренции коалиций, каждая из которых контролирует своей сегмент государственной политики, сколько о стремлении нарушить баланс распределения власти, добиться максимального ослабления позиций одной коалиции и обеспечить безоговорочное доминирование другой посредством дискредитации в глазах участников и сторонников ценностных основ подвергающейся атаке коалиции, что вынудит их усомниться в ценности отстаиваемых ею идей и мотивирует присоединиться к коалиции, преуспевающей в обеспечении контроля за ключевыми властными позициями и общественным мнением.

Нельзя не согласиться с П. Собатье и Г. Дженкинс-Смитом в том, что наилучшим поводом для начала процесса по ослаблению коалиции является «внешний шок»<sup>15</sup>. Например, приход к власти нового правительства, придерживающегося

---

<sup>15</sup> Sabatier P., Jenkins-Smith H. The Advocacy Coalition Framework: Assessment, Revisions and Implications for Scholars and Practitioners / Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach / Eds. P. Sabatier and H. Jenkins-Smith. Boulder, CO: Westview Press, 1993. P. 211–235.

ценностных ориентиров одной из коалиций, или возникновение кризисной ситуации, ослабляющей политические позиции доминирующей коалиции и позволяющей другой коалиции предложить свою трактовку проблемы и способ ее решения, а также продемонстрировать не только неэффективность коалиции, но и бесперспективность ее базовых ценностных установок для дальнейшего политического развития.

Вместе с тем, следует понимать, что отдельные управленческие неудачи могут не привести к ослаблению властных позиций коалиции при условии, что продвигаемая ею ценностная система разделяется обществом и / или не ведет к образованию «провалов общественных ценностей». Например, многочисленные попытки российской либеральной коалиции усилить свои позиции в процессе принятия решений за счет акцентирования ошибок, допускаемых действующей властью, пока не привели к желаемому эффекту даже в условиях серьезного экономического спада. По данным Левада-центра, по состоянию на апрель 2017 года деятельность Президента России одобряет 82% опрошенных, в то время как Председателя правительства России — 44%<sup>16</sup>. Л. Гудков в одном из своих выступлений обратил внимание на тот факт, что «нынешний взрыв патриотизма, консолидации вокруг власти для либеральной, демократически настроенной публики оказался совершенно неожиданным. Первая реакция на это, конечно — “не верю я про эти 85%”. Когда спрашиваешь — а сколько? — говорят — 60%, некоторые 20%»<sup>17</sup>. Вместе с тем, уровень поддержки либеральных партий находится на уровне статистической погрешности, что подтверждается результатами выборов в Государственную думу 2016 г., а также регулярными идеологическими атаками на позиции «либерального блока» действующего правительства со стороны государственников. По данным исследования Института социологии РАН, у россиян сильнее, чем у других европейцев, выражены ценности безопасности, власти-богатства и достижения; слабее выражены ценности самостоятельности, риска-новизны, гедонизма, благожелательности и универсализма<sup>18</sup>, что препятствует усилению позиций либеральной коалиции.

В то же время мировой политической практике известны примеры, когда осуществление эффективного государственного управления, не позволяющего образовываться «провалам общественных ценностей» в среднесрочной и долгосрочной

---

<sup>16</sup> Одобрение органов власти // Левада-Центр [Официальный сайт].

URL: <http://www.levada.ru/indikatory/odobrenie-organov-vlasti/> (дата обращения: 05.05.2017).

<sup>17</sup> Имморализм посттоталитарного общества в России // Левада-Центр [Официальный сайт]. 26.07.2016. URL: <http://www.levada.ru/2016/07/26/immoralizm-posttotalitarnogo-obshhestva-v-rossii/> (дата обращения: 11.05.2017).

<sup>18</sup> Магун В.С., Руднев М.Г. Изучение базовых ценностей россиян на основе европейского социального исследования. URL: <https://www.hse.ru/data/326/183/1240/present.pdf> (дата обращения: 11.05.2017).

перспективе, становится важнейшим условием изменения ценностных приоритетов граждан в пользу поддержки основополагающих ценностей коалиции, чья деятельность привела к существенному улучшению социально-экономического положения. В этом отношении наибольший прессинг испытывают коалиции реформаторов в поставторитарных политических системах, так как стремительные политические преобразования разрушают сложившийся социально-экономический уклад, резко снижают уровень и качество жизни населения, что ставит под угрозу достижение консенсуса между государством и обществом в отношении ценностных конструкций, определяющих содержание государственного управления. Их успех будет зависеть от способности на протяжении длительного периода обеспечивать ожидаемое гражданами развитие.

В отличие от политических сетей, *противодействующие сети* функционируют в неблагоприятной организационной среде, потому что их активация бросает вызов стабильности политического режима и его воспроизводству как в демократиях, так и в авторитарных системах. Современные демократические государства ведут борьбу с террористическими сетями, противодействующими западной цивилизации. Авторитарные и гибридные системы противостоят, помимо террористической активности, деятельности оппозиционных политических групп, перекрывая им доступ в политическое пространство, препятствуя продвижению ими альтернативных ценностных ориентиров общественного развития. В обоих случаях успех противостояния противодействующим сетям зависит от устойчивости консенсуса между обществом и государством по поводу приоритетов государственной политики, а также сплоченности правящего класса. Эти сети испытывают на себе целенаправленное силовое давление со стороны государства, осуществляемое правоохранительными органами, специальными службами, армией, что заставляет их воспроизводить максимально гибкую, фрагментированную внутреннюю структуру, развивать неформальную координацию, основанную на горизонтальных межличностных контактах между участниками. Однако такая структурная аморфность компенсируется идейной сплоченностью участников, поддерживаемой сегодня их активностью в социальных сетях.

К противодействующим сетям можно отнести оппозиционные группы, действующие в недемократических политических системах, чья деятельность не приветствуется, преследуется и подвергается силовому подавлению. Благодаря разветвленности и широкой доступности интернета противодействующие сети без

труда расширяют состав участников, привлекают заинтересованные группы на основе единства основополагающих политических убеждений. Коммуникация посредством интернета гарантирует широту охвата аудитории, беспрепятственное общение с участниками, эффективную мобилизацию, относительную анонимность и беспрепятственность в распространении своих идей и ценностей. Однако в эту же категорию попадают и террористические организации, угрожающие как недемократическим, так и демократическим политическим системам, не только оказывая силовое давление на них (теракты), но и вербуя сторонников и участников сети, воздействуя на ценностные установки.

*Имплементационные сети*, или сервисные сети, получили широкое распространение в демократических политических системах, где государство создает благоприятные условия для развития альянсов, объединяющих организации бизнеса и некоммерческого сектора в целях повышения качества оказываемых населению услуг. Благодаря деятельности этих сетей расширяется участие заинтересованных групп в управлении, производится точная настройка управленческих решений под запросы и ожидания граждан, что снижает вероятность образования «провалов общественных ценностей». Имплементационные сети возникают как ответ государства на ресурсный дефицит, усложнение социальной среды, рост управленческого потенциала структур гражданского общества. Их неполитическая природа позволяет участникам сфокусироваться на достижении конкретных управленческих целей с максимальной эффективностью (сети организаций, занимающиеся социальной поддержкой населения, решением экологических проблем, проблем здравоохранения и пр.). Государство, осознавая стратегические выгоды от деятельности сервисных сетей, стремится создать благоприятную среду для их развития, что проявляется в готовности отказаться от традиционных принудительных инструментов управления в пользу инструментов, мотивирующих участников включаться в сетевое взаимодействие, развивать и укреплять его. Причем это взаимодействие в большей степени опирается на горизонтальные, но при этом не скрываемые от общественности контакты, что позволяет имплементационным сетям формировать устойчивую организационную структуру, их границы прозрачны и идентифицируемы, каналы коммуникации открыты для всех акторов, а рекрутирование участников происходит не по принципу идейной близости, а исходя из оценки их потенциального вклада в деятельность сети.

Распространенность имплементационных сетей в практике государственного управления свидетельствует о широте зоны публичного взаимодействия,

приоритетности для государства и общества идеи совместного решения комплексных слабоструктурированных проблем, наличии консенсуса относительно взаимных прав и обязанностей, принципов, на которых должна основываться деятельность государства и его институтов. Соответственно, область распространения латентных сетей в государственном управлении сводится к минимуму, на нее не формируется спрос в силу открытости государства контролю со стороны общества. Таким образом, сервисные сети, будучи, с одной стороны, неполитическими, с другой — являются механизмами трансляции ценностей демократии.

*Утилитарные сети* нацелены на извлечение прибыли, удовлетворение интересов своих участников и даже оказание услуг гражданам, но в неблагоприятной для сетей организационной среде, так как их целевые устремления реализуются неконвенциональными способами. По этой причине в их деятельности приоритетом является оставаться невидимыми в пространстве взаимодействия общества и государства; их участниками, как правило, являются криминальные группы, принимающие форму легально действующих на рынке бизнес-структур, коррумпированные чиновники и политики, занимающие должности в системе власти. Иными словами, участники утилитарных сетей могут иметь в публичном пространстве хорошую репутацию, занимать высокие статусные позиции, но при этом вести нелегальную деятельность.

Утилитарные сети могут нелегально производить легальные товары и оказывать легальные услуги (например, коррупция при выдаче документов, разрешений на участие в конкурсах на строительство и пр.), либо нелегально производить нелегальные товары или оказывать нелегальные услуги (например, незаконный оборот наркотиков). Воспроизводство таких сетей обеспечивается их немногочисленностью, неформальностью контактов, основанных на близких дружеских или родственных отношениях, отсутствием каких-либо элементов формальной организационной структуры, закреплением за каждым участником конкретных ролей. Распространенность утилитарных сетей в системе государственного управления влечет за собой резкое падение ее эффективности, так как целеполагание строится на принципах удовлетворения потребностей и интересов оккупировавших ее групп, а не общества.

Основная сложность борьбы с утилитарными сетями состоит в том, что они крепко имплантируются в политико-управленческую систему, включая в свой состав представителей властных структур, что делает их слабо уязвимыми для «внешнего



воздействия», но только в случае изолированности политико-управленческой системы от общественного контроля. Закрытость системы создает благоприятные условия для деятельности участников утилитарных сетей, упрочнению их позиций и переходу на новый организационный уровень — формирование кланов, подчиняющих себе систему государственного управления. По сути, кланы становятся отражением в кривом зеркале имплементационных сетей, содействующих производству общественных благ, но по своим правилам и с привлечением строго определенного круга участников (например, подконтрольные НКО или бизнес-структуры), что с неизбежностью приводит к «провалам общественных ценностей».

Итак, на сегодняшний день среди исследователей существует консенсус относительно того, что государственное управление осуществляется не изолированными друг от друга институтами, а сетевыми альянсами разного типа, область распространения которых может быть как публичной, так и латентной, они могут как содействовать реализации общественных ценностей, так и быть причинами их провалов. Сети — не только способ мобилизации ресурсов и совместного достижения целей, но и механизм трансляции ценностей. Консенсус между властью и обществом относительно ценностных оснований государственного управления с высокой долей вероятности гарантирует широкое распространение публично действующих сетей, обеспечивающих соучастие общества и в управлении, и в публичной политике, транслируя таким образом ценности демократии. «Провалы общественных ценностей» свидетельствуют о расхождении интересов общества и государства, их выявление позволяет сделать вывод о высокой интенсивности латентных взаимодействий, о существенном расхождении ценностных ориентиров граждан и власти в отношении государственного управления.

#### **Список литературы:**

1. Имморализм посттоталитарного общества в России // Левада-Центр [Официальный сайт]. 26.07.2016. URL: <http://www.levada.ru/2016/07/26/immoralizm-posttotalitarnogo-obshhestva-v-rossii/> (дата обращения: 11.05.2017).
2. Магун В.С., Руднев М.Г. Изучение базовых ценностей россиян на основе европейского социального исследования. URL: <https://www.hse.ru/data/326/183/1240/present.pdf> (дата обращения: 11.05.2017).

3. Михайлова О.В. Государство в поисках новой модели управления // Вестник Московского университет Серия 21: Управление (государство и общество). 2013. № 1. С. 15–32.
4. Михайлова О.В. Политические сети: проблема эффективности и демократичности политических альянсов // Вестник Московского университета. Серия 21: Управление (государство и общество). 2011. № 3. С. 44–58.
5. Михайлова О.В. Сетевые механизмы формирования государственной политики: проблема соответствия ценностям демократии // Власть. 2010. № 11. С. 22–25.
6. Одобрение органов власти // Левада-Центр [Официальный сайт]. URL: <http://www.levada.ru/indikatory/odobrenie-organov-vlasti/> (дата обращения: 05.05.2017).
7. Соловьев А.И. Государство как производитель политики // Полис. Политические исследования. 2016. № 2. С. 90–108.
8. Соловьев А.И. Латентные структуры управления государством, или игра теней на лике власти // Полис. Политические исследования. 2011. № 5. С. 70–98.
9. Bakker R., Raab J., Milward H. A Preliminary Theory of dark Network Resilience // Journal of Policy Analysis and Management. 2012. Vol. 31. No 1. P. 33–62.
10. Bozeman B. Public Value and Public Interest. Counterbalancing Economic Individualism. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2007.
11. Buck A.D. Network Mobilization and the Origins of the Putin Coalition // Journal of Communist Studies and Transition Politics. 2010. No 26 (4). P. 445–470.
12. Freeman J.L., Parrish-Stevens J.P. A Theoretical and Conceptual Re-examination of Subsystem Politics // Public Policy and Administration. 1987. Vol. 2. Issue 1. P. 9–24.
13. Fung A., Wright E.O. Deeping Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance // Politics and Society. 2001. No 29. P. 5–41.
14. Grunland R. Russian Advocacy Coalitions: A Study in power Resources. 2013 URL: <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:630206/FULLTEXT01.pdf> (accessed: 05.05.2017).
15. Hejnova P. Beyond Dark and Bright: Towards a More Holistic Understanding of Inter-Group Networks // Public Administration. 2010. Vol. 88. No 3. P. 741–763.
16. Milward H.B., Raab J. Dark Networks as Organizational Problems: Elements of a Theory // International Public Management Journal. 2006. No 9. P. 333–360.
17. Raab J., Milward H.B. Dark Networks as Problems // Journal of Public Administration Research and Theory. 2003. No 13. P. 413–440.

18. *Rhodes R.A.W.* Beyond Westminster and Whitehall: The Sub-Central Governments of Britain. London: Unwin Hyman, 1988.
19. *Rhodes R., Marsh D.* Policy Network in British Politics. A Critique of Existing Approaches // Policy Network in British Government / Eds. D. Marsh and R. Rhodes. Oxford: Clarendon Press, 1992. P. 13–15.
20. *Sabatier P.* An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein // Policy Sciences. 1988. No 21 (2-3). P. 129–168.
21. *Sabatier P., Jenkins-Smith H.* The Advocacy Coalition Framework: Assessment, Revisions and Implications for Scholars and Practitioners / Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach / Eds. P. Sabatier and H. Jenkins-Smith. Boulder, CO: Westview Press, 1993. P. 211–235.

*Mikhaylova O.V.*

### **Networks As a Mechanism of Value Transference in Public Administration**

*Olga V. Mikhaylova* — Ph.D., Associate Professor, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.  
E-mail: [Mikhaylova@spa.msu.ru](mailto:Mikhaylova@spa.msu.ru)

#### **Annotation**

Modern public administration is carried out not by isolated institutions, but by networks, which promote the joint achievement of the participants' goals and serve as mechanisms for the translation of values. The author aims to determine the influence of authorities' values on the configuration of networks that are formed in the public and latent zones of interaction between state and non-state actors.

#### **Keywords**

Networks, policy networks, public administration, public values, failures of public values, service networks, utility networks, counteractive networks.