
СОСТОЯНИЕ ДИСЦИПЛИНЫ

А.В. СТАРОДУБЦЕВ, А.В. ЩЕРБАК, Д.А. СТРЕМОУХОВ* **ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И НЕГОСУДАРСТВЕННЫЕ** **АКТОРЫ В МНОГОУРОВНЕВЫХ СИСТЕМАХ** **УПРАВЛЕНИЯ: ОТ «ЖЕЛЕЗНОГО ТРЕУГОЛЬНИКА»** **К СОУПРАВЛЕНИЮ¹**

Аннотация. Статья посвящена меняющемуся процессу формирования и реализации государственной политики. Анализируя классическую и новейшую литературу в области исследований государственной политики (*policy studies*), авторы показывают, что вне зависимости от политического контекста процесс изменения той или иной государственной политики происходит на фоне выполнения государственными и негосударственными акторами новых ролей и создания концептуально новых форматов взаимодействия между ними. Авторы используют потенциал концепций многоуровневого управления (МУ) и сетевого управления для того, чтобы определить новые функции участников политического процесса и охарактеризовать основные направления дальнейших исследований в этой области. Анализ исследовательской литературы показал повсеместное увеличение созависимости всех заинтересованных стейкхолдеров, которые становятся

* Стародубцев Андрей Владимирович, кандидат политических наук, доцент департамента политологии и международных отношений, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (Санкт-Петербург, Россия), e-mail: astarodubtsev@hse.ru; Щербак Анна Васильевна, кандидат политических наук, независимый исследователь (Санкт-Петербург, Россия); Стремоухов Денис Александрович, кандидат политических наук, старший преподаватель департамента политологии и международных отношений, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (Санкт-Петербург, Россия), e-mail: dstremoukhov@hse.ru

¹ Статья подготовлена в ходе проведения исследования в рамках проекта «Международное академическое сотрудничество» НИУ ВШЭ.

© Стародубцев А.В., Щербак А.В.,
Стремоухов Д.А., 2025

DOI: 10.31249/poln/2025.03.01

ся неотъемлемой частью государственной политики, начиная от социальной повестки дня и заканчивая глобальными экологическими вызовами. Такие феномены как «соуправление», «регулирующее государство» и «частное управление» становятся экстремальными проявлениями происходящих качественных сдвигов в системах МУ. Для недемократических и нерыночных контекстов эти изменения также свойственны, хотя и ограничены определенными сферами государственной политики и производят иные эффекты. Необходимыми издержками в системах МУ являются подчинение политики частным интересам, потеря легитимности и размытие ответственности, а также обострение проблемы принципала-агента. Важным объяснением эффективности второго типа МУ является непротиворечивость распределения полномочий между уровнями управления, справедливое распределение издержек и возникновение дополнительных стимулов для сотрудничества между уровнями власти первого типа МУ.

Последовательно данная статья, во-первых, рассматривает трансформацию функций государства и правительственных акторов в контексте МУ; во-вторых, демонстрирует влияние негосударственных акторов (бизнеса, некоммерческих организаций, а также международных и транснациональных структур) на разработку и / или корректировку государственной политики; в-третьих, фокусируется на эволюции действий различных участников МУ на этапах воплощения политических решений в жизнь и получения обратной связи; наконец, в-четвертых, анализирует степень влияния развития инструментов многоуровневого управления на государственную автономию как фундаментальную черту современных государств.

Ключевые слова: многоуровневое управление; сетевое управление; соуправление; государственная политика; международные акторы; НКО; бизнес.

Для цитирования: Стародубцев А.В., Щербак А.В., Стремоухов Д.А. Государственные и негосударственные акторы в многоуровневых системах управления: от «железного треугольника» к соуправлению // Политическая наука. – 2025. – № 3. – С. 15–35. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2025.03.01>

Введение

В последние три десятилетия феномен государства значительно изменился. Национальные правительства подчиняются наднациональным правилам, а также часто передают на вышестоящий уровень часть собственных полномочий; кроме того, они продолжают децентрализовывать систему государственного управления не только передавая на субнациональный уровень все большее количество полномочий, но и усиливя роль местных институтов власти; наконец, чертой современного управления стала передача отдельных функций государства на аутсорсинг, т.е. их реализация негосударственными агентами – некоммерческими (НКО) и коммерческими организациями, объединениями граждан, экспертными структурами [Cook, Iarskaia-Smirnova, Tarasenko, 2021]. В своем

текущем воплощении государство становится частью сетевого взаимодействия [Coen, Thatcher, 2008; Kropp et al., 2018], продолжая выполнять свою важнейшую функцию – легитимного осуществления насилия для поддержания порядка, но целенаправленно или в силу внешних обстоятельств отказавшись от значительной доли своих полномочий и претензии на полный и всеобъемлющий контроль. В терминологии теории многоуровневого управления (МУ) такие изменения в сути функционирования государства можно обозначить как переход от систем первого типа к системам Второго типа [Hooghe, Marks, 2003].

Первый и второй тип МУ не являются взаимоисключающими. Наоборот, они дополняют друг друга, описывая разные плоскости современного управленческого процесса. Аналитическое разделение между ними, однако, является принципиальным. Первый тип включает в себя системы взаимоотношений между уровнями власти, которые реализуются в пределах ясно очерченной юрисдикции. Акторы, представляющие государства или организации, подобные государствам, являются здесь основными субъектами управленческих процессов, в то время как негосударственные акторы становятся либо объектами управления, либо игроками, лоббирующими принятие тех или иных решений [Schakel, Hooghe, Marks, 2015]. Самыми яркими примерами систем первого типа являются федеративные государства и различного рода интеграционные образования.

Второй тип систем МУ описывает управленческие отношения как набор сетей, участниками которых являются государственные и негосударственные акторы, работающие на локальном, субнациональном, национальном и наднациональном уровнях и подчас на равных участвующие в разработке и реализации политических решений. Каждая новая сеть здесь формируется под решение новой проблемы; если даже ее участники и обладают собственными ограничениями в юрисдикции и полномочиях, то сама сеть не скована такими рамками.

Предлагаемая нами статья посвящена особенностям функционирования многоуровневых систем второго типа, действующих в ходе формирования и реализации государственной политики¹.

¹ В данной статье понятия «политика», «государственная политика» и «политический курс» используются как синонимы и определяются как набор мер, предпринимаемых органами государственной власти для достижения определенных целей. Авторы статьи считают, что политический курс в системах второго типа МУ может быть сформирован и реализован и другими участниками полити-

Представление о сетевом характере управленческих процессов концептуально отличается от традиции восприятия политики как влияния общественного мнения, электората и групп интересов на государство, которое скрывается в «черном ящике» [Easton, 1957], и даже от весьма успешных попыток анализа того, что происходит в «черном ящике» в ходе формирования или изменения политического курса [Kingdon, 2003]. Наиболее близкие к такому видению теории (например, концепция коалиций поддержки) дезагрегируют государство на сторонников и противников того или иного политического решения и включают в каждую из коалиций большое количество негосударственных акторов, без которых победа той или иной альтернативы невозможна [Sabatier, 1988]. При этом не осмысляются новые роли, которые обретают государственные и негосударственные акторы в условиях МУ второго типа, и изменяющееся качество самого управления и, как следствие, упускается из виду влияние этих особенностей на реализацию политического курса. Предлагаемая статья восполняет этот пробел.

Статья состоит из четырех разделов. Первый раздел описывает изменение роли государства и государственных акторов в условиях МУ. Второй посвящен роли негосударственных акторов (бизнеса, некоммерческих организаций, а также наднациональных и международных акторов) в формировании и изменении государственной политики. Наконец, третий раздел концентрируется на изменениях в действиях акторов на стадиях реализации политических решений и получения обратной связи. В четвертой части статьи обсуждается то, насколько существенно развитие механизмов МУ влияет на государственную автономию как ключевую характеристику современных государств.

Регулирование вместо управления: новая роль государства в многоуровневых системах

Тезис об изменении системы государственного управления в связи с появлением влиятельных акторов, действующих параллельно с государством, не является новым – сам этот феномен был

ческого процесса, но, что важно, он должен быть эксплицитно одобряем уполномоченными государственными органами. В то же время, авторы готовы подчеркнуть, что за пределами представленного обзора все три понятия могут определяться в других смыслах и отличаться друг от друга по своему значению.

активно осмыслен политологами и специалистами в области государственного управления в 1980–1990-е годы. В своей радикальной версии те исследования объявляли о начале периода «управления без правительства» (*governance without government*) [Peters, Pierre, 1998] и даже «пустых правительств» (*hollow governments*) [Milward, Provan, 2000], в более умеренной (и сейчас это является доминирующим подходом к осмыслению описываемой проблематики) речь идет об изменении *роли* правительств в новой системе государственного управления [Сморгунов, 2022; Сунгуров, 2022].

То новое, что стало двигателем этих изменений, – это появление в системе государственного управления негосударственных и неполитических акторов – бизнес-структур, международных организаций и организаций третьего сектора. Изначально их влияние обсуждалось политологами в терминах групп интересов – акторов, не стремящихся занять позиции в правительственных органах, но активно влияющих на процесс принятия государственных решений. В этой традиции государства и группы интересов аналитически разделены: первые отвечают за принятие и реализацию государственной политики; вторые стараются повлиять даже не на сами государственные решения, а на людей, принимающих эти решения [Bentley, 1908]. Классическим является представление о противостоянии групп, составляющих «железный треугольник»: политики, чиновники и заинтересованные группы [Lowi, 2009]. Однако новые практики государственного управления сделали правительства набором элементов в многочисленных сетях (*networks*) или сообществах (*communities*), в которых, кроме правительственных, оказались и другие акторы. В этой традиции они уже не столько влияют на процесс принятия решений, сколько участвуют в нем; не столько помогают или препятствуют реализации решений, сколько сами их реализуют [Richardson, 2000]. В сетевой логике нет места представлению о группах интересов как враждебном элементе, отвлекающем правительство от решения стратегически важных задач в пользу распределения благ между наиболее влиятельными группами. Здесь коммерческие, некоммерческие и международные организации становятся полноправными и равноправными партнерами правительств потому, что обладают ресурсами – информацией, легитимностью, финансами, – способными сделать управление более эффективным.

Одним из следствий сетевой логики управления становится выход за пределы формально заданных границ юрисдикции того или иного органа или уровня власти. Сеть многочисленных акто-

ров может перестраиваться для решения специфических задач в рамках конкретного политического курса. Например, цели экологической политики достигаются при сотрудничестве национальных властей и международных организаций, а также при достижении согласия крупных коммерческих компаний [Betsill, Bulkeley, 2006; Dunlop, 2014; Di Gregorio et al., 2019]. Значительная часть социальных проблем решается эффективнее при взаимодействии местных властей и некоммерческих инициатив, следующих рекомендациям международных игроков [Samb et al., 2009], которые обладают информацией о наборе возможных политических альтернатив. Правительства в такой ситуации теряют свою монолитность, становясь набором правительственных акторов, которые, реагируя на те или иные задачи, либо подключаются к их решению вместе с неправительственными акторами [Kluczevska, Korneev, 2021], либо же обороняются, воспроизводя логику классического государственного управления (см., например, случай отказа российских властей от мировых практик борьбы с ВИЧ: [Pape, 2013]).

Изучая трансформацию государственного управления, исследователи фиксируют сокращение и замещение таких традиционно свойственных ему функций, как фискальная монополия (сбор и перераспределение налогов), монополия в процессе разработки, принятия законов и контроля над их исполнением, а также обеспечение безопасности и охраны порядка [Moran, 2002, p. 402]. Так, налоговые средства перестают быть единственным источником финансирования государственной политики. Например, пенсионные накопления все больше обеспечиваются разнообразными банковскими и корпоративными схемами страхования, которые поощряются и поддерживаются государством [Schludi, 2005]. Вместо непосредственной реализации политического курса государство концентрируется на создании условий для эффективной работы рыночных и некоммерческих механизмов для его воплощения в жизнь: поддержание стабильности банковского сектора и развитие пенсионного страхования, организация тендеров и конкурсов на выполнение государственного заказа, налоговые послабления в сфере благотворительности, мониторинг эффективности деятельности приватизированных предприятий социального обеспечения и многое другое. Рефлексия происходящих трансформаций находит свое отражение в исследованиях нового публичного менеджмента, трансформации государства благосостояния и феномена государства, наделяющего других акторов правами и возможностями (*enabling state*) [Deakin, Walsh, 1996; Kazepov, 2010].

Наравне с этим издание законов уже не представляет собой исключительную компетенцию государства, но является результатом компромисса с привлечением экспертов из бизнеса и некоммерческого сектора. В структуре правительств и за его пределами создаются специализированные регулирующие агентства (*regulatory agency*). Они относительно независимы от тех государственных структур, которые их создали, и наделены правом задавать правила для деятельности государственных и негосударственных структур [Moran, 2002].

Одним из результатов осмысления процессов трансформации традиционных государственных функций является теория регулирующего государства (*regulatory state*) [Majone, 1997]. Регулирующее государство характеризуется созданием относительно независимых агентств, иницирующих и реализующих реформы; ставкой на экспертное знание (а не политическое представительство интересов граждан) в разработке, реализации и оценке политических курсов; отказом от иерархического управления различными сферами политического курса в пользу проблемно-ориентированного соуправления; децентрализацией управления и делегированием предоставления услуг негосударственным организациям. В исследованиях расхожа метафора о современном государстве, которое скорее является штурманом, чем гребцом на корабле политического процесса [Osborne, Gaebler, 1993]. Среди самых ярких кейсов развития регулирующего государства исследователи называют Соединенные Штаты Америки, Великобританию и Европейский союз [Moran, 2002; Glaeser, Shleifer, 2003].

Изменения в функционировании государств и их взаимоотношений с негосударственными акторами наблюдаются не только в странах с демократическим устройством и западными социальными институтами. Процессы политической диффузии [Marsh, Sharman, 2009], обусловленные общими глобальными условиями, доминированием неолиберальных идей и стремлением правительств обеспечить хотя бы минимальный уровень эффективности управления, ведут к появлению элементов МУ в разных регионах мира и государствах с разными политическими режимами.

Реформы, проводимые под эгидой нового публичного менеджмента, были с различной степенью успеха имплементированы во многих развивающихся странах, приводя к децентрализации, приватизации, трансформации и сокращению государственных функций [Samaratunge et al., 2008; Manning, 2001]. Зачастую инициаторами таких изменений становятся помещенные в международные сети эксперты, в среде которых меняются идеология,

ценности и представления о том, как оптимально достичь тех или иных целей (см. примеры реформ деинституционализации заботы: [An, Kulmala, 2020]).

Политический режим не является значимым условием для включенности в процессы МУ обоих типов, хотя и влияет на результаты реализации проводимых мер. Интуитивное представление об авторитарных государствах как противящихся любого рода децентрализации и приватизации не соответствует действительности [Knight, Shi, 1999]. Потребность в международной легитимации и престиже ведет к вступлению авторитарных государств в международные организации и созданию интеграционных объединений [Obydenkova, Libman, 2019], которые успешно поддаются анализу через призму МУ [Schreurs, 2010; Obydenkova, 2010].

Таким образом, процессы, ведущие к трансформации государственного управления, относительно универсальны. Однако необходимо сделать ряд важных оговорок. Во-первых, следует отдавать отчет в необходимости адаптации изначальной концепции МУ к местным условиям [Stubbs, 2005]. Во-вторых, правильнее говорить об элементах многоуровневого управления или о многоуровневом управлении только в определенных сферах государственного управления [Hensengerth, Lu, 2019; Ulybina, Fennell, 2013]. Характер регулируемой сферы, несомненно, влияет на степень укорененности практик МУ. Так, неудивительно, что заведомо трансграничные экологические проблемы требуют координации действий на множестве уровней, а потому политика в этой области становится одним из самых ярких примеров МУ.

От лоббизма к соуправлению: негосударственные акторы в процессе выработки политического курса

Логика взаимодействия между государственными и негосударственными акторами в условиях многоуровневого управления освещается, прежде всего, в исследованиях увеличивающейся роли международных акторов [Nye, Keohane, 1971]. Существуют два основных сюжета о взаимоотношениях национальных государств и наднациональных структур – взаимодействие акторов в целях управления глобальными вызовами и влияние наднациональных структур на национальный процесс государственного управления. Первый сюжет, часто характеризующийся собирательным термином

«глобальное управление», является доминирующим в литературе, посвященной МУ, однако на более ранних этапах доминировали и продолжают использоваться два других термина, ясно демонстрирующих развитие мысли в отношении влияния международного уровня управления на национальные политические процессы.

Наиболее раннее понятие – «международные режимы», под которыми понимаются международно признанные документы и действия в области той или иной сферы государственного управления. Международные режимы государствоцентричны, яркой иллюстрацией чему служит оценка их эффективности не путем анализа степени разрешения выявленных проблем, а путем фиксации установления механизмов международного сотрудничества [Keohane, 2005].

Более поздняя концептуальная перспектива – транснациональные сети – включает в фокус своего рассмотрения формальные и неформальные наднациональные взаимодействия государственных и негосударственных акторов по поводу той или иной политической сферы. Транснациональные сети образуют полноценные коалиции, обладающие необходимыми ресурсами для изменения общественного мнения и давления на национальных законодателей. Важнейшим из таких ресурсов становится символический – транснациональные сети рассматриваются как обладатели экспертного знания, почерпнутого из международного опыта. В связи с тем, что государства здесь перестают существовать как нечто единое, сети выступают как лоббисты, оказывающие давление на национальный процесс формирования политического курса [Slaughter, 1997].

Выделение МУ как концептуально нового типа описания действий многочисленных акторов сразу на нескольких уровнях управления для достижения одной цели позволяет окончательно закрепить сетевую модель политического процесса, дезагрегируя государство и демонстрируя сложные взаимоотношения между отдельными государственными и негосударственными акторами [Betsill, Bulkeley, 2006; Joppke, 2007; True, Mintrom, 2001].

Сюжет о влиянии наднациональных структур на национальные процессы государственного управления и принятие решений по вопросам внутригосударственной повестки дня раскрывается в нескольких дискуссиях. Международные организации могут оказаться очень успешными в том, чтобы целенаправленно смещать фокус национальных правительств на конкретные проблемы, используя при этом разнообразные инструменты. Так, глобальное гражданское общество использует методы общественного давле-

ния [Keane, 2003], международные организации – финансовое поощрение [Stone, 2011], а международный бизнес и другие негосударственные участники разного рода сетей межгосударственного взаимодействия предпочитают инструменты лоббизма [Scholte, 2010; Appel, Orenstein, 2013].

Не менее важную, а скорее даже более принципиальную роль международные организации играют в ходе предложения альтернатив решения проблем. Международные акторы используют ресурс легитимности экспертно и международно признанных альтернатив, основанных на опыте большого количества стран и авторитета научного знания для того, чтобы обеспечить принятие того или иного решения на уровне национальных государств. Рост влияния технократического подхода к осуществлению государственной политики (в противовес идеологическому противостоянию правительства и оппозиции) обеспечивает участие крупнейших международных организаций в формировании государственной политики, в том числе в странах с недемократическими политическими режимами [Easterly, 2014].

Экстремальным случаем проявления новой роли бизнеса и НКО, в том числе на международном уровне, становится феномен частного управления (*private governance*). Корпорации в сотрудничестве с представителями некоммерческих организаций зачастую берут на себя задачу формулирования правил и стандартов в тех областях, где государство и международные организации оказываются неэффективными. Рыночная власть крупных корпораций над поставщиками в совокупности с контролем со стороны специализированных НКО оказывается эффективнее и быстрее государственных и межгосударственных механизмов принятия решений [Fuchs, Kalfagianni, 2010; Green, 2010; Mayer, Gereffi, 2010]. Классическим примером частного управления является работа Лесного попечительского совета (*Forest Stewardship Council*), объединяющего производителей и продавцов лесоматериалов и экологические НКО по всему миру. Похожие организации и схемы действуют в сельском хозяйстве (*GLOBALG.A.P.*), контроле выбросов углекислого газа на производстве (*Greenhouse Gas Protocol*) и других сферах. Подобные инициативы не обязательно инициируются государством [Börzel, Hönke, Thauer, 2012] и могут запускать цепную реакцию, приводя к принятию соответствующих стандартов уже на национальном уровне [Gulbrandsen, 2019].

Центральное противоречие сетевой логики МУ иллюстрирует конфликт между эффективностью и легитимностью такой

системы принятия решений. Механизмы МУ действительно создаются там, где трансграничная и полицентричная система управления оказывается эффективнее классической государственно-центричной системы за счет учета интересов разнообразных сторон и их экспертизы [Sicilia et al., 2016; Alford, 2014], однако их функционирование оказывается лишенным важнейшего принципа государственного управления – подотчетности и легитимности. Бизнес традиционно подозревается в преследовании частных, а не общественных интересов; государство может быть представлено неподконтрольными избирателям чиновниками; участие гражданского общества рассматривается как способ общественного контроля в тех редких случаях, когда оно обладает высокой степенью общественного доверия. На первый взгляд кажется, что включение бизнес-акторов и общественных объединений в процесс управления напрямую снижает издержки на лоббирование своих интересов в органах власти. В то же время меньшая степень институционализации может вести к меньшему количеству «точек доступа» к государственным институтам и необходимости опоры на общественные кампании и прочие ресурсозатратные стратегии формирования повестки [Hassel, 2010, p. 157], а запутанность механизмов МУ зачастую приводит к потере контроля общественных структур, не включенных в сеть, над управленческими процессами [Suškevičs, 2012].

Имплементация политического курса и его оценка: принципал-агентские отношения, гибридизация стейкхолдеров и аудит

На стадии реализации политического курса МУ свойственны вызовы, характерные для классического управления – в частности, проблема принципал-агентских отношений¹. Анализ МУ показы-

¹ Изначально проблема принципал-агентских отношений была разработана исследователями для объяснения взаимоотношений между гражданами (принципалами) и политиками (агентами), которые наделяются полномочиями по реализации политической программы, анонсируемой в ходе предвыборной кампании. В исследованиях государственной политики и управления эта концепция используется для анализа взаимоотношений между политиками (принципалами) и чиновниками (агентами), где первые поручают реализацию политического курса вторым. В основе этой концепции лежат отношения информационной асимметрии, в которой агент, располагая большим объемом информации, манипулирует принципалом, что характерно для всех указанных примеров.

вает, что проблема принципал-агента применима, прежде всего, к исследованиям деятельности наднациональных акторов (которые становятся принципалами) в отношении национальных правительств (агентов, реализующих рекомендации международных акторов). Кроме того, эта концепция используется для анализа передачи чиновниками (принципалами) на аутсорсинг услуг некоммерческим организациям и бизнесу (агентам). В исследованиях МУ фокус внимания смещается от отношений граждан с политиками к изучению взаимоотношений между государственными и негосударственными акторами.

Сторонники регулирующего государства подчеркивают, что развитие регулирующих независимых агентств позволяет снять проблему информационной асимметрии между принципалом и агентом. Во-первых, эти агентства наделяются функциями принципала, поскольку способны преодолеть свойственную бюрократии инерцию, не являются ее частью и действуют относительно автономно. Это позволяет им инициировать непопулярные реформы и реализовывать технократические политические курсы. Во-вторых, регулирующие агентства, зачастую обладая узкоспециализированной экспертизой, способны принимать долгосрочно выгодные решения. Это отличает их от принципалов-политиков, которые становятся объектом манипуляции со стороны агентов из-за недостатка экспертизы. Вместе с тем многоуровневая система управления не свободна от влияния негосударственных акторов (агентов), которых она призвана регулировать [Majone, 1997, p. 151]. Зачастую последние лишены доступа к перераспределению бюджетных средств, однако основным источником конфликта с принципалом становятся полномочия по мониторингу и контролю регулирования. Особенности деятельности независимых агентств в роли принципала зависят от того, на каком этапе развития находятся регулирующее государство и регулирующие агенты [Moran, 2002, p. 392].

В случае продвижения реформ со стороны международных акторов (Международный валютный фонд или Всемирный банк) наблюдается тенденция к их позиционированию в качестве «агентов существующих национальных программ» [Batley, 2004, p. 39]. Это свидетельствует о желании международных акторов подчеркнуть ведущую роль национальных правительств в качестве принципалов. На деле, однако, международное влияние оказывается более серьезным в отношении развивающихся стран, и деятельность международных акторов выходит за рамки исполняющего агента.

Несмотря на сетевой способ взаимодействия и неماжоритарный характер принятия решений, в МУ остается пространство для конфликта интересов. Поэтому перед принципами встает вопрос баланса издержек и рисков во взаимодействии с агентами, а также необходимость выработки стратегий по преодолению сопротивления со стороны противников реформ. Джон Найт и Ли Ши выделяют три варианта перераспределения издержек и рисков: принципал берет на себя риски, и тогда у агента мало стимулов для достижения поставленных целей и эффективности; агент несет все риски, что провоцирует его снижать затраты; принципал и агент достигают согласия о совместной ответственности за риски [Knight, Shi, 1999, p. 14].

Для взаимоотношений государства с организациями третьего сектора и бизнесом на стадии имплементации политического курса характерны две особенности. Во-первых, в связи с включенностью в сетевые взаимодействия происходит гибридизация и размывание границ между государственным, частным и некоммерческим секторами [Billis, 2010]. Показательным примером является широкое распространение государственно-частных партнерств (ГЧП), позволяющих сочетать легитимность государства с ресурсами и знаниями частных компаний и гражданского общества. Транснациональные ГЧП показали свою эффективность в предоставлении критически важных для населения услуг в регионах с низким уровнем государственной состоятельности (*state capacity*), при условии продуманного институционального дизайна и высокого уровня легитимности [Beisheim et al., 2014]. Во-вторых, вовлекая частный бизнес в предоставление услуг, государство ставит себя в большую зависимость от него и создает новые каналы воздействия бизнес-акторов на государственную политику [Busemeyer, Thelen, 2020].

Для описания особенностей тесного сотрудничества и вовлечения всех заинтересованных сторон в процесс реализации политического курса исследователи используют термин «сопроизводство», т.е. вовлечение в производство благ волонтеров, государственных и негосударственных организаций, или более узко, как непосредственное участие в производстве благ и услуг самих потребителей [Sicilia et al., 2016]. Это понятие подразумевает включенность акторов и на более ранней стадии политического курса («со-планирование» и «со-дизайн»).

За успешность реализации нового политического курса в многоуровневых системах отвечают несколько факторов. Во-первых, институциональный дизайн, который определяет взаимоотноше-

ния между уровнями управления и характеризует первый тип управления [Hooghe, Marks, 2003, p. 12], оказывается определяющим для объяснения результативности и эффективности реализуемого политического курса [Arlotti, Aguilar – Hendrickson, 2018]. Во-вторых, открывая возможности для аутсорсинга, государственные органы создают себе конкурентов в сфере предоставления услуг гражданам за счет бюджета. Только долгосрочная административная и политическая приверженность реформам способствует успеху, особенно в таких сферах, как здравоохранение и образование [Batley, 2004].

Включение в процесс реализации политического курса множественного количества акторов неизменно приводит к размыванию ответственности, а в сфере социальной политики и к откровенному сокращению государственных обязательств и увеличению частных, корпоративных и волонтерских вложений в общественное благополучие [Gilbert, 2002; Dagnino, 2016]. Нечеткое разделение ответственности между уровнями власти способствует стратегиям избегания наказания, осуждения и перекладывания издержек на других стейкхолдеров [Arlotti, Aguilar – Hendrickson, 2018]. Вместе с тем европейские исследования показывают, что легитимация на выходе (*output legitimacy*) отчасти снимает напряжение в дилемме подотчетности и эффективности [Young, Wallace, 2000].

Аудиторские процедуры, предполагающие оценку (часто количественных) показателей реализованного проекта или политического курса, становятся важной частью обратной связи, несмотря на их «ритуальность и низкую эффективность» [Moran, 2002, p. 405]. Исследуя аудит как неотъемлемую часть современного политического курса, Майкл Пауэр приходит к выводу, что отсутствие доверия между социальными акторами является ключом к пониманию его высокой востребованности [Power, 2000]. При этом система МУ создает специфические стимулы для снижения издержек. Например, Холмстром и Милгром показали [Holmstrom, Milgrom, 1991], что в случае, когда агенты должны продемонстрировать успешное выполнение разнообразных функций, приоритет будет отдан той функции, которая легче всего измеряется [Järppinen, Kulmala, 2021, p. 118–140]. Как результат аудит сопровождают многочисленные «игры в креативное исполнение» (*creative compliance*), которые не только чреваты дисфункциями исполнителей политического курса, но и могут разрушать изначальные цели и намерения [Power, 2000, p. 115]. Показательным является повсеместное навязывание оценки исследовательской

деятельности, ориентированное на уровень публикационной активности. Эти нововведения в сфере производства научного знания затронули многие страны, но далеко не везде они приводят к качественному скачку, инновациям и открытиям [Power, 2000, p. 115].

Заключение

Наша статья, вслед за разрастающейся академической литературой, анализирует многоуровневые системы как новый феномен и предлагает инструменты не только для осмысления трансформирующейся роли государства, а также уровней и способов включения негосударственных акторов, но и формулирует основные вызовы, с которыми сталкивается МУ.

Одним из эффектов увеличившейся роли негосударственных акторов является взаимозависимость всех трех секторов в ходе подготовки и реализации реформ. Будучи неспособным претворить в жизнь политический курс единолично (даже космические проекты и обеспечение безопасности сегодня неосуществимы силами правительства), государство отдает часть своей автономии, открывая политические курсы для воздействия со стороны других акторов.

Вместе с тем не стоит чрезмерно умалить роль государства даже в тех контекстах, где ясно прослеживаются механизмы управления второго типа. Государство не только продолжает выполнять функции в сферах законодательства, перераспределения благ и поддержания общественного порядка [Crawford, 2006], но и задает рамки функционирования новой модели управления. Некоторые исследования приписывают успехи второго типа МУ именно той координирующей роли, которую сыграло государство и связанные с ним механизмы первого типа [Audouin, Finger, 2018; Purbo et al., 2019], что соотносится с оригинальной идеей Хуг и Маркса о том, что «второй тип управления в целом расположен внутри первого типа» [Hooghe, Marks, 2003, p. 238]. Даже при решении глобальных политических проблем международное сотрудничество мыслится в терминах сотрудничества между государствами при возможном посредничестве большого количества негосударственных наднациональных акторов.

Два типа МУ представляют собой идеальные типы, с разной степенью совпадающие с наблюдаемой реальностью. Представляется оправданной точка зрения, согласно которой существует

множество различных способов взаимодействия государственных и негосударственных акторов, констелляции которых находятся ближе к тому или иному идеальному типу, но не воплощают его полностью [Bache, Bartle, Flinders, 2016, p. 493]. Более того, государства могут в достаточной мере влиять на конкретную институциональную структуру межуровневых и государственно-частных отношений в зависимости от уровня собственной состоятельности. Таким образом, перспективы дальнейших исследований в области многоуровневого управления связаны, с одной стороны, с изучением эффектов многоуровневых систем на конкретные решения в отдельных сферах политического курса, а с другой стороны, с выявлением тех факторов, которые объясняют большую или меньшую степень включения государственных структур в механизмы многоуровневого управления.

A.V. Starodubtsev, A.V. Scherbak, D.A. Stremoukhov¹
State and non-state actors in multi-level governance systems:
from the iron triangle to co-governance²

Abstract. The article scrutinizes the current changes in the process of policy formulation and policy implementation. Analyzing classic and up-to-date literature on policy studies, the authors demonstrate that the new roles of state- and non-state actors and the new modes of their interaction serve as a background for policy change regardless of the political context it takes place in. The authors utilize the concepts of multi-level governance and network governance in order to identify the new functions actors take in a policy process and to outline the pathways for future research in the field.

Literature overview demonstrates a pervasive increase in co-dependence of all stakeholders, who became an integral part of public policy, starting from social agenda and ending up with global environmental challenges. Such phenomena as co-governance, regulatory state, and private government become extreme examples of shifts in quality of multi-level governance systems. These changes are also relevant for non-democratic and non-capitalist market contexts, even though they are limited to specific policy spheres and might produce different outcomes. Inevitable shortcomings of multi-level governance are a tendency of private capture of public policy, legitimacy decline and blurring of accountability as well as escalation of the principal-agent problem. The crucial explanation of multi-level governance efficiency lies in the coherence

¹ **Starodubtsev Andrey**, HSE University (St, Petersburg), e-mail: astarodubtsev@hse.ru; **Shcherbak Anna**, independent researcher; **Stremoukhov Denis**, HSE University (St, Petersburg), e-mail: dstremoukhov@hse.ru.

² The article was prepared within the framework of the project “International academic cooperation” HSE University.

of layering of responsibilities, fair distribution of costs and additional incentives for cooperation among various layers of governance.

The article is organized as follows. The first paragraph describes the role of the state and governmental actors under the conditions of multi-level governance. The second paragraph is devoted to the role of non-state actors (business, NGOs, international, and transnational organizations) in the process of policy formulation and policy change. Finally, the third paragraph focuses on the changes in actors' behavior that take place at the stages of policy implementation and feedback. To conclude, the authors discuss how the development of multi-level governance influences state autonomy.

Keywords: multi-level governance; network governance; co-governance; public policy; international actors; NGO; business.

For citation: Starodubtsev A.V., Scherbak A.V., Stremoukhov D.A. State and non-state actors in multi-level governance systems: from the iron triangle to co-governance. *Political science (RU)*. 2025, N 3, P. 15–35. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2025.03.01>

References

- Alford J. The multiple facets of co-production: building on the work of Elinor Ostrom. *Public management review*. 2014, Vol. 16, N 3, P. 299–316. DOI: <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.806578>
- An S., Kulmala M. Global deinstitutionalisation policy in the post-Soviet space: A comparison of child-welfare reforms in Russia and Kazakhstan. *Global social policy*. 2021, Vol. 21, N 1, P. 51–74. DOI: <https://doi.org/10.1177/1468018120913312>
- Appel H., Orenstein M. A. Ideas versus resources: explaining the flat tax and pension privatization revolutions in Eastern Europe and the former Soviet Union. *Comparative political studies*. 2013, Vol. 46, N 2, P. 123–152. DOI: <https://doi.org/10.1177/0010414012453036>
- Arlotti M., Aguilar-Hendrickson M. The vicious layering of multilevel governance in Southern Europe: the case of elderly care in Italy and Spain. *Social policy & administration*. 2018, Vol. 52, N 3, P. 646–661. DOI: <https://doi.org/10.1111/spol.12351>
- Audouin M., Finger M. The development of mobility-as-a-service in the Helsinki Metropolitan area: a multi-level governance analysis. *Research in transportation business & management*. 2018, Vol. 27, P. 24–35. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.rtbm.2018.09.001>
- Bache I., Bartle I., Flinders M. Multi-level governance. In: Ansell C., Torfing J. (eds). *Handbook on theories of governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2016, P. 486–498.
- Batley R. The politics of service delivery reform. *Development and change*. 2004, Vol. 35, N 1, P. 31–56. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.2004.00341.x>
- Beisheim M., Liese A., Janetschek H., Sarre J. Transnational partnerships: conditions for successful service provision in areas of limited statehood. *Governance*. 2014, Vol. 27, N 4, P. 655–673. DOI: <https://doi.org/10.1111/gove.12070>
- Bentley A.F. *The process of government: a study of social pressures*. Chicago: University of Chicago Press, 1908, 501 p.

- Betsill M.M., Bulkeley H. Cities and the multilevel governance of global climate change. *Global governance: a review of multilateralism and international organizations*. 2006, Vol. 12, N 2, P. 141–160. DOI: <https://doi.org/10.1163/19426720-01202004>
- Billis D. *Hybrid organizations and the third sector: challenges for practice, theory and policy*. London: Palgrave MacMillan, 2010, 256 p.
- Börzel T.A., Hönke J., Thauer C.R. Does it really take the state. *Business and politics*. 2012, Vol. 14, N 3, P. 1–34. DOI: <https://doi.org/10.1515/bap-2012-0023>
- Bussemeyer M.R., Thelen K. Institutional sources of business power. *World politics*. 2020, Vol. 72, N 3, P. 448–480. DOI: <https://doi.org/10.1017/S004388712000009X>
- Coen D., Thatcher M. Network governance and multi-level delegation: European networks of regulatory agencies. *Journal of public policy*. 2008, Vol. 22, N 1, P. 49–71. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0143814X08000779>
- Cook L., Iarskaia-Smirnova E., Tarasenko A. Outsourcing social services to NGOs in Russia: federal policy and regional responses. *Post Soviet affairs*. 2021, Vol. 37, N 2, P. 119–136.
- Crawford A. Networked governance and the post-regulatory state? Steering, rowing and anchoring the provision of policing and security. *Theoretical criminology*. 2006, Vol. 10, N 4, P. 449–479. DOI: <https://doi.org/10.1177/1362480606068874>
- Dagnino E. Citizenship in Latin America: an introduction. *Latin American perspectives*. 2016, Vol. 30, N 2, P. 211–225 DOI: <https://doi.org/10.1177/0094582X02250624>
- Deakin N., Walsh K. The enabling state: the role of markets and contracts. *Public administration*. 1996, Vol. 74, P. 33–48.
- Di Gregorio M., Fatorelli L., Paavola J., Locatelli B., Pramova E., Nurrochmat D.R., May P.H., Brockhaus M., Sari I.M., Kusumadewi S. D. Multi-level governance and power in climate change policy networks. *Global environmental change*. 2019, Vol. 54, P. 64–77. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2018.10.003>
- Dunlop C.A. The possible experts: How epistemic communities negotiate barriers to knowledge use in ecosystems services policy. *Environment and planning C: Government and policy*. 2014, Vol. 32, N 2, P. 208–228. DOI: <https://doi.org/10.1068/c13192j>
- Easterly W. *The tyranny of experts: economists, dictators, and the forgotten rights of the poor*. Philadelphia: Basic books, 2014, 416 p.
- Easton D. An approach to the analysis of political systems. *World politics*. 1957, Vol. 9, N 3, P. 383–400.
- Fuchs D., Kalfagianni A. The causes and consequences of private food governance. *Business and politics*. 2010, Vol. 12, N 3, P. 145–181. DOI: <https://doi.org/10.2202/1469-3569.1319>
- Gilbert N. *Transformation of the welfare state: the silent surrender of public responsibility*. Oxford: Oxford University Press, 2002, 224 p.
- Glaeser E.L., Shleifer A. The rise of the regulatory state. *Journal of economic literature*. 2003, Vol. 41, N 2, P. 401–425. DOI: <https://doi.org/10.3386/w8650>
- Green J.F. Private standards in the climate regime: the greenhouse gas protocol. *Business and politics*. 2010, Vol. 12, N 3, P. 1–37. DOI: <https://doi.org/10.2202/1469-3569.1318>
- Gulbrandsen L.H. Public sector engagement with private governance programmes: interactions and evolutionary effects in forest and fisheries certification. In: van Erp J., Faure M., Nollkaemper A., Philipsen N. (eds). *Smart mixes for transboundary envi-*

- ronmental harm. Cambridge: Cambridge University Press, 2019, P. 211–236. DOI: <https://doi.org/10.1017/9781108653183.010>
- Hassel A. Multi-level governance and organized interests. In: Enderlein H., Wälti S., Zürn M. (eds). *Handbook on multi-level governance*. Cheltenham: Edward Elgard Publishing, 2010, P. 153–167.
- Hensengerth O., Lu Y. Emerging environmental multi-level governance in China? Environmental protests, public participation and local institution-building. *Public policy and administration*. 2019, Vol. 34, N 2, P. 121–143.
- Holmstrom B., Milgrom P. Multitask principal-agent analyses: incentive contracts, asset ownership, and job design. *Journal of law, economics and organization*. Vol. 7, P. 24–52. DOI: https://doi.org/10.1093/jleo/7.special_issue.24
- Hooghe L., Marks G. Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American political science review*. 2003, Vol. 97, N 2, P. 233–243. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0003055403000649>
- Jäppinen M., Kulmala M. “One has to stop chasing numbers!” The unintended consequences of Russian child welfare reforms. In: Jäppinen M., Kulmala M., Tarasenko A., Pivovarova A. *Reforming child welfare in the Post-Soviet space: institutional change in Russia*. Abingdon: Routledge, 2021, P. 118–140.
- Joppke C. Beyond national models: civic integration policies for immigrants in Western Europe. *West European politics*. 2007, Vol. 30, N 1, P. 1–22. DOI: <https://doi.org/10.1080/01402380601019613>.
- Kazepov Y. *Rescaling social policies: towards multilevel governance in Europe*. London: Routledge, 2010, 506 p.
- Keane J. *Global civil society?* Cambridge: Cambridge University Press, 2003, 236 p.
- Keohane R.O. *After hegemony: cooperation and discord in the world political economy*. Princeton: Princeton university press, 2005, 320 p.
- Kingdon J.W. *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: Longman, 2003, 253 p.
- Kluczevska K., Korneev O. Policy translation in global health governance: localizing harm reduction in Tajikistan. *Global social policy*. 2021, Vol. 21, N 1, P. 75–95.
- Knight J., Shi L. Fiscal decentralization: incentives, redistribution and reform in China. *Oxford development studies*. 1999, Vol. 27, N 1, P. 5–32. DOI: <https://doi.org/10.1080/13600819908424164>
- Kropp S., Aasland A., Berg-Nordlie M., Holm-Hansen J., Schuhmann J. *Governance in Russian regions: A policy comparison*. London: Palgrave Macmillan, 2018, 249 p. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-61702-2>
- Lowi T. *The end of liberalism*. New York: W. W. Norton & Company, 2009, 331 p.
- Majone G. From the positive to the regulatory state: causes and consequences of changes in the mode of governance. *Journal of public policy*. 1997, Vol. 17, N 2, P. 139–167. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0143814X00003524>
- Manning N. The legacy of the new public management in developing countries. *International review of administrative sciences*. 2001, Vol. 67, N 2, P. 297–312. DOI: <https://doi.org/10.1177/0020852301672009>
- Marsh D., Sharman J. C. Policy diffusion and policy transfer. *Policy studies*. 2009, Vol. 30, N 3, P. 269–288. DOI: <https://doi.org/10.1080/01442870902863851>

- Mayer F., Gereffi G. Regulation and economic globalization: prospects and limits of private governance. *Business and politics*. 2010, Vol. 12, N 3, P. 1–25. DOI: <https://doi.org/10.2202/1469-3569.1325>
- Milward H.B., Provan K.G. Governing the hollow state. *Journal of public administration research and theory*. 2000, Vol. 10, N 2, P. 359–380. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024273>
- Moran M. Understanding the regulatory state. *British journal of political science*. 2002, Vol. 32, N 2, P. 391–413. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0007123402000169>
- Nye J.S., Keohane R.O. Transnational relations and world politics: an introduction. *International organization*. 1971, Vol. 25, N 3, P. 329–349. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0020818300026187>
- Obydenkova A. Multi-level governance in Post-Soviet Eurasia: problems and promises. In: Enderlein H., Wälti S., Zürn M. (eds). *Handbook on multi-level governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2010, P. 292–307.
- Obydenkova A.V., Libman A. *Authoritarian regionalism in the world of international organizations: global perspective and the Eurasian Enigma*. Oxford: Oxford University Press, 2019, 336 p.
- Osborne D., Gaebler T. *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector from schoolhouse to statehouse*. New York: Plume, 1993, 432 p.
- Pape U. *The politics of HIV/AIDS in Russia*. London: Routledge, 2013, 304 p.
- Peters B.G., Pierre J. Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of public administration research and theory*. 1998, Vol. 8, N 2, P. 223–243. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024379>
- Power M. The audit society - second thoughts. *International journal of auditing*. 2000, Vol. 4, P. 111–119. DOI: <https://doi.org/10.1111/1099-1123.00306>
- Purbo R.K., Smith C., Bianchi R.J. Local government and public-private partnerships: experiencing multilevel governance issues in Indonesian water supply provision. *International journal of water resources development*. 2020, Vol. 36, N 1, P. 27–49. DOI: <https://doi.org/10.1080/07900627.2019.1625754>
- Richardson J. Government, interest groups and policy change. *Political studies*. 2000, Vol. 48, N 5, P. 1006–1025. DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-9248.00292>
- Sabatier P. A. 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.
- Samaratunge R., Alam Q., Teicher J. The new public management reforms in Asia: A comparison of South and Southeast Asian countries. *International review of administrative sciences*. 2008, Vol. 74, N 1, P. 25–46. DOI: <https://doi.org/10.1177/0020852307085732>
- Samb B., Evans T., Dybul M., Atun R., Moatti J.-P., Nishtar S., Wright A., Celletti F., Hsu J., Kim J. Y., Brugha R., Russell A., Etienne C. An assessment of interactions between global health initiatives and country health systems. *The Lancet*. 2009, Vol. 373, N 9681, P. 2137–2169. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(09\)60919-3](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(09)60919-3)
- Schakel A. H., Hooghe L., Marks G. Multilevel governance and the state. In: Leibfried S., Huber E., Lange M., Levy J.D., Stephens J.D. *The Oxford handbook of transformations of the state*. Oxford: Oxford University Press, 2015, P. 269–285.

- Schludi M. *The reform of Bismarckian pension systems: A comparison of pension politics in Austria, France, Germany, Italy and Sweden*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2005, 312 p.
- Scholte J.A. Civil society in multi-level governance. In: Enderlein H., Wälti S., Zürn M. (eds). *Handbook on multi-level governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2010, P. 383–396.
- Schreurs M.A. Multi-level governance the ASEAN Way. In: Enderlein H., Wälti S., Zürn M. (eds). *Handbook on multi-level governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2010, P. 308–320.
- Sicilia M., Guarini E., Sancino A., Andreani M., Ruffini R. Public services management and co-production in multi-level governance settings. *International review of administrative sciences*. 2016, Vol. 82, N 1, P. 8–27. DOI: <https://doi.org/10.1177/0020852314566008>
- Slaughter A.M. The real new world order. *Foreign affairs*. 1997, Vol. 76, N 5, P. 183–197.
- Smorgunov L.V. Modern trends in public administration: from new public management to public policy management. *Political science (RU)*. 2022, N 3, P. 100–121. (In Russ.)
- Stone R.W. *Controlling institutions: international organizations and the global economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011, 272 p.
- Stubbs P. Stretching concepts too far? Multi-level governance, policy transfer and the politics of scale in South-Eastern Europe. *South East European politics*. 2005, Vol. 6, N 2, P. 66–87.
- Sungurov A.Yu. Public policy: development of foreign and Russian studies. *Political science (RU)*. 2022, N 3, P. 80–99. (In Russ.)
- Suškevičs M. Legitimacy analysis of multi-level governance of biodiversity: evidence from 11 case studies across the EU. *Environmental policy and governance*. 2012, Vol. 22, N 4, P. 217–237. DOI: <https://doi.org/10.1002/eet.1588>
- True J., Mintrom M. Transnational networks and policy diffusion: the case of gender mainstreaming. *International studies quarterly*. 2001, Vol. 45, N 1, P. 27–57.
- Ulybina O., Fennell S. Forest certification in Russia: challenges of institutional development. *Ecological economics*. 2013, Vol. 95, P. 178–187. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2013.09.004>
- Young A.R., Wallace H. *Regulatory politics in the enlarging European Union: weighing civic and producer interests*. Manchester: Manchester University Press, 2000, 180 p.

Литература на русском языке

- Сморгунов Л.В. Современные тенденции в государственном управлении: от нового государственного менеджмента к управлению публичной политикой // Политическая наука. – 2022. – № 3. – С. 100–121.
- Сунгуров А.Ю. Публичная политика: развитие зарубежных и российских исследований // Политическая наука. – 2022. – № 3. – С. 80–99.