

ОСОБЕННОСТИ ОЦЕНКИ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ В УСЛОВИЯХ СЕТЕВОГО ОБЩЕСТВА¹

Е. А. Блинова

Блинова Елена Александровна, Санкт-Петербургский государственный университет, 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7/9. Эл. почта: caudex@yandex.ru.

Аннотация. Цель исследования — проследить, каким образом сочетаются два подхода в политической науке — оценивание публичной политики и сетевой анализ. Оба подхода по отдельности активно используются при анализе публичной политики, и мы ставим задачу выяснить, каким образом и на основе чего возможен их синтез.

Методология исследования базируется на подходе публичного руководства (governance), а также теории игр и подходе экономики соглашений (неоинституциональная теория). Они позволяют проанализировать правила взаимодействия акторов, принципы, которыми они руководствуются, а также особенности координации в рамках сети.

Основные выводы исследования: оценивание публичной политики прошло в своем развитии несколько этапов и в начале XXI века подошло очень близко к слиянию с сетевым подходом в рамках публичного руководства. Тем не менее в научной литературе встречается крайне мало исследований, уделяющих внимание этому феномену. Стандартный сетевой анализ не дает возможности изучить динамичный, разноплановый характер функционирования сетей, а также внешние проявления политической активности сетей в публичной сфере. Вместе с тем конструктивистский подход к оцениванию, делающий акцент на делиберативных аспектах — важности общественных обсуждений в публичной политике — также упирается в «черный ящик» и невозможность определить, что стало источником проблем — дизайн программы или ее реализация. Для решения проблем, возникающих на стыке оценивания и сетевого анализа, мы привлекли теорию игр и подходы governance и экономики соглашений.

Данное исследование показало возможность и перспективность объединения двух методологических подходов — оценивания публичной политики и сетевого анализ для устранения индивидуальных ограничений.

Ключевые слова: оценивание программ, публичная политика, сетевой анализ, теория игр, публичное руководство, неоинституционализм.

В данной статье мы собираемся проследить, каким образом сочетаются два подхода в политической науке — оценивание публичной политики и сетевой анализ. Оба подхода по отдельности вполне успешно применяются для изучения публичной политики, и мы ставим задачу выяснить, возможно ли их объединить с целью устранения индивидуальных ограничений.

Оценка программ и публичной политики — актуальное явление в сфере государственного управления и социального развития многих стран мира. В англоязычной литературе оно обозначается термином *policy and program evaluation*. Как показала практика, использование оценки программ в деятельности государственных организаций позволяет повысить их прозрачность и подотчетность, а также повышает эффективность и продуктивность их функционирования. В нашей статье мы рассмотрим взаимосвязь двух областей политической науки — оценки программ и публичной политики (*policy and program evaluation*)

¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке РФФИ, проект № 18-011-00705 «Объяснительный потенциал сетевой теории в политических исследованиях: методологический синтез как аналитическая стратегия».

и сетевого анализа. Для начала приведем некоторые полезные для нашей статьи определения оценивания. М. Пэттон, разработавший подход оценки, ориентированной на использование, дает следующее определение: «оценивание — это систематический сбор информации относительно характеристик и результатов политики, улучшения ее эффективности и помощи в принятии информированных решений по поводу ее дальнейшего развития» (Patton, 1997). Более приближенное к социальным наукам определение можно найти у П. Росси «оценивание заключается в использовании социологических методов для систематического изучения эффективности социальных программ» (Rossi, Lipsey, Freeman, 2004). И наконец, определение с точки зрения публичного управления дал Е. Хаус «оценка публичной политики — это институт повышающий демократичность публичных решений, так как он делает программы и политику более открытыми для общественного изучения и обсуждения» (House, 1999). Оценивание на Западе успешно развивается и как учебная дисциплина, и как профессиональная деятельность.

Сетевой подход в последние годы также обрел широкую поддержку в научном сообществе. В методологическом плане здесь одинаково хорошо разработаны как качественные, так и количественные методы, в том числе статистическое моделирование: процедуры квадратичного распределения (quadratic assignment procedures QAPs), экспоненциальные модели случайных графов (exponential random graph models ERGMs) и стохастические актор-ориентированные модели (stochastic actor-oriented models SAOMs). При этом для повышения объяснительного потенциала исследователи в политической науке прибегают к комбинированию сетевого подхода с такими методологиями, как теория рационального выбора, теория игр и др. Проблема заключается в том, что большинство научных результатов в рамках сетевого политического анализа лежит в плоскости объяснения природы самих сетей, их динамики, стратегий акторов, но не объяснения публичной политики. При анализе сетевого взаимодействия экономисты в первую очередь изучают координацию действий между акторами. В то же время политическая наука обращает больше внимания на особенности публичного управления — на то, как акторы сети влияют на сообщество в целом. Использование сетевого анализа для изучения публичного управления на региональном уровне связано с рядом проблем. Во-первых, сетевой анализ в основном имеет статичный характер, а политические сети по своему характеру высоко динамичны. Динамический характер сетевого взаимодействия выражается в том, что по сравнению с организацией сеть — менее стабильная структура, которая нуждается в институализации посредством соответствующих правил и норм. По мере развития региона система управления также должна адаптироваться к изменениям.

Во-вторых, сетевой анализ часто исследует одно измерение, в то время как политические сети могут иметь разноплановый характер: персональные, организационные и институциональные отношения пересекаются в сложной структуре с большой размерностью. Многоуровневый характер сетей отражает человеческий фактор. Персональный стиль взаимодействия представителей правительственных структур или организаций гражданского общества влияет как на характер отношений внутри сети, так и на характер всей сети как социальной единицы.

И, наконец, в-третьих, оценка сетей часто ограничивается внутренними процессами коммуникации, в то время как сети управления проявляют себя и через внешнюю активность, влияя на развитие конкретных сфер в регионе. Во время

проведения оценки сети необходимо учитывать три формы взаимоотношений: во-первых, межличностные отношения между двумя или более акторами, во-вторых, взаимоотношения между группой акторов и остальными членами организации и, в-третьих, общее взаимодействие между многочисленными индивидами, которые вместе формируют политическую повестку. Их может объединять общее корпоративное чувство сопричастности невидимому коллективу. Оценка сетевого публичного управления должна разделять уровни взаимоотношений внутри и вне сети и анализировать их по отдельности. Внутри сети преобладают процессы коммуникации между членами сети, но они этим не ограничиваются. Также могут быть дополнительные важные процессы коммуникации, например, между членами сети и регулирующими органами.

Следовательно, во время оценки сетевого публичного управления нужно обращать внимание на три аспекта — 1) динамическое развитие сетей; 2) многоуровневый характер управления; 3) наличие большого количества факторов помимо коммуникации между членами сети.

История становления двух подходов

Эта статья обращается к вопросу взаимосвязи оценки публичной политики и сетевого анализа, основываясь на обзоре литературы по оцениванию и сетевому подходу. Выводы, к которым мы пришли, во многом обусловлены предшествующей историей становления обеих концепций. По мнению исследователя Х. Вольмана (Wollman, 2003), в становлении оценки политики и программ можно выделить три волны. Первая волна связана с возникновением государства всеобщего благосостояния в США и европейских странах после Второй мировой войны. На первом этапе оценку использовали для измерения непосредственных результатов (outputs) от проводимой социальной политики. После нефтяного кризиса в 1970-х гг. к власти в западных странах пришли такие лидеры как Рональд Рейган и Маргарет Тэтчер, нацеленные на сокращение бюджетных расходов и свертывание государственных социальных программ. Поэтому на втором этапе оценка программ заключалась в измерении в первую очередь государственных расходов (inputs) и экономии ресурсов. Конец 1980-х гг. был ознаменован появлением нового подхода в государственном управлении — нового государственного менеджмента. Он принес с собой новую форму координации деятельности внутри административной системы — теперь на смену иерархическому принципу пришел рыночный механизм. Эффективность работы государственной системы управления обрела новые показатели — соотношения затрат и выгод, ориентация на получение прибыли, эффективное в экономическом плане расходование имеющихся ресурсов. Для этого использовались такие механизмы, как аусторсинг, агенсификация, борьба с дублированием функций различными органами и др. Во время этой третьей волны развития оценки программ стали доминировать следующие типы оценивания — оценка краткосрочных (outputs) и среднесрочных (outcomes) результатов, оценка эффективности как соотношения «затрат — выгод» или «затрат — результативности», а также самооценка (self-evaluation) в виде мониторинга за достижением различных индикаторов. Как мы видим, оценка программ на протяжении своего развития в XX в. выполняла в первую очередь менеджериальную функцию и использовалась для контроля за проведением программы или предоставления отчетности о проделанной работе и достигнутых результатах.

Одновременно в политической науке активно разрабатывался еще один подход к оценке публичной политики — теория сетей. Многие авторы внесли вклад в разработку теории сетей — Э. Остром, Р. Роудс, Д. Марш, Д. Кноук, Т. Берцель, Дж. Марч и др. Таня Берцель определяет политическую сеть как «набор относительно стабильных неиерархических взаимосвязанных отношений, объединяющих разнообразных акторов с общими интересами относительно политического развития и обменивающихся ресурсами для достижения общих интересов, признающих, что кооперация — лучшая стратегия для достижения общих целей» (Börzel, 1997).

Возвращаясь к подходу нового государственного менеджмента, со временем оказалось невозможным основывать государственное управление на чисто рыночных принципах координации в связи с явлениями провалов рынка — наличием монополий, внешних эффектов (экстерналий), асимметричностью информации и др. Стало очевидным, что государственное управление также должно обеспечивать потребность в социальной эффективности и справедливости. В ответ на критику нового государственного менеджмента возникла новая концепция публичного руководства (governance). Согласно концепции «публичного руководства» происходит переход к новой форме координации деятельности между государством и гражданским обществом. На смену иерархическому и рыночному механизмам координации приходит сетевое горизонтальное взаимодействие между организациями гражданского общества, причем государство выступает здесь не в качестве равноправного игрока, а в роли арбитра, следящего за соблюдением правил и создающего инфраструктуру.

Тема взаимосвязи оценки публичной политики и сетевого анализа мало разработана как в отечественной, так и в западной литературе. На наш взгляд, для исследования данной взаимосвязи перспективными представляются три подхода — теория игр, подход «экономики соглашений» Л. Тевено и Л. Болтянски, а также оценивание как функция государственного управления в подходе публичного руководства.

Пригодность теории игр для оценивания политики

Большая часть современной публичной политики формулируется и реализуется в рамках сетей с множеством акторов. В рамках оценивания можно говорить о двух подходах, затрагивающих многоакторность сетевого общества: конструктивистский подход и аналитический подход.

Конструктивистское оценивание ориентировано на процесс (Guba, Lincoln, 1989) и заключается в повышенном внимании к участию, диалогу, взаимодействию и подобной активности в оценивании. Оценивание публичной политики в сетевом обществе требует определенных методов. Конструктивистское оценивание публичной политики и программ основывается на подходе теории изменений. Данный подход предполагает причинно-следственные связи и каузальные цепи для определения того, работает или нет политика или программа. В большинстве случаев акторы рассматриваются как часть предварительных теорий или результат причинно-следственных связей. Все акторы играют роль в производстве непосредственных и долгосрочных последствий. Конструктивистский подход предлагает пути изучения того, какой вклад разнообразные акторы в цепи событий вносят в достижении желаемых результатов. Тем не менее он не предла-

гает способов понять, почему акторы не вносят вклад или как могут получиться неутешительные результаты из взаимодействия акторов, обладающих добрыми намерениями и в целом поддерживающих цели и задачи политики. В результате многие оценщики сталкиваются с трудностями при объяснении того, что происходит во время реализации проекта или политики. Они упираются в «черный ящик» реализации, который не позволяет отделить ошибки дизайна от ошибок реализации.

Аналитический подход, куда и относится теория игр, менее развит. Теория игр широко используется в экономике и политической науке, однако в литературе по оцениванию на данный момент мало применяется. Поэтому вопросы относительно пригодности теории игр в качестве методов оценивания остаются уместными. В идеале теория игр позволяет приоткрыть «черный ящик» реализации политики, когда эта реализация зависит от действий нескольких независимых акторов. Данный потенциал проистекает не столько из математического использование теории игр, сколько из использования теории игр как формального моделирующего подхода, который обрисовывает структуру и добавляет строгости к изучению социальных процессов. Рассмотрим потенциал применения теории игр в оценивании публичной политики. Сетевое управление характеризуется наличием множества акторов и связей, которые формируют политику и ее реализацию, и в связи с этим определяют результаты. В большинстве случаев понимание ошибок реализации политики возможно путем анализа роли различных акторов, занимающихся реализацией. Во время реализации политики акторам необходимо сотрудничать. Вместе с тем они сталкиваются с принуждением, давлением и различными приоритетами. Также во время реализации необходимо осуществлять специфический выбор, требующий профессиональных суждений. Если политика или программа долгосрочная, то в ее реализации будут встречаться повторяющиеся действия и паттерны взаимодействия. Поэтому акторы могут выяснить, как обыграть систему, что добавляет еще большие сложности в понимание результатов, основываясь на начальном дизайне политики (Hermans, 2014). И если мы заинтересованы в долгосрочных результатах действия множества акторов, требуется более тщательный анализ взаимодействия между акторами. В теории игр акторы должны координировать свое поведение с другими и предугадывать поведение контрагентов, чтобы выстраивать свое поведение. Теория игр основана на предположении, что результат взаимодействия можно объяснить с позиций рационального выбора индивидуальных участников. В общих чертах теория игр включает следующие основные понятия. Игроки (синоним слова акторы) включают людей, правительства, организации. В игре участники обладают определенным числом возможных ходов — действий. Последовательность действий, которые совершают игроки, называется стратегия. Часто стратегии выбираются игроками в соответствии с ожидаемыми решениями других игроков. Объединенные стратегии всех игроков определяют последствия игры. Игроки обладают различными предпочтениями среди возможных последствий. Понятие выигрыша используется для обозначения ценности этих последствий для различных игроков. Игры проводятся в соответствии с правилами, предписывающими разрешенные, запрещенные и необходимые действия и стратегии. Различные правила могут привести к различным последствиям. Однако теория игр не занимается изучением этих правил, ими занимается институциональный ана-

лиз. Предполагается, что формальные модели теории игр могут достаточно аккуратно симулировать ряд игр в реальном мире и что их можно использовать для анализа вопросов назначения и справедливости распределение ценностей между акторами. Классическая теория игр имеет важные ограничения, которые могут сказаться на использовании теории игр в оценке. В основе классической теории игр лежит следующее предположение — ограниченное количество полностью рациональных акторов участвует в изолированной игре. Вместе с тем требуется полная информация об игре и правилах игры, а также о предпочтениях игроков и функциях полезности. Для преодоления данных ограничений возникли подвиды теории игр, например, теория мета-игр, анализ гипер-игр, также игры с неполной информацией, с асимметричной информацией, игры с неопределенностью. Другие ответвления теории игр пытаются преодолеть ограничение, касающееся изолированной игры. Работа ведется над играми, включающими эволюционную динамику и обучение, а также многоуровневые игры внутри организации и между нациями. Хотя в большинстве приложений теории игр используется некооперативная теория игр, все же имеется ряд работ, основывающихся на кооперативной теории игр. Они изучают создание ценности индивидами и группами вместо изучения потенциальных результатов конфликтов, основываясь на специфических действиях игроков в игре. Все же использованию теории игр в оценивании мешают понятия ограниченной рациональности и иррационального поведения. Игры могут существовать как теоретические конструкции, но наблюдение игр, измерение их параметров на практике трудно выполнимо. Оценка выигрышных структур для реальных акторов представляет сложности, и эта проблема широко известна в экономике. Несмотря на потенциальную полезность теории игр в оценивании, она редко используется.

Неоинституциональный подход и «экономика соглашений»

Еще один перспективный способ оценки публичной политики в условиях сетевого общества предлагает разновидность неоинституционального подхода — так называемая «экономика соглашений», разработанная в 1980-х гг. Л. Тевено, Ф. Эмар-Дюверне и Л. Болтянски. Она сосредоточивает свое внимание на механизмах согласований и способах координации индивидуальных действий. Л. Тевено анализирует социальные и организационные аспекты (все, что связано с соглашениями, обязательствами, доверием, лояльностью, солидарностью и т.д.) функционирования общества. Основными объектами, исследуемыми этой теорией, стали формальные и неформальные правила, контрактные соглашения, традиции, которые невозможно свести к индивидуальной рациональности. Л. Тевено перешел на другой уровень анализа, чтобы объединить индивидуальное поведение и решение (экономическую рациональность) и социальное, коллективное поведение (социальные нормы) и изучать интеграцию индивидуальных действий в порядок, равновесие, координацию. В анализе координации взаимодействий кроме нормативной и объективной ситуации следует еще учитывать модальность суждения, которое выносит индивид о действиях других индивидов. В зависимости от разных возможностей согласования действий с окружающим миром существуют разные модальности суждения. Взаимное согласование в ходе совместной деятельности требует сначала выработки общих оценок (таких как цена, репутация, эффективность, общий интерес). Л. Тевено утверждает, что

координация действий требует усилий, а не осуществляется автоматически (Тевено, 1997). В человеческой деятельности всегда существует неопределенность, обусловленная асимметричностью информации или контекстом ситуации. Эта неопределенность мешает координации действий. Л. Тевено предлагает дифференцировать формы неопределенности (информации), причем эти формы оказываются производными от различных форм оценки. Поэтому упор в подходе Л. Тевено делается на процедуре оценки, которая по его словам «является краеугольным камнем координации» (Олейник, 2005). Существует множество принципов, на основе которых достигается координация. Обоснование действий и, следовательно, возможность их координации связаны с обращением к объектам, характерным для той или иной формы координации. Таким образом, мир вещей также участвует в обосновании и координации действий. Введение общей формы оценки предметов как предпосылки координации происходит через заключение соглашений, что способствует снижению неопределенности. Поэтому экономика соглашений интересуется не столько формальными (юридически закрепленными) нормами, сколько соглашениями — совокупностями неформальных норм, «правил игры». В экономике соглашений признается многообразие контрактных отношений или способов координации. По мнению, Л. Тевено существует как минимум семь «миров», каждому из которых соответствуют свои процедуры координации, своя совокупность вещей (объектов) и свои требования к поведению людей (Тевено, 2001). Эти семь миров — рыночный, индустриальный, традиционный, гражданский, мир общественного мнения, вдохновения и экологический. Каждый из «миров» подразумевает собственную постановку задачи о принятии решения в условиях неопределённости, а также свой механизм реализации решения. Подход Л. Тевено задает широкие рамки для изучения форм координации в реализации публичной политики. Миры не существуют изолированно, а имеют тенденцию пересекаться между собой. «Множественность способов оценки обуславливает одновременное сосуществование различных форм координации, когда отношения между субъектами можно представить в виде совокупности разнородных связей» (Эмар-Дюверне, 1997). В случаях, когда субъект в одном из миров использует тип координации, присущий другому миру, могут возникать конфликты и разного рода дисфункциональные расстройства. Модели «миров» дают глубокую и разнообразную интерпретацию взаимодействия индивидов и коллективного действия.

Оценивание как функция государственного управления в подходе публичного руководства (governance)

И, наконец, обратимся к самому перспективному, на наш взгляд, подходу публичного руководства. Согласно концепции «публичного руководства» происходит переход к новой форме координации деятельности между государством и гражданским обществом. На смену иерархическому и рыночному механизмам координации приходит сетевое горизонтальное взаимодействие между организациями гражданского общества, причем государство выступает здесь не в качестве равноправного игрока, а в роли арбитра, следящего за соблюдением правил и создающего инфраструктуру. Значимым моментом роста роли НКО и гражданского общества являются сетевые механизмы координации. Согласно подходу Э. Ведунга (Hertting, Vedung, 2012), «сетевое управление» (network governance) мо-

жет показаться противоречивым термином, так как «сеть» подразумевает нечто спонтанное, открытое, горизонтальное и изменчивое, а «управление» — руководство, координацию или указание. Необходимость горизонтальной координации между секторами, акторами, программами, департаментами Э. Ведунг объясняет наличием двух типов «сложности» в публичном управлении — институциональной и реальной (*institutional and substantive complexity*). Институциональная сложность отражает политическое разнообразие и проявляется в сфере ответственности различных департаментов, особенностях бюджетного процесса и т.п. Реальная (или субстантивная) сложность отражает наличие плохо структурированных проблем в мире, таких как устойчивое развитие, проблемы голода, бездомность, социальная инклюзивность, обусловленные большим количеством факторов. Для таких проблем неопределенность и разногласия касаются не только описания их природы, причин и последствий, но и их решения. Координация различных участников и заинтересованных сторон — важный инструмент объединения точек зрения, навыков и ресурсов. Цель сетевого управления — воспользовавшись эффектом синергии, предоставить площадку для обсуждения различного опыта и перспектив, чтобы генерировать новое понимание проблем и решений. Сетевые акторы обладают институциональной возможностью объединять и обмениваться имеющимися ресурсами для оптимизации деятельности, совместно выработать общие рамки рассмотрения проблем и адаптироваться к меняющейся среде. Одновременно в связи с наличием проблем оппортунистического поведения, сетевое управление нуждается в государстве как гаранте институтов, обеспечивающем соблюдение договоров и поддерживающем переговорные структуры. Также Л.В. Сморгунов в своей монографии разъясняет, что понятие *governance* возникло на стыке идей нового государственного менеджмента и теории политических сетей. Некоторые исследователи сводят понятие *governance* к системе способностей. «*Governance* является способностью системы правления определять и осуществлять политику, т.е. руководить обществом» (Сморгунов, 2012).

Долгое время, начиная с появления оценивания программ в середине XX в., в среде исследователей доминировало представление об оценивании как менеджериальном, управленческом инструменте. Однако анализ и оценка программ имеют и политический аспект. Существенным моментом для политологического изучения оценивания стало возникновение нового концептуального подхода в политической науке — публичного руководства. Данный подход отразил изменения в характере взаимоотношений государства и гражданского общества, зарождение общества знания, появление сетевых форм координации, тенденции к большей демократизации и учету мнения структур гражданского общества в процессе принятия политических решений. Согласно концепции публичного руководства межорганизационное партнерство, совместные проекты и совместное производство государства и общества приобретают все большее значение в формировании и реализации государственной политики. В условиях публичного руководства основной задачей оценивания является скорее развитие, чем подотчетность. При помощи оценки можно добиться новых форм сотрудничества, сформулировать новые цели и практические действия по решению проблемы, с более глобальной точки зрения. При этом данные, полученные в результате процесса оценки, могут быть использованы всеми акторами, участвующими во взаимодействии с тем, чтобы не только определить перспективы дальнейшего

развития программы, но также на их основе выстроить взаимный диалог. Оценка как переговорная структура может рассматриваться в качестве неотъемлемой части процесса управления. Она нацелена на создание коллективного понимания взаимозависимости, поиск основ взаимодействия и координации. В связи с этим в рамках публичного руководства можно говорить об изменении статуса оценивания с простого менеджерального инструмента до функции государственного управления, которая пронизывает весь цикл принятия политических решений и имеет политическую значимость. Оценка программ является важной составляющей в политическом процессе и, встроенная в институциональную базу управления, способствует демократической легитимности политической системы.

Можно говорить о том, что оценка несет в себе делиберативную функцию при проведении публичной политики в рамках сетевого общества. В таком виде она требует высокого уровня открытости органов государственной власти к оценке. Государственные решения должны приниматься и оцениваться внутри публичного политического пространства. Использование внешней экспертной оценки, общественной экспертизы повышает демократичность процесса оценивания. Улучшение механизмов взаимодействия государства и структур гражданского общества за счет внедрения анализа и оценки программ может способствовать повышению экономической и социальной эффективности деятельности государства, демократизации общественных отношений и росту доверия граждан к государственным структурам. Именно в этом смысле можно говорить об обретении анализом и оценкой программ политического значения, а не только технически менеджерального характера как на данный момент.

В итоге мы приходим к выводу, что исторически оценивание публичной политики само по себе развивалось таким образом, чтобы органично слиться с сетевым подходом в рамках публичного руководства. В большинстве случаев многоакторные сети включают в себя государственных и негосударственных акторов, в первую очередь из гражданского общества, которые фокусируются на конкретной области принятия решений. Исследователи М. Альбрехт и Дж. Элбе указывают на то, что при проведении оценки сетевого публичного управления в рамках концепции *governance* нужно обращать внимание на следующие моменты: 1) как осуществляется функция внутреннего руководства, включая внутреннюю координацию; 2) что из себя представляет регуляторная система сетевого взаимодействия; 3) соблюдается ли баланс между индивидуальными и коллективными интересами; 4) существует ли процесс коллективного научения и стабилизации процесса руководство для сопротивления внешним воздействиям. Для ответа на эти вопросы и эффективного сочетания двух подходов — оценивания и сетевого анализа на практике возможно привлечение дополнительных средств, таких как теория игр и подход «экономики соглашений». Они позволяют проанализировать, на чем основывается координация в рамках сети, чем руководствуются и по каким правилам действуют акторы.

Библиографический список

1. Олейник, А. Н. (2000). *Институциональная экономика*. Учебное пособие. М.: Инфра-М.
2. Сморгун, Л. В. (2012). *В поисках управляемости: концепции и трансформации государственного управления в XXI веке*. СПб.: Изд-во С.-Петербург. ун-та.
3. Тевено, Л. (1997). Множественность способов координации: равновесие и рациональность в сложном мире. *Вопросы экономики*, 10, 44–56.

4. Тевено, Л. (2001). Рациональность или социальные нормы: преодоленное противоречие?. *Экономическая социология (электронный журнал)*, 2, № 1. Режим доступа www.ecsoc.msses.ru
5. Эмар-Дюверне, Ф. (1997). Конвенции качества и множественность форм координации. *Вопросы экономики*, 10, 71–82.
6. Albrecht, M., Elbe, J., Elbe, S. & Meyer, W. (2014). Analyzing and evaluating regional governance networks: Three challenges for applications. *Evaluation*, 20 (1), 58–74.
7. Bannink, D. & Ossewaarde, R. (2012). Decentralization: New Modes of Governance and Administrative Responsibility. *Administration & Society*, 44, 595–625.
8. Börzel, T. A. (1997). What's So Special About Policy Networks? – An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance. *European Integration online Papers*, 1, (16), 1–24.
9. Carlsson, L. (2000). Non-hierarchical evaluation of policy. *Evaluation*, 6 (2), 201–216.
10. Guba, E. G. & Lincoln, Y. S. (1989). *Fourth Generation Evaluation*. Newbury Park, CA: SAGE.
11. Hansen, M. & Vedung, E. (2010). Theory-based stakeholder evaluation. *American Journal of Evaluation*, 31 (3), 295–313.
12. Haynes, P. (2008). Complexity theory and evaluation in public management. *Public Management Review*, 10 (3), 401–419.
13. Hermans, L., Cunningham, S. & Slinger, J. (2014). The usefulness of game theory as a method for policy evaluation. *Evaluation*, 20 (1), 10–25.
14. Hertting, N. & Vedung, E. (2012). Purposes and criteria in network governance evaluation: How far does standard evaluation vocabulary takes us?, *Evaluation*, 18 (1), 27–46.
15. House, E. R. & Howe, R. H. (1999). *Values in evaluation and social research*. Thousand Oaks, CA: SAGE.
16. Papadopolus, Y. (2003). Cooperative forms of governance: problems of democratic accountability in complex environments. *European Journal of Political Research*, 42 (4), 473–501.
17. Patton, M. (1997). *Utilization-focused evaluation: the new century text* / by Michael Quinn Patton. 3rd edition. Newbury Park, CA: Sage Publications Inc.
18. Pollitt, C. (1999). Stunted by Stakeholders? Limits to Collaborative Evaluation. *Public Policy and Administration*, 14 (2), 77–90.
19. Provan, K. & Kenis, P. (2007). Modes of network governance: structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration & Theory*, 18 (2), 229–252.
20. Rossi, P. H., Lipsey M. W. & Freeman H. E. (2004). *Evaluation: a systematic approach*. 7th Edition. Newbury Park, CA: Sage Publications, Inc.
21. Schelling, T. (2010). Game theory: a practitioner's approach. *Economics and Philosophy*, 26 (1), 27–46.
22. Scriven, M. (1996). The theory behind practical evaluation. *Evaluation*, 2 (4), 393–404.
23. Meer, Van der, F. & Edelenbos, J. (2006). Evaluation in multi-actor policy processes: accountability, learning and co-operation. *Evaluation*, 12 (2), 201–218.
24. Van Kersbergen, K., & Van Waarden, F. (2004). "Governance" as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy. *European Journal of Political Research*, 43, 143–171.
25. Wollmann, H. (2003). Evaluation in public-sector reform: Toward a 'third wave' of evaluation? In: Hellmut Wollmann (ed.), *Evaluation in Public Sector Reform*, Cheltenham/Northampton: Edgar Elgar.

Статья поступила в редакцию 14.02.2018
Статья принята к публикации 28.03.2018

Для цитирования: Блинова Е.А. Особенности оценки публичной политики в условиях сетевого общества. – *Южно-российский журнал социальных наук*. 2018. Т. 19. № 2. С. 67–78.

FEATURES OF THE EVALUATION OF PUBLIC POLICY IN A NETWORK SOCIETY

E. A. Blinova

Elena A. Blinova, St. Petersburg State University, St. Petersburg, 199034, Universitetskaya nab., 7/9. E-mail: caudex@yandex.ru.

Abstract. The study was carried out through the financial support of the Russian Fund of Fundamental Research (RFFR), as part of the scientific project № 18-011-00705 “The Explanatory Potential of Network Theory in Political Research: Methodological Synthesis as Analytical Strategy”.

The purpose of the paper is to examine how two approaches — public policy evaluation and network analysis are combined. Both approaches are separately used in the analysis of public policy, and we set ourselves to find out how and on what basis their synthesis is possible.

Methodology: our research is based on the approach of public governance, as well as game theory and the economics of agreements (neo-institutional theory). They help to analyze the rules of interaction between actors, the principles they are guided by, and also the features of coordination within the network.

Conclusions: public policy evaluation has passed several stages in its development, and in the early 21st century came close to the merger with the network approach within the framework of governance approach. Nevertheless, there are very few studies in scientific literature that pay attention to this phenomenon. Standard network analysis does not provide the opportunity to study the dynamic, diverse nature of the functioning of networks, or the external effects of political activity of networks in the public sphere. At the same time, the constructivist approach to evaluation, which emphasizes the deliberation aspects — the importance of public discussions in public policy — also fails to determine what caused the problems — the design of the program or its implementation. To solve problems arising at the junction of evaluation and network analysis, we have used game theory, governance approach and economics of agreements.

Scientific significance: this research has shown the possibility and the prospects of combining two methodological approaches — public policy evaluation and network analysis — to eliminate individual limitations.

Key words: program evaluation, public policy, network analysis, game theory, governance, neo-institutionalism.

References

1. Albrecht, M., Elbe, J., Elbe, S. & Meyer, W. (2014). Analyzing and evaluating regional governance networks: Three challenges for applications. *Evaluation*, 20 (1), 58–74.
2. Bannink, D. & Ossewaarde, R. (2012). Decentralization: New Modes of Governance and Administrative Responsibility. *Administration & Society*, 44, 595–625.
3. Börzel, T. A. (1997). What’s So Special About Policy Networks? — An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance. *European Integration online Papers*, 1, (16), 1–24.
4. Carlsson, L. (2000). Non-hierarchical evaluation of policy. *Evaluation*, 6 (2), 201–216.
5. Emar-Dyuverne, F. (1997). Konventsii kachestva i mnozhestvennost’ form koordinatsii [The Convention and the Quality of the Plurality of Forms of Coordination]. *Voprosy ekonomiki* [Russian Journal of Economics], 10, 71–82.
6. Guba, E. G. & Lincoln, Y. S. (1989). *Fourth Generation Evaluation*. Newbury Park, CA: SAGE.
7. Hansen, M. & Vedung, E. (2010). Theory-based stakeholder evaluation. *American Journal of Evaluation*, 31 (3), 295–313.
8. Haynes, P. (2008). Complexity theory and evaluation in public management. *Public Management Review*, 10 (3), 401–419.

9. Hermans, L., Cunningham, S. & Slinger, J. (2014). The usefulness of game theory as a method for policy evaluation. *Evaluation*, 20 (1), 10–25.
10. Hertting, N. & Vedung, E. (2012). Purposes and criteria in network governance evaluation: How far does standard evaluation vocabulary takes us?, *Evaluation*, 18 (1), 27–46.
11. House, E. R. & Howe, R. H. (1999). *Values in evaluation and social research*. Thousand Oaks, CA: SAGE.
12. Meer, Van der, F. & Edelenbos, J. (2006). Evaluation in multi-actor policy processes: accountability, learning and co-operation. *Evaluation*, 12 (2), 201–218.
13. Oleinik, A. (2000). *Institutsional'naya ekonomika. Uchebnoye posobiye* [Institutional Economics] (Manual). M.: Infra-M.
14. Papadopolus, Y. (2003). Cooperative forms of governance: problems of democratic accountability in complex environments. *European Journal of Political Research*, 42 (4), 473–501.
15. Patton, M. (1997). *Utilization-focused evaluation: the new century text* / by Michael Quinn Patton. 3rd edition. Newbury Park, CA: Sage Publications Inc.
16. Pollitt, C. (1999). Stunted by Stakeholders? Limits to Collaborative Evaluation. *Public Policy and Administration*, 14 (2), 77–90.
17. Provan, K. & Kenis, P. (2007). Modes of network governance: structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration & Theory*, 18 (2), 229–252.
18. Rossi, P. H., Lipsey M.W. & Freeman H.E. (2004). *Evaluation: a systematic approach*. 7th Edition. Newbury Park, CA: Sage Publications, Inc.
19. Schelling, T. (2010). Game theory: a practitioner's approach. *Economics and Philosophy*, 26 (1), 27–46.
20. Scriven, M. (1996). The theory behind practical evaluation. *Evaluation*, 2 (4), 393–404.
21. Smorgunov, L. (2012). *V poiskah upravlyayemosti: kontseptsii i transformatsii gosudarstvennogo upravleniya v XX veke* [In Search of Manageability: Public Administration in the XXI Century and the Concept of Transformation]. SPb.: Izdatel'stvo SPbGU.
22. Teveno, L. (1997). Mnozhestvennost' sposobov koordinatsii: ravnovesiye i ratsional'nost' v slozhnom mire [The Plurality of Modes of Coordination: Balance and Rationality in a Complex World]. *Voprosy ekonomiki* [Russian Journal of Economics], 10, 44–56.
23. Teveno, L. (2001). Ratsional'nost' ili sotsial'nyje normy: preodoljonnoye protivorechie? [Rationality or Social Standards: an Overcome Contradiction?]. *Ekonomicheskaya sotsiologiya* [Economic Sociology], 2 (1), 88–123.
24. Van Kersbergen, K., & Van Waarden, F. (2004). "Governance" as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy. *European Journal of Political Research*, 43, 143–171.
25. Wollmann H. (2003). Evaluation in public-sector reform: Toward a 'third wave' of evaluation? In: Hellmut Wollmann (ed.), *Evaluation in Public Sector Reform*, Cheltenham/Northampton: Edgar Elgar.

For citation: *Blinova E.A.* Features of the evaluation of public policy in network society. – *South-Russian Journal of Social Sciences*. 2018. Vol. 19. No. 2. P. 67-78.

© 2018 by the author(s). This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).