

ЦЕННОСТНЫЕ ОСНОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ КАК ФАКТОР ФОРМИРОВАНИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ СЕТЕЙ

Михайлова О.В.* (Россия, г. Москва)

***Аннотация.** В современной политической науке авторитетные позиции на протяжении последних лет занимает сетевой подход, в основе которого лежит идея о том, что решения в политико-административном пространстве принимаются не изолированными друг от друга акторами, а сетевыми коалициями. При этом коалиции весьма разнообразны, что определяется не только целями их создания, но и политико-административными условиями. Представляется, что их типологическое разнообразие определяется ценностными основаниями государственного управления, а сетевые альянсы являются механизмами их трансляции, что объясняет преобладание в политико-административном пространстве того или иного типа сетей.*

В современной политической науке закрепилось инструментальное понимание политических сетей – как способа мобилизации ценных и незаменимых ресурсов, необходимых для совместного достижения заинтересованными акторами целей в конкретном политико-административном сегменте. Вместе с тем, очевиден тот факт, что политические сети отличаются друг друга не только по целям, но и по составу участников, внутренней структуре, используемым методам достижения поставленных целей и пр. Так, стоявшие у истоков формирования сетевого понимания публичной политики английские исследователи Р. Роде и Д. Марш предложили ставшую классической типологию сетей, исходя из таких критериев, как:

- 1) *состав*: количество участников, тип интереса, проницаемость для других сетей;
- 2) *устойчивость* – частота взаимодействий между участниками: чем выше частота взаимодействий, тем более устойчивые и продолжительные модели поведения формируются;
- 3) *сплоченность* как показатель степени единства понимания целей, ценностей и правил поведения внутри сети, что непосредственно влияет на формирование единого понимания участниками политических приоритетов сети и методов их реализации, находя свое выражение в практике взаимодействия;
- 4) *ресурсная зависимость*: каков ресурсный потенциал каждого из участников, что они могут получить в обмен на располагаемые ресурсы;
- 5) *баланс распределения власти*: вероятность потери ресурсов и властных позиций или же, наоборот, преумножения [1].

События 11 сентября 2001 г. в США вызвали всплеск интереса к изучению террористических организаций, которые, как сегодня уже широко известно, являются сетевыми структурами, ровно, как и криминальные организации, занимающиеся незаконным оборотом оружия, наркотиков и пр. по всему миру. В этой связи Й. Рааб и Б. Милворд предложили первую типологию сетей, принимающую во внимание тот факт, что сети могут существовать как в публичном пространстве, так и действовать скрыто и вне правовой системы (bright and dark networks) [2]. Вместе с тем, предложенная ими простая дихотомия, противопоставляющая легальные, открытые, мирные сети нелегальным, скрытым и агрессивным, актуальна исключительно для ценностной системы демократического режима, так как исходит из того, что все группы имеют возможности для легальной трансляции своих законных интересов.

Представляется, что одним из важных критериев, определяющим разнообразие сетевых альянсов в политико-административном пространстве являются ценностные основания государственного

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

управления, так как его результаты не сводятся к традиционным общественным благам, а включают также достижение и поддержание консенсуса относительно прав и привилегий граждан, их обязанностей в отношении общества и государства, а также принципов, на которых должна основываться деятельность государства и его институтов [3].

Разделяемые государством и обществом ценностные конструкции становятся основой для расширения партнерских политико-управленческих практик как внутри правящего класса, так и с негосударственными акторами (бизнес и гражданские ассоциации). Типичным примером успешной совместной деятельности являются имплементационные, управленческие и «проблемные» сети, межведомственные альянсы, активность которых содействует разработке адекватной повестки дня, более точному целеполаганию, разнообразию релевантных альтернатив и эффективной, «отзывчивой» реализации принимаемых решений.

Отклонение государства от ожидаемых обществом результатов, расхождение в идейных основаниях становится причиной разрушения коммуникативных каналов между ними, формирования изолированных друг от друга пространств идейного и ценностного дискурса, и что наиболее важно – специфических механизмов трансляции идей и ценностей в практику государственного управления. Под специфическим механизмом трансляции идей и ценностей в данном случае понимаются латентные организационные структуры, действующие вне общественного контроля в узкогрупповых интересах представителей правящего класса, распоряжающиеся значительным объемом общественных ресурсов и обладающие привилегированными возможностями для оказания влияния на процессы принятия политических решений [4].

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

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

- 1) содействие государственного сектора развитию общества (предоставление общественных благ, реализация общественного интереса, содействие социальной сплоченности, охрана человеческого достоинства, стабильность политического режима и пр.);
- 2) преобразование общественных интересов в решения (принцип мажоритаризма, демократия, воля народа, коллективный выбор, местное самоуправление, защита прав меньшинств и индивидуальных прав и свобод);
- 3) отношения между государственными служащими и политиками (политическая лояльность, подотчетность, «отзывчивость»);
- 4) поведение государственных служащих в системе управления (открытость, ориентация на компромисс, обеспечение баланса интересов, принятие во внимание позиций заинтересованных сторон);

- 5) внутриорганизационные характеристики управленческой деятельности (надежность, адаптивность, стабильность, ориентация на инновации и эффективность);
- 6) модели поведения государственных служащих (профессионализм, подотчетность, честность, следование этическим нормам);
- 7) отношения между государственными служащими и обществом (следование закону, соблюдение принципу верховенства права, готовность к диалогу, дружелюбность и «отзывчивость») [3].

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

Во-первых, механизмы артикуляции и агрегирования ценностей должны гарантировать коммуникацию государства и общества, по средству которой осуществляется диалог и поиск консенсуса относительно общественных ценностей. Возможный «провал» связан с дефектами, заложенными в процесс принятия решений, искажающими или купирующими сигналы, идущие от общества к власти. Это означает, что решения принимаются исключительно на основе идей и ценностей представителей правящего класса, что становится результатом закрытости процессов рекрутирования политиков и чиновников, неэффективности институтов политического представительства, целенаправленного перекрытия каналов обмена информацией. Идентифицировать наличие данного «провала» можно на основе изучения результатов и последствий принимаемых решений, общественной реакции на правительственные инициативы и обсуждаемые в парламенте законопроекты, измерения уровня протестного потенциала и активности населения, а также оценки реакции властных и управленческих структур на демонстрацию общественной неудовлетворенности. Этот «провал» создает благоприятные условия для формирования латентных структур, изолированных от общества теневых сетевых альянсов, затрудняющих деятельность публичных институтов.

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

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

В-четвертых, несправедливость распределения общественных товаров и услуг, их концентрация в руках отдельных групп ведет к «провалу общественных ценностей», проявляющемуся в необходимости

гражданам оплачивать товары и услуги, которые должны предоставляться государством на безвозмездной основе. Например, приоритет пациентов, оплачивающих услуги по оказанию медицинской помощи, создание для них более комфортных условий в государственных поликлиниках и больницах в ущерб интересам пациентов, желающих получить аналогичную услугу бесплатно. Или перекладывание на различные группы населения расходов по предоставлению товаров и услуг, таких как ремонт школ и детских садов, ремонт дорожного полотна и пр.

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

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

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

Сложно не согласиться с весьма распространенной позицией о том, что демократическая политическая система в наибольшей степени содействует сближению ценностных ориентаций общества и правящего класса благодаря наличию законодательно закрепленных и работающих в повседневной политической и управленческой практике механизмов согласования интересов и подотчетности. Процесс укоренения в западном мире демократических ценностей и принципов привел к появлению сетевого государственного управления, понимаемого как формирование и поддержание взаимозависимостей между государственными и негосударственными акторами при сохранении активной роли государства. Соответственно политические сети стали рассматриваются как многоакторные стратегические альянсы, способные повысить эффективность государственного управления на фоне «изъянов» иерархических и

рыночных форм его организации. Они создают основу для формирования гибкого институционального дизайн – создания квазигосударственных организаций, обеспечивающих взаимодействие государственных, гражданских и бизнес структур, повышая качество идентификации и постановки проблем, активно вовлекая негосударственных акторов в пространство публичной политики. В частности, сторонники позиции о соответствии политических сетей ценностям демократии [5] утверждают, что они:

- 1) расширяют традиционные институциональные границы представительства интересов, открывая доступ новым акторам в пространство публичной политики, повышая уровень информированности граждан о проблемах и избираемых способах их решения;
- 2) усиливают совещательные механизмы в политическом процессе;
- 3) обеспечивают участие акторов на всех стадиях процесса принятия и реализации решений благодаря своей гибкой структуре и возможности формирования различных коалиций;
- 4) позволяют развивать социальный капитал и формировать общественную атмосферу доверия благодаря тому, что основой их функционирования являются горизонтальные связи;
- 5) представляют собой своеобразный мост между формальными, институциональными правилами государства и неформальными отношениями гражданских структур.

Безусловно, у данной позиции есть последовательные критики [6], утверждающие, что распространение в политике и практике государственного управления политических сетей подрывает ценностные основы демократии в силу того, что они функционируют на различных институциональных основаниях. Ведь помимо сугубо управленческих сетей в политическом пространстве формируются изолированные от общественного контроля альянсы, руководствующиеся в своей совместной деятельности не интересами общества, а крупных стейкхолдеров той или иной отрасли, что приводит к ослаблению позиций политиков и усилению позиций технократов. В таком ракурсе поддержание политических сетей ведет к:

- 1) подмене общественного интереса интересами отдельных групп, имеющих привилегированные позиции в статусной иерархии;
- 2) усилению значения в процессе принятия решений непроницаемых для общественного контроля, неформальных взаимодействий между представителями бизнеса и государства;
- 3) расширение латентной зоны политического взаимодействия заинтересованных групп;
- 4) исчерпанию идеи представительства интересов граждан через избираемых политиков;
- 5) усилению политических позиций в процессе принятия решений элитарных групп, а также групп, располагающих ценными ресурсами и превосходящих другие в их объемах.

Наличие в научной литературе полярных позиций относительно политических сетей свидетельствует, прежде всего, о различных исследовательских ракурсах, а также о типологическом разнообразии сетей, действующих на различных ценностных и целевых основаниях в разнообразных организационных средах.

Список литературы

- [1] *Rhodes R., Marsh D. Policy Network in British Politics. A Critique of Existing Approaches // Policy Network in British Government / Eds. D. Marsh and R. Rhodes. – Oxford, 1992.*
- [2] *Raab J., Milward H.B. Dark Networks as Problems // Journal of Public Administration Research and Theory, 2003. Vol. 13, – P. 413–40.*
- [3] *Bozeman B. Public Value and Public Interest. Counterbalancing Economic Individualism. – Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2007.*
- [4] *Соловьев А.И. Латентные структуры управления государством, или игра теней на лице власти // Полис, 2011. №5.*
- [5] *Rhodes R.A.W. Beyond Westminster and Whitehall: The Sub-Central Governments of Britain. – London: Unwin Hyman, 1988.*
- [6] *Freeman J.L., Parrish-Stevens J.P. A Theoretical and Conceptual Re-examination of Subsystem Politics // Public Policy and Administration, 1987, 2, 1, – P. 9–24.*