

# Роль политико-административных сетей в принятии государственных решений: иллюзия «захвата государства»

*ЖУРАВЛЕВА Татьяна Андреевна*

Специфическая роль политико-административных сетей в принятии государственных решений чаще всего связана с такими формами управленческого воздействия, как соуправление, основанное на заинтересованности акторов в совместных действиях<sup>1</sup>. Важно отметить, что в значительном количестве работ роль политико-административных сетей в принятии государственных решений освещается исключительно с положительной стороны<sup>2</sup>. Зачастую они рассматриваются как горизонталь власти, укрепляющая силу иерархических структур. Вместе с тем нельзя отрицать необходимость рассматривать роль политико-административных сетей в принятии государственных решений в более широком контексте, анализируя как позитивные, так и негативные аспекты.

Внедрение политико-административных сетей в системы принятия государственных решений тесно связано с развитием информационных и телекоммуникационных технологий, позволяющих обмениваться информацией удаленно<sup>3</sup>. При этом коммуникации могут носить как формальный характер (например, с использованием электрон-

<sup>1</sup> Антанович Н.А. Перспективы использования сетевого подхода в политической науке // Социология, 2010. № 2. С. 44–53.

<sup>2</sup> Чирун С.Н. Метауправление сетевыми структурами как основание молодежной политики в ситуации постмодерна // Политические институты и процессы, 2015. № 2. С. 16–22.

<sup>3</sup> Абраменко А.В., Подшибякина Т.А. Сетевая структура «governance» как способ симметричной политической коммуникации // Человек. Сообщество. Управление, 2014. № 4. С. 75–87.

ной подписи), так и межличностный (социальные сети)<sup>4</sup>. Оба этих вида коммуникаций важны в политико-административных сетях, поскольку влияют на формирование итоговых решений. Именно технологическая составляющая позволяет создавать и развивать электронные правительства.

Важно отметить, что политико-административные сети играют существенную роль не только на уровне принятия отдельных решений, но и на системном уровне, выводя такие характеристики, как качество сервиса, общественная ценность, и иные сетевые задачи и характеристики на первый план. Иными словами, в отличие от иерархических сетей управления, они объединяют агентов, остающихся участниками сети даже при смене их должности и рода деятельности. В основном это реализуется за счет развитых неформальных коммуникаций и объединения ресурсов сети. В результате в долгосрочной перспективе меняется качество принимаемых решений.

Одновременно многие ученые указывают на то, что политико-административные сети обладают ресурсным потенциалом, соединяя различные иерархии формальной власти в единую систему. В результате «множественные координационные центры различных комитетов становятся теми латентными коммуникативными площадками, на которых вырабатываются государственные решения»<sup>5</sup>.

Многие ученые также указывают на тот факт, что государственные решения принимаются в политико-административных сетях на основе игровых моделей. При этом каждая из упомянутых нами форм взаимодействия может быть представлена в форме игровой модели (*Таблицы 1–3*). Первое число отражает выигрыш первого игрока, второе — второго.

<sup>4</sup> Сморгун Л. От электронного государства к электронному правлению: смена парадигмы // Политическая наука, 2007. № 4. С. 20–49.

<sup>5</sup> Тезадова Д.А. Теоретические аспекты исследования сетевых структур в выработке публичной политики // Каспийский регион: политика, экономика, культура, 2015. № 4 (45). С. 198–205.

Таблица 1. Игровая модель конкуренции

	Вариант А	Вариант Б
Вариант А	(2;2)	(7;1)
Вариант Б	(1;7)	(4;4)

Таблица 2. Игровая модель кооперации

	Вариант А	Вариант Б
Вариант А	(2;3)	(0;1)
Вариант Б	(1;0)	(3;2)

Таблица 3. Игровая модель координации

	Вариант А	Вариант Б
Вариант А	(1;1)	(0;0)
Вариант Б	(0;0)	(1;1)

Так, в конкурентном взаимодействии договоренности приносят пользу обоим участникам, однако в случае победы одной из сторон ее выгода существенно выше. При этом существуют варианты конкурентных игр, в которых компромисс не приносит никакой выгоды ни одной из сторон.

В модели кооперации выгодно согласовать один из вариантов, в таком случае обе стороны окажутся в выигрыше, в то время как любой вариант разрозненных действий не принесет существенных выгод ни одной из сторон.

В модели координации также нужно выбрать и согласовать единый вариант, при этом альтернативы одинаковы. Классическим примером является определение стороны дороги для движения автомобилей. Это может быть и правая, и левая сторона, но согласованность действий крайне важна.

Помимо самих игр, существует множество различных равновесных стратегий, отклонение от которых не выгодно никому из участников. При этом подходов к определению того, что же является равновесием, существует также несколько. Двумя наиболее классическими определениями равновесия являются «равновесие Парето» и «равновесие Нэша»<sup>6</sup>. Равновесие Парето предполагает, что ни одно политическое решение не может быть принято не в ущерб другим. Равновесие Нэша предполагает, что изменение действий ни одного из участников не может привести к продвижению политическо-

<sup>6</sup> Фахретдинова В.А. Существование равновесия Нэша-Парето в конечных позиционных играх в условиях неопределенности // Вестник Псковского государственного университета. Серия: Естественные и физико-математические науки, 2013. №3 // <http://cyberleninka.ru/article/n/suschestvovanie-ravnesiya-nesha-pareto-v-konechnyh-pozitsionnyh-igrakh-v-usloviyah-neopredelennosti>

го решения, которое он отстаивает, в случае, если остальные участники будут придерживаться своего текущего выбора.

Таким образом, в политико-административных сетях могут происходить внутренние сложные взаимодействия, представляющие собой набор одновременных или последовательных игр различных типов, в которых могут реализовываться равновесные и неравновесные стратегии в различных коннотациях. Отметим, что сами модели игр определяются политическими взглядами и идеями участников сетей, качеством и стабильностью их взаимоотношений, а также конкретными вопросами, по которым принимаются государственные решения. При этом ни одна равновесная стратегия не гарантирует максимально выгодного результата для любой из сторон, а также достижения максимально возможного общественного выигрыша или социального равновесия. Более того, существуют типы сетей и государственных решений, для которых равновесные состояния в принципе не существуют. К примеру, классическая дилемма заключенного может быть реализована через систему неформальных договоренностей. Партия, имеющая большинство в парламенте, но не обладающая достаточным количеством голосов для утверждения законопроекта, может посредством политико-административных сетей предложить некоторые варианты торга другим партиям, готовым поддержать законопроект на своих условиях. При этом путем открытой дискуссии в парламенте и объединения миноритарных партий они могли бы получить более выгодные условия для своих политических инициатив.

Помимо вышесказанного, необходимо отметить, что анализ роли политико-административных сетей в принятии государственных решений позволяет специфицировать отдельные сети, обладающие ресурсами и целями, и отказаться от концепции «захвата государства»<sup>7</sup>. Иными словами, многие принятые государственные решения, объясняющиеся латентной политикой, поддаются анализу и изучению сетевым методом.

<sup>7</sup> Hellman J., Kaufmann D. Confronting the Challenge of State Capture in Transition Economies // Finance and Development, 2001. P. 40–44.

Тезадова Д. А. провела сопоставление этапов выработки и реализации политики; типов сетей, включенных в процесс, и функций сети (Таблица 4). Кроме того, она также отмечает, что при определении роли политико-административных сетей в принятии государственных решений необходимо четко определять ареал их распространения и сферы интересов и сопоставлять на каждом этапе с имеющимися у сети ресурсами<sup>8</sup>.

Таблица 4. Роль политико-административных сетей  
в принятии государственных решений

Этап выработки и реализации политики	Тип сетей, включенных в процесс	Функции сети
Актуализация публичной проблемы в общественном дискурсе и формирование политической повестки	Дискурсивные сети Проблемные сети	Мобилизация заинтересованных групп, актуализирующих различные дискурсы в понимании и видении проблемы
Проектирование и планирование политики	Проблемные сети	Мобилизация заинтересованных групп в целях выработки набора альтернатив и (или) разработки политических инструментов, соответствующих поставленной проблеме
Координация политики	Политические сообщества Внутригосударственные сети	Мобилизация участников в целях координации политического процесса на этапе реализации государственных решений
Реализация политики	Политические сообщества Внутригосударственные сети	Мобилизация участников на основе вертикальных связей в целях регулирования деятельности в рамках отрасли или в целях оказания государственных услуг
Оценка политики и ее мониторинг	Экспертные сети Сети НКО	Мобилизация участников в целях организации оценки результатов и последствий реализации решений

Таким образом, на каждом этапе принятия государственных решений ключевую роль играют различные политико-административные сети. Акторы, входящие в них, могут участвовать в нескольких сетях одновременно, однако цели

<sup>8</sup> Тезадова Д.А. Теоретические аспекты исследования сетевых структур в выработке публичной политики // Каспийский регион: политика, экономика, культура, 2015. № 4 (45). С. 198–205.

и задачи сетей различны, и они не дублируют друг друга. В результате реализуются принципиально различные функции. Иными словами, модель, как и рассмотренные нами ранее концепции, представляет процесс принятия политического решения как динамический, развивающийся и эволюционирующий. Однако в указанной выше концепции этапов жизненного цикла политико-административной сети предполагалось развитие самой сети, в то время как в данной концепции — вовлечение различных политико-административных сетей на соответствующих этапах разработки политики. При этом определение необходимого типа политико-административной сети детерминировано спецификой этапа и решаемых задач.

Отметим также, что предлагаемая модель рассматривает роль политико-административных сетей в принятии государственных решений как рефлексивную, то есть модель с обратной связью и обучаемостью как сети в целом, так и отдельных ее акторов. Результатом деятельности политико-административной сети, таким образом, является воздействие на вертикаль власти на различных уровнях и принятие соответствующих решений.

Соловьев А.И. отмечает, что в рамках трехзвенной организационной структуры государства складываются «условия для многоуровневой и полицентрической организации власти, предполагающей не только скоординированные, но и относительно автономные действия центров влияния»<sup>9</sup>.

При формулировке общей топологической схемы целеполагания Соловьев выделяет политико-административные арены принятия государственных решений, такие как: режим регулирования, включающий вершину доминирующей сети и доминирующие (монопольные сети); правящий режим, представленный политико-административными сетями и институтами; государственное управление, в рамках которого функционируют институты основных ветвей власти и существуют институциональные расколы (полые пространства), и

<sup>9</sup> Соловьев А.И. Государственные решения: концептуальный простор и тупики теоретизации // Полис. Политические исследования, 2015. №3. С. 130.

политическую систему, представленную политико-административными сетями — каналами представительства гражданскими интересами и публичными сетями<sup>10</sup>.

При этом политическая система не является пространством реального управления, что снижает значимость фактора активности взаимодействия государства и общества при принятии государственных решений. Арена государственного управления, по мнению автора, создает лишь общую рамку целеполагания, формируя формальные и структурные предпосылки. Политико-административные сети в данном случае оказывают большее влияние, заменяя и дополняя институциональные взаимодействия. Правящий режим представлен ресурсными группами, способными оказывать влияние на формальные компоненты и выражающими только собственные интересы. Режим регулирования представляет собой зону латентных контактов в рамках доминирующих (монопольных) сетей, которые собственно и отвечают за фактическое распределение ресурсов.

Кроме того, необходимо подчеркнуть, что нельзя недооценивать роль формальных и структурных компонентов. В рамках системы государственного управления институт государственной гражданской службы представляет собой, по сути, проектировщика государственных решений. На практике зачастую именно от вариаций, представленных бюрократическим аппаратом, зависит принятие или непринятие того или иного решения, равно как и вынесение той или иной проблемы на повестку.

В данном случае бюрократический аппарат может играть роль как простого исполнителя поручений, спускаемых «сверху», так и инициатора подобных вопросов.

В рамках деятельности доминирующих (монопольных) сетей формируются конкурирующие интересы и борьба за сферы влияния и ранжирование вопросов (например, экономический и политический блоки).

<sup>10</sup> Соловьев А.И. Государственные решения: концептуальный простор и тупики теоретизации // Полис. Политические исследования, 2015. №3. С. 132.

Роль административных блоков сетей как структурного элемента российской политики, помимо влияния на непосредственно принимаемые государственные решения, заключается в том, что администраторы (чиновники), находящиеся на различных уровнях иерархии власти, считают необходимым становиться частью сетевой культуры<sup>11</sup>.

Государственные институты в процессе принятия решений даже при детальной формализации и нормативном закреплении отношений между ними осуществляют взаимодействие как в рамках иерархии, то есть вертикально, так и горизонтально, действуя в условиях функционального разделения и ресурсной взаимозависимости. Например, взаимодействие министерств осуществляется в горизонтальной плоскости и на практике выражается в формировании рабочих групп, межведомственных комиссий и в иных форматах, предполагающих поиск консенсуса при выработке того или иного решения. Естественно, каждое ведомство, обладая ресурсами и имея свои цели и задачи, стремится к решению вопроса в свою пользу. Подобная же ситуация часто на практике складывается и внутри ведомств, например, между департаментами.

Вместе с тем комиссии и рабочие группы — это формально закрепленные и действующие в рамках нормативного поля субъекты принятия государственных решений. Сама же выработка (и часто принятие) решения осуществляется вне рамок данных организационных единиц. Согласование происходит в так называемом рабочем порядке.

Таким образом, исходя из всего вышесказанного, можно сделать вывод, что роль политико-административных сетей в принятии государственных решений в первую очередь определяется доступом участников к нормативным институтам и взаимосвязями формального и неформального характера с государственными служащими, включенными в вертикаль власти. Однако, помимо взаимосвязей с формальными органами государственной власти, роль политико-административных сетей зависит от:

<sup>11</sup> Вольхина В.А., Ивлев С.В. Специфика политико-административного управления в субъектах РФ (на примере Кемеровской области) // Вестник КемГУ, 2015. №2-2 (62) // <http://cyberleninka.ru/article/n/spetsifika-politiko-administrativnogo-upravleniya-v-subektah-rf-na-primere-kemerovskoy-oblasti>

- этапа развития политической системы (традиционная, электронная, сетевая);
- сферы принимаемого решения — политико-административные сети играют большую роль в публичных и общественных вопросах, особенно в сфере благоустройства;
- типа принимаемого решения. В случае выбора из нескольких альтернатив роль политико-административных сетей существенно выше, чем при реализации заранее сформированного решения;
- этапа принятия решения. На каждом этапе (при актуализации дискурса, проектировании политики, координации политики, реализации и оценке эффективности) политико-административные сети играют различную роль в принятии решений в сфере государственной политики;
- степени развитости переговорных практик. При этом неразвитые практики ведут к существенному снижению роли политико-административных сетей, однако и полное отсутствие институциональных барьеров приводит к нивелированию влияния политико-административных сетей;
- принципов формирования сети (местническая, коррупционная, институционализированного взаимодействия с органами власти, краудсорсинговая). Эти типы политико-административных сетей сформированы по различным принципам, что отражается на их роли в принятии государственных решений.

Отдельно стоит подчеркнуть, что политико-административные сети одновременно функционируют в сферах публичной и латентной политики, оказывая соответствующим образом влияние на принимаемые государственные решения. Каждая отдельная сеть обычно играет роль в определенной сфере политики и не принимает участия в остальных. Однако провести четкую границу влияния политико-административных сетей в латентной политике весьма затруднительно, а многие акторы могут участвовать в нескольких сетях одновременно, что существенно усложняет анализ и может создавать иллюзию «захвата государства».

## Библиография

1. Вольхина В.А., Ивлев С.В. Специфика политико-административного управления в субъектах РФ (на примере Кемеровской области) // Вестник КемГУ, 2015. №2-2 (62) // <http://cyberleninka.ru/article/n/spetsifika-politiko-administrativnogo-upravleniya-v-subektah-rf-na-primere-kemerovskoy-oblasti>
2. Соловьев А.И. Государственные решения: концептуальный простор и тупики теоретизации // Полис. Политические исследования, 2015. №3.
3. Hellman J., Kaufmann D. Confronting the Challenge of State Capture in Transition Economies // Finance and Development, 2001.
4. Тезадова Д.А. Теоретические аспекты исследования сетевых структур в выработке публичной политики // Каспийский регион: политика, экономика, культура, 2015. № 4 (45).
5. Антанович Н.А. Перспективы использования сетевого подхода в политической науке // Социология, 2010. № 2..
6. Чирун С.Н. Метауправление сетевыми структурами как основание молодежной политики в ситуации постмодерна // Политические институты и процессы, 2015. № 2.
7. Абраменко А.В., Подшибякина Т.А. Сетевая структура «governance» как способ симметричной политической коммуникации // Человек. Сообщество. Управление, 2014. № 4.
8. Сморгунов Л. От электронного государства к электронному правлению: смена парадигмы // Политическая наука, 2007. № 4. С. 20–49.
9. Тезадова Д.А. Теоретические аспекты исследования сетевых структур в выработке публичной политики // Каспийский регион: политика, экономика, культура, 2015. № 4 (45).
10. Фахретдинова В.А. Существование равновесия Нэша-Парето в конечных позиционных играх в условиях неопределенности // Вестник Псковского государственного университета. Серия: Естественные и физико-математические науки, 2013. №3 // <http://cyberleninka.ru/article/n/suschestvovanie-ravnovesiya-nesha-pareto-v-konechnyh-pozitsionnyh-igrah-v-usloviyah-neopredelennosti>