

О.В. Михайлова

ПОЛИТИЧЕСКИЕ СЕТИ: ПРОБЛЕМА ЭФФЕКТИВНОСТИ И ДЕМОКРАТИЧНОСТИ ПОЛИТИЧЕСКИХ АЛЬЯНСОВ

В современных условиях фрагментации социальной и политической жизни, дефицита ресурсов для решения комплексных проблем возрастает роль и значение сетевых структур, основанных на горизонтальных взаимодействиях между государством и частными акторами. В статье предлагается краткий обзор научных представлений о месте и роли сетевых структур в пространстве публичной политики, а также предпринимается попытка ответить на принципиальные вопросы относительно эффективности политических альянсов как организационной формы современного государственного управления и их совместимости с принципами функционирования представительной демократии в современных постиндустриальных обществах.

Ключевые слова. Политическая сеть, представительная демократия, «соуправление», эффективность политических сетей, метауправление.

In present conditions of social and political differentiation, lack of recourse for complex problems solving raises the role of networks based on horizontal relations between governmental and nongovernmental actors. In the article the brief review of the policy network theories is presented and several important questions concerning the problems of network effectiveness and their compatibility to the democracy principals are answered.

Key words. Policy network, representative democracy, «co-governance», policy network efficiency, metagovernance.

Всплеск интереса к политическим сетям как форме взаимодействия, основанной на нивелировании доминирующей роли государства, привлечении им партнеров из частного и некоммерческого секторов для совместного решения общезначимых задач на основе принципов равноправия и доверия, пришелся на начало 1990-х гг.

Первые научные разработки по данной проблематике появились в Великобритании на фоне широкой научно-практической дискуссии о результатах и последствиях политики «новых правых», ориентиро-

Михайлова Ольга Владимировна — кандидат политических наук, доцент кафедры политического анализа факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова; e-mail: mov_home_79@mail.ru

ванной на реализацию доктрины «экономики частного капитала» (shareholding) и внедрение в практику функционирования государственного сектора рыночных механизмов и бизнес-технологий. Безусловно, предложенный М. Тэтчер курс преобразований обеспечил экономический рост, рост конкурентоспособности страны, инвестиционной привлекательности. Однако у этих успехов была зафиксирована и оборотная сторона: усугубление социального неравенства, девальвация социального капитала, разрыв существовавших связей между государственными структурами по причине введения систем внутренней отчетности, параметров соответствия результатов деятельности затраченным ресурсам и пр. В итоге такая политика привела к дисбалансу в деятельности государственных ведомств, так как во главу угла была поставлена идея усовершенствования их внутренней структуры, нарушившая внешние связи между ними, обеспечивающие сотрудничество и кооперацию в реализации общественно значимых проблем.

С середины 1990-х гг. на уровне идеологии в британскую политику начинают проникать континентально-европейские традиции социального рынка, идеи коммунитаризма, и в частности концепция «соучастия» (stakeholding), основанная на принципах привлечения максимально широкого круга субъектов, долгосрочности отношений, этики доверия. Концепция «соучастия» стала одной из основных в политической доктрине лейбористской партии, получившей название «Третий путь», в которой Т. Блэр и его соратники призвали отказаться от идей «экономики акционерного капитала», являющихся стержнем англо-саксонской модели развития.

Концепция политических сетей идеологически очень близка идеям «соучастия», она набирает свою популярность в тот же период времени, основываясь на критике как традиционной формы управления — иерархии, так и рыночной, получившей распространение в 1980-е гг. Первая форма является, с позиций сторонников сетевого подхода, крайне жесткой, а вторая — реактивной. Кроме того, обе формы взаимодействия опираются на формальные каналы взаимодействия между акторами. Сетевая форма позволяет активизировать неформальные каналы, инструменты мотивации, а не доминирования, обеспечивая, таким образом, создание благоприятной среды для взаимодействия, аккумуляции ресурсов в целях решения общих проблем. Все возрастающая популярность теории политических сетей в науке связана с тем, что она открывает новое пространство в изучении функционирования современного государства.

К настоящему времени сетевая теория прошла два этапа развития в рамках англо-саксонской, немецкой и голландской школ. Первое поколение работ посвящено концептуализации понятия «политическая сеть», определению роли и места сетей в политике и управлении госу-

дарством, а также описанию их различных типов¹. Второе поколение теорий связано с рассмотрением политических сетей как перспективной формы организации государственного управления современного типа, основанного на следующих принципах:

1) государственные институты не должны оказывать большего влияния на публичную политику, чем негосударственные институты;

2) государство, бизнес и структуры «третьего» сектора являются равноправными партнерами в политических сетях, создаваемых для разработки и/или реализации государственной политики в различных общественных сферах;

3) деятельность государства по управлению сетями исключает использование механизмов принуждения и давления, а ориентирована на создание благоприятной среды для функционирования существующей сети, повышение качества взаимоотношений между ее участниками, преодоление барьеров коммуникации между ними, стимулирование интенсивных плотных взаимодействий;

4) в отдельных ситуациях государство может вмешиваться в активность сети в целях ее модификации, используя инструменты воздействия «второго поколения»;

5) ориентация на поиск консенсуса, переговоры, нивелирование конфликтных ситуаций между участниками сети, которые могут иметь конкурирующие интересы;

6) совместное решение проблем, согласование интересов;

7) в качестве менеджера сети могут выступать не только государственные, но и негосударственные институты².

Анализ литературы позволяет выделить широкий спектр альтернативных наименований политических сетей: «политические сообщества», «государство частного интереса», «коалиции поддержки», «механизмы соуправления», «стратегические альянсы», «совещательные форумы» и пр., каждое из которых отвечает общепринятому опреде-

¹ См.: *Marsh D., Rhodes R.F.W.* Policy Networks in British Government. Oxford: Oxford University Press, 1992; *Smith M.J.* Pressure, Power and Policy: State Autonomy and Policy Networks in Britain and the United States. L., 1993; *Schneider V., Kenis P.* Organisation und Netzwerk. Frankfurt, 1996; *Maynz R.* Governing Failure and the Problem of Governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm // J. Kooiman (ed.) Modern Governance. L., 1993. P. 9–20; *Marin B., Maynz J.* Policy Networks: Empirical Evidence And Theoretical Considerations. Frankfurt, 1991.

² См., например: *Klijn E.-H., Koppenjan J.F.M.* Network Management and Decision Making in Networks: A Multi-Actor Approach to Governance, Paper presented to the Third International Research Symposium on Public Management (IRSPM III), Aston University Business School, Birmingham: UK, 1999. 25–26 March; *Benz A., Papadopoulos Y.* Introduction: Governance and Democracy: Concepts and Key Issues // A. Benz and Y. Papadopoulos (eds.). Governance and Democracy: Comparing National, European and International Experience. L., Routledge, 2006. P. 1–26; *Klijn E.-H., Koppenjan J.F.M.* Managing Uncertainties In Networks. L.; Routledge, 2004.

лению данного типа сообществ. Политическая сеть — объединение институционально независимых государственных и негосударственных акторов, имеющих интерес в той или иной сфере государственной политики. Объединение акторов в сеть становится возможным в силу осознания ими потенциальной взаимной выгоды от коллективного взаимодействия, усиления стратегических возможностей в достижении целей за счет аккумуляции ресурсов и/или возможности обмена ими, а также понимания необходимости создания благоприятных условий, при которых такое взаимодействие становится возможным. Сети основаны на длительных взаимодействиях акторов, разделяющих общие ценности и правила взаимодействия, что обеспечивает стабильность и устойчивость подобных альянсов. Результатами деятельности сетей становятся не только конкретные решения, но и изменение политического дискурса, идентификации акторов внутри проблемного политического поля, а также изменение ценностей, норм и правил принятия решений.

В зависимости от институционального дизайна и политико-административных традиций страны политические сети приобретают различные конфигурации. Например, в Европе характер функционирования сетей определяется тремя типами традиций:

1) в странах северной и западной Европы сильны традиции корпоративизма, привлечения государством стэйкхолдеров из частного и некоммерческого секторов, что способствует налаживанию диалога и объединению усилий акторов;

2) в странах южной Европы сети в основном ассоциируются с такими явлениями, как лоббирование, коррупция, криминал, а вовлечение в процесс разработки публичной политики большого числа участников связано с передачей полномочий региональным и местным властям;

3) в странах центральной и восточной Европы политические сети воспринимаются как неформальные коалиции старой и новой политической элиты, пытающиеся контролировать политическое пространство.

Формирование политических сетей может быть мотивировано различными причинами. Во-первых, в целях преодоления фрагментарности государственного сектора; во-вторых — для координации деятельности квазиавтономных государственных структур и частных контрагентов государства; в-третьих — в целях повышения легитимности государственного управления, связанной с привлечением институтов гражданского общества к процессу разработки и реализации государственных решений.

На уровне теоретических разработок сформировались несколько научных направлений, разрабатывающих проблематику политических сетей и объясняющих их масштабное распространение. Я. Куиман и

Р. Майнц склонны полагать, что политические сети являются ответом на потребность в горизонтальной координации усилий по решению проблем в усложнившемся, ставшем более дифференцированным и динамичным обществе³. Представители теорий взаимозависимости Р. Родес, В. Кикерт, Э. Клейн, Д. Коппеныан рассматривают политические сети как стратегическую реакцию политических акторов на необходимость обмена материальными и нематериальными ресурсами внутри фрагментированного административными реформами по модели «нового государственного управления» государственного сектора⁴. Исследователи, работающие в научных традициях школы социологии организации, Д. Марш и Р. Олсен понимают политические сети как нормативную реакцию на избыток общественного и государственного в жизни индивида и недостаток рыночных взаимодействий⁵. Структуралисты М. Фуко и Н. Роуз трактуют политические сети как часть прогрессивной модели либерального государственного управления, стимулирующего осуществление «правления на расстоянии» посредством мобилизации плюральности саморегулирующихся акторов и сетей в заданных институциональных рамках, обеспечивающих необходимый уровень лояльности⁶.

На фоне широкого спектра теорий, по-своему объясняющих причины распространения и популярности сетей в социально-политической сфере, нельзя проигнорировать политическую обусловленность данного явления: кризис модели государства всеобщего благоденствия, с одной стороны, и неолиберальной модели — с другой. Если государство всеобщего благоденствия обвиняют в необоснованно высоких затратах, то неолиберальные правительства возложили излишние надежды на квази-рыночные структуры в государственном секторе. В свою очередь политические сети ставят перед собой цель мобилизовать знания, ресурсы и усилия свободных и ответственных граждан, структур гражданского общества, местных властей, частных компаний, создавая основу для «со-управления» государством, установления характера взаимоотношений между государственными и негосударственными институтами, отвечающего современным социально-экономическим требованиям.

³ См.: *Kooiman J. Modern Governance. New Government — Society Interactions. L., 1993. Mayntz R. Modernization and the Logic of Interorganizational Networks // J. Child, M. Crozier and R. Mayntz (eds). Societal Change Between Markets and Organization. Aldershot: Avebury, 1993. P. 3–18.*

⁴ *Rhodes R.A.W. Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Buckingham: Open University Press, 1997; Kickert W.J.M., Klijn E.-H., Koppenjan J.F.M. Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector. L., 1997.*

⁵ *Marsh J.G., Olsen J.P. Democratic Governance. N.Y.: The Free Press, 1995.*

⁶ *Foucault M. Governmentality // Burchell G., Gordon C., Miller P. The Foucault Effect. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1991. P. 87–104; Rose N. Powers of Freedom: Reframing Political Thought. Cambridge, 1999.*

Политические сети как новый способ организации государственного управления требуют не только теоретической концептуализации, но и оценки результатов и последствий их деятельности и, прежде всего, ответа на вопрос, насколько в реальности они отвечают основным требованиям к современному управлению в развитых постиндустриальных странах — как эффективности, так и соответствию ценностям демократии. Популярность до 1990-х гг. идей «нового государственного управления» поставила категорию «эффективность» во главу угла при оценке качества государственного управления. Однако понимание неформального характера политических сетей и значимого влияния частных акторов на процесс принятия решения в них не позволяет ограничиться исключительно оценкой эффективности деятельности сетей, но и требует оценки соответствия принимаемых в них решений идеям, ценностям и процедурам демократии.

Эффективность сетевого взаимодействия

Апологеты сетевой теории настаивают на том, что сетевая организация управления более эффективна в сравнении с такими формами, как иерархия или рынок, так как опирается не на моноцентрическое подчинение, а полицентрическое согласование интересов. Вместе с тем следует говорить и о принципиально иных методиках оценки эффективности сетевого взаимодействия, хотя именно этой проблематике в научной литературе уделяется гораздо меньше внимания. Так, наиболее часто используемым типом для государственного управления является оценка эффективности через показатели «затраты — результат» — достижение поставленных целей и задач при оптимальном распределении ресурсов. Однако в условиях сетевого взаимодействия подобные показатели не могут быть вычислены по следующим объективным причинам:

1. Сетевая активность предполагает не только материальные, но и нематериальные результаты (общее понимание проблемы, общие ценности, улучшение координации между акторами и пр.).
2. Невозможно оценить реальные затраты, вложенные в полученный результат, так как они распределены между различными акторами и могут быть как материальными, так и нематериальными.
3. Сетевое взаимодействие позволяет аккумулировать необходимые ресурсы, привлекать заинтересованных стейкхолдеров, однако этот процесс сопряжен с высокими транзакционными издержками, что не позволяет говорить об оптимальном распределении затрат.

Попытки оценить эффективность сети с позиций достижения поставленных целей сталкиваются с серьезными проблемами, так как цели функционирования сети не определены заранее, они вырабатываются в процессе переговоров, сближения часто конкурирующих между собой позиций стейкхолдеров. В итоге для максимального соблюдения

интересов различных участников сети цели формулируются размыто и нечетко, оставляя возможности для их корректировки в процессе взаимодействия. В то же время отмеченная специфика целеполагания является несомненным достоинством политических сетей, так как в процессе согласования и сближения интересов формулируется широкий спектр целей, максимально полно и точно описывающих проблемную область. В итоге это может иметь большее значение, чем решение конкретной задачи.

Отдельно отметим, что сетевое взаимодействие полностью исключает экономическую конкуренцию между акторами, что не позволяет применять к оценке его эффективности рыночные критерии. Внутри сети действуют политические механизмы, основанные на асимметричном распределении властного ресурса и обеспечивающие поддержание связей между акторами, предотвращающие ситуацию, при которой одни акторы выигрывают, а другие остаются в проигрыше.

Таким образом, эффективность деятельности политической сети не определяется тем, каким образом дефицитные общественные ресурсы могут быть распределены в целях наилучшего удовлетворения общественных потребностей. Эффективная сеть начинается с правильной идентификации проблемы и создания условий, способствующих будущему объединению заинтересованных акторов и кооперации в ее решении. Следовательно, оценка деятельности сети должна основываться не на количественных, а исключительно на качественных критериях, которые можно свести к оценке возможности сети обеспечить:

- 1) максимально точное понимание проблемы, относительно которой формируется сеть, широкий спектр возможных альтернатив, имеющихся в распоряжении;
- 2) генерирование инновационных, релевантных политических практик, отвечающих духу совместного действия и позволяющих участникам сети адекватно отвечать вызовам среды;
- 3) принятие совместных политических решений, избегая излишних и непредвиденных затрат;
- 4) плавную, последовательную реализацию решений на основе высокого уровня ответственности за результат, постоянную координацию усилий, высокую степень легитимности среди заинтересованных в ней участников сети, целевых групп, стейкхолдеров, политиков и чиновников;
- 5) гибкую корректировку решений и предоставляемых услуг в изменяющихся социальных условиях;
- 6) условия для будущего успешного взаимодействия посредством когнитивного, стратегического и институционального обучения, обеспечивающего развитие взаимозависимости и выстраивание доверительных отношений между участниками.

С нормативной точки зрения, политические сети, соответствуя перечисленным критериям, должны обеспечивать высокий уровень разработки и реализации государственной политики благодаря пониманию участниками стратегических выгод от совместного действия и такому ресурсу, как доверие. Однако описывая возможности политических сетей усовершенствовать процесс разработки и реализации государственных решений, особенно касающихся сложных социально-экономических проблем, необходимо четко понимать, что эти возможности потенциальные, а не гарантированные. Политические сети, как и иерархии, и рынки, склонны к «провалам» в непредсказуемом политическом процессе. В любой момент могут измениться условия среды, в которых функционирует сеть, разрушиться линии взаимосвязи между участниками в результате обострения между ними конфликтов или политической борьбы. Соответственно обеспечение устойчивости политических сетей — основная предпосылка для дальнейшего их эффективного функционирования. Иными словами, формой современного государственного управления являются не просто сети как конфигурации акторов, а именно устойчивые сети, сети управляемые.

Демократичность политических сетей

В научной литературе политические сети априори рассматриваются как стратегические альянсы государственных и негосударственных акторов, способные повысить эффективность государственного управления в ситуации «провалов» иерархических и рыночных форм его организации. Вместе с тем за скобками остается вопрос соответствия политических сетей идеям демократии, важность которого сложно переоценить в связи с тем, что широкое распространение сети получили в странах традиционной представительной демократии. С позиций классической теории представительной демократии, безусловно, политические сети далеки от ее идеала, так как, по сути, граждане никаким образом не могут оказывать влияние на формирование сетей, управление ими, контролировать их лидеров посредством выборов. В сетях отсутствуют возможности для конкуренции различных элитарных групп, представляющих интересы граждан, так как основные, как правило крупные, стэйкхолдеры обладают монополией в сети на функциональное представительство интересов отдельных групп. Более того, размывание границ между государством и обществом ставит серьезную проблему об изменении институциональной логики государства и распределения власти. Ведь политические сети предполагают политическое ослабление государства как центрального политического института, уже не имеющего возможности безоговорочно доминировать и применять по отношению к своим контрагентам принудительные меры воздействия. В целом, характеризуя политические сети как перспективные формы организации современного государственного

управления, следует обратить внимание на то, что они позволяют решать актуальные комплексные задачи на основе взаимозависимости акторов, не предполагающей априори равенства их статусных позиций и равноценного распределения ресурсов и результатов.

В связи с тем, что признаки политических сетей, представляемых многими авторами как высший уровень эволюции демократической модели государственного управления, не соответствуют классическим признакам институтов представительной демократии, встает важный исследовательский вопрос, практически не затрагиваемый в научной литературе: в какой мере политические сети поддерживают и/или ограничивают демократические практики. В свете поставленной проблемы предлагается проанализировать несколько гипотез, представляющих собой предварительные теоретические рассуждения на тему возможных линий взаимосвязи политических сетей и представительной демократии, которые вполне могут стать отправной точкой для дальнейших эмпирических исследований. Если рассматривать данные гипотезы как эвристический инструмент, то на первый план выходит проблема их корректного сравнения, позволяющего выявить общее и специфическое в их логике. В частности, приоритетными представляются следующие основания для сравнения: понимание демократии, роль политиков, понимание политиками своей роли в процессе принятия решений и проблема ответственности.

Гипотеза несовместимости основана на тезисе о том, что функционирование политических сетей и представительной демократии предполагает различные институциональные правила. Сторонники данной гипотезы⁷ фиксируют присутствие в политическом пространстве таких сетевых образований, как «железные треугольники», состоящие из представителей крупных групп интересов, инвестирующих ресурсы в решение интересующей их проблемы, — с одной стороны, представителей профильного комитета законодательного органа — с другой стороны, представителей профильного ведомства — с третьей. Данный тип политических сетей получил весьма негативную характеристику в научной литературе⁸, так как их существование предполагает:

- 1) подмену общественного интереса интересами отдельных групп, имеющих привилегированное положение в статусной иерархии;
- 2) непроницаемость и закрытость от общественного контроля неформальных, горизонтальных взаимоотношений между представителями бизнеса и государства;
- 3) изменение роли государственных управленцев, чья деятельность становится более политизированной, так как им необходимо осуществлять функции модераторов политических сетей;

⁷ См., например: *Freeman J.L., Parrish-Stevens J.P. A Theoretical and Conceptual Examination of Subsystem Politics // Public Policy and Administration. 1987. 2, 1. P. 9–24.*

⁸ См., например: *Sorensen E. Democratic Theory and Network Governance // Administrative Theory and Praxis, 2002. Vol. 24. P. 693–720.*

4) отрицание идеи представительства интересов граждан через избираемых политиков и формирование пространства для борьбы множества акторов.

Таким образом, гипотеза несовместимости обращает внимание на объективно существующее противоречие между нормативными признаками представительной демократии, реально существующей политической практикой и скрытыми правилами взаимодействия в политических сетях. Иными словами, реальная практика публичной политики предполагает фрагментацию политического пространства, в каждом секторе которого формируются устойчивые закрытые политические сети, являющиеся основными центрами принятия решений. В итоге закрытый характер принятия решений и наличие отраслевой специализации политических сетей приводит к ситуации, ослабляющей позиции политиков при одновременном усилении политических позиций технократов, руководствующихся в своей деятельности не интересами общества, а интересами крупных стэйкхолдеров той или иной отрасли.

Итак, сторонники гипотезы несовместимости принципиальное внимание уделяют вопросу о том, что политические сети обостряют проблемы функционирования представительной демократии, отдаляя политиков от их избирателей, открывая доступ к процессу принятия решений крупным организованным группам, ставя под угрозу принципы приоритета общественного блага и политической ответственности. Данная гипотеза в полной мере согласуется с научными дебатами о «дефиците демократии», развернувшейся в связи с развитием наднациональной политики, однако и подвергается последовательной критике. Например, Й. Папандополос⁹ настаивает на том, что существует принципиальная разница между идеальной моделью представительной демократии и реальной практикой ее функционирования, которая намного сложнее и менее однозначна. Соответственно оценку влияния политических сетей на поддержание/ограничение демократических практик следует основывать не на классических представлениях о представительной демократии, а на эмпирически фиксируемых ее характеристиках. Кроме того, автор настаивает на том, что последователи гипотезы несовместимости узко и односторонне трактуют принцип политической ответственности, так как нельзя не признать, что предполагаемое в политических сетях расширение числа акторов, принимающих участие в процессе принятия и реализации решений, в определенной мере способствует повышению уровня политической ответственности, потому что данный процесс предполагает согласование интересов заинтересованных акторов, приближая его к нормативным признакам совещательной демократии.

⁹ *Papandopoulos Y. Cooperative Forms of Governance: Problems in Democratic Accountability in Complex Environments // European Journal of Political Research. 2003. Vol. 43. P. 473–501.*

Гипотеза совместимости исходит из тезиса о том, что в современных условиях развития наднациональных институтов и усложнения социально-экономических проблем политические сети за счет расширения числа акторов, участвующих в принятии и реализации решений, способствуют поддержанию и воспроизводству представительной демократии в сложных, быстро изменяющихся внешних условиях. Сторонники данной гипотезы¹⁰ утверждают, что современные демократические государства сталкиваются с серьезными проблемами функционирования институтов представительной демократии, не соответствующих требованиям значительно усложнившейся внешней среды. Усложнение среды, по их мнению, связано с двумя основными факторами. Во-первых, в политической повестке для национальных государств приоритетные позиции начинают занимать глобальные проблемы (экология, терроризм и пр.), требующие развития трансграничных отношений, аккумуляции усилий и ресурсов многих акторов. Соответственно подобная ситуация предполагает изменение роли государства, его стратегии общения со своими основными контрагентами, выход на новые арены политического взаимодействия. Во-вторых, в новых социально-политических и экономических условиях эволюционируют способы взаимодействия граждан с властью, появляются новые способы политического участия и артикуляции интересов, создавая тем самым альтернативу выборам, требуя новых основ легитимации власти. Политические сети в данном контексте предлагают гибкий институциональный дизайн — создание квази-государственных организаций, обеспечивающих взаимодействие государственных, гражданских и бизнес-структур, повышая качество идентификации и постановки проблем, активно вовлекая негосударственных акторов в пространство публичной политики. Как правило, такого типа политические сети являются одноцелевыми и формируемыми для решения одной проблемы (например, переработка отходов).

Сторонники гипотезы совместимости приходят к выводу о том, что политические сети способствуют укоренению и развитию демократических практик по следующим причинам:

- 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;

¹⁰ См., например: *Rhodes R.A.W.* Beyond Westminster and Whitehall: The Sub-Central Governments of Britain. L., 1988; *Pierre J., Peters B.G.* Governance, Politics and the State. Basingstoke, 2000; *Koppenjan J., Klijn E-H.* Managing Uncertainties in Networks: A Network Approach to Problem Solving and Decision-making. L., 2004.

3) обеспечивают участие акторов во всех стадиях 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;

6) не усугубляют проблему «дефицита демократии», находясь, прежде всего, в пространстве управленческих, а не политических решений;

7) не снижают роли избираемых народных представителей в силу того, что сети находятся на нижнем уровне политической иерархии¹¹.

Гипотеза транзита рассматривает политические сети как важнейший элемент перехода от традиционной, основанной на иерархии и наличии единого центра принятия решений системы к принципиально новой, децентрализованной системе с множеством властных локалитетов, в условиях которой представительная демократия уже не может более быть определяющей формой организации взаимоотношений власти и общества. В частности, оказывается маловероятным соединение современных форм совещательной демократии с институциональными основами представительной демократии, которое неизбежно приводит к парадоксу. С одной стороны, политики инициируют новые формы взаимодействия граждан с властью (например, интерактивное управление), но при этом не могут принять последствия этого решения, неизбежно ограничивающего их роль в процессе принятия решений.

В рамках данной гипотезы основное внимание уделяется изменению природы процесса принятия решений, который в условиях сетевого общества характеризуется индивидуализацией, плюрализмом ценностей, доминированием горизонтальных взаимодействий, повышением роли знаний и информации. Соответственно процесс принятия решений осложняется в силу того, что становится ориентированным на совещательные и согласительные процедуры относительно ценностей и ресурсов при одновременном отсутствии возможности прогнозировать результаты взаимодействия. Иными словами, акторы находятся в процессе постоянного согласования общего интереса по мере достижения промежуточных целей взаимодействия.

В данном контексте принципиальное значение приобретает не только процесс, но и условия его протекания. Так, предполагается из-

¹¹ См.: *Fung A., Wright E.O. Deeping Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance // Politics and Society. 2001. Vol. 29. P. 5–41.*

менение роли политиков, принимающих на себя функцию медиаторов процесса принятия решений, администраторов сетей, оценивающих ценности и результаты функционирования политической сети на предмет их соответствия общественным интересам. По сути, концепт «общественной интерес» является чуждым гипотезе транзита, которая акцентирует внимание на наличии множества акторов с различными интересами, согласовываемыми и приводимыми к общему знаменателю в процессе взаимодействия. И все же выполняя функцию медиатора, политики должны не только гарантировать открытость процесса принятия решений, создавать благоприятные условия для их принятия, но и контролировать их соответствие основополагающим ценностям (справедливости, равным возможностям и пр.).

Таким образом, с точки зрения сторонников гипотезы транзита¹², демократия перестает быть представительной, она тяготеет к совещательной модели, основанной на организованном согласовании интересов посредством политических сетей при обязательном управлении, обеспечивающем ее открытость и политическую ответственность, не исчерпываемую ответственностью политиков перед избирателями. При этом внутри сети политики не являются властными центрами, а лишь одними из потенциально властных акторов, что непосредственным образом подтверждает тенденцию перераспределения власти от институтов представительной демократии к политическим сетям.

Инструментальная гипотеза основана на представлении о том, что властные государственные акторы усиливают свои позиции в пространстве публичной политики в усложнившихся условиях среды посредством инструментального использования политических сетей. Сторонники данной гипотезы¹³ исходят из уверенности в том, что интересы государства остаются неизменными и сохраняют приоритетность даже при условии расширения числа участвующих в процессе принятия решений стэйкхолдеров. Политические сети обеспечивают усиление этих доминирующих интересов, являясь результатом той или иной стратегии политической элиты. Иными словами, государство целенаправленно формирует политические сети для обеспечения себе преференций, манипулирует ими в целях реализации разработанных программ. В частности, авторы обращают внимание на тот факт, что пространство политической сети может быть колонизировано властным государственным актором, а ее участники будут подвергаться опасности быть исключенными из нее или лишенными ресурсов, к которым они получили доступ благодаря сетевому взаимодействию.

¹² См.: *Hajer M., Wagenaar H.* Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society. Cambridge, 2003.

¹³ См.: *Walti S., Kubler D.* “New Governance” and Associative Pluralism: the Case of Drug Policy in Swiss Cities // *The Policy Studies Journal*. 2003. Vol. 31. P. 499–525.

В рамках данной гипотезы политические сети занимают подчиненное положение в политическом контексте, обеспечивая органам представительной демократии возможность сохранять легитимность и властные позиции в формировании сетей для достижения целей. В данном случае политическая ответственность обеспечивается активной вовлеченностью в функционирование сети политиков и высокопоставленных чиновников, несущих ответственность за результаты.

В целом, рассмотрение предложенных гипотез позволяет теоретически описать значение политических сетей для поддержания/ограничения демократических практик. Безусловно, политические сети антидемократичны по своей природе, однако демократический характер их функционирования в полной мере может содействовать не только поддержанию демократических практик, но и их усовершенствованию в соответствии с вызовами среды. По сути, о степени закрепления демократических практик можно говорить при наличии следующих условий:

1) политики не просто осуществляют мониторинг функционирования политических сетей, но и имеют реальные возможности оказывать влияние на процессы, протекающие внутри сети;

2) не нарушается принцип политической ответственности перед гражданами, на которых оказывают влияние решения, принимаемые в политических сетях;

3) устанавливаются разделяемые всеми акторами политического пространства правила, гарантирующие возможности вхождения в политические сети различных заинтересованных участников, а также обеспечивающие атмосферу, ориентированную на взаимодействие, а не на противодействие участников друг другу.

Соответствие функционирования политической сети указанным принципам, а также ее эффективность требуют обращения к немаловажному вопросу о способах сетевого менеджмента, предполагающего управление саморегулирующимися альянсами, включающими государственных и негосударственных акторов. Именно характер и качество этого управления будут оказывать непосредственное влияние на процесс принятия и реализации стратегических и оперативных решений. Таким образом, сетевой менеджмент в научной литературе определяют как метауправление — управление третьего порядка, устанавливающее нормативные ориентиры в управлении институциональной системой государства (второй порядок), которые в свою очередь задают направления в организации решения конкретных политических проблем (первый порядок). Изучение специфики метауправления позволит наилучшим образом понять и определить место и роль политических сетей как в пространстве публичной политики, так и в государственном управлении современных государств.

Список литературы

Benz A., Papadopoulos Y. Introduction: Governance and Democracy: Concepts and Key Issues // A. Benz and Y. Papadopoulos (eds.), *Governance and Democracy: Comparing National. European and International Experience.* L., 2006.

Foucault M. Governmentality // Burchell G., Gordon C., Miller P. *The Foucault Effect.* Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf. 1991.

Freeman J.L., Parrish-Stevens J.P. A Theoretical and Conceptual Re-examination of Subsystem Politics // *Public Policy and Administration.* 1987. 2, 1.

Fung A., Wright E.O. Deeping Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance // *Politics and Society.* 2001. Vol. 29.

Hajer M., Wagenaar H. *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society.* Cambridge, 2003.

Kickert W.J.M., Klijn E.-H., Koppenjan J.F.M. *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector.* L., 1997.

Klijn E.-H., Koppenjan J.F.M. *Managing Uncertainties In Networks.* London: Routledge, 2004.

Klijn E.-H., Koppenjan J.F.M. *Network Management and Decision Making in Networks: A Multi-Actor Approach to Governance,* Paper presented to the Third International Research Symposium on Public Management (IRSPM III), Aston University Business School, Birmingham: UK, 1999. 25–26 March.

Kooiman J. *Modern Governance. New Government — Society Interactions.* L., 1993.

Koppenjan J., Klijn E.-H. *Managing Uncertainties in Networks: A Network Approach to Problem Solving and Decision-making.* L., 2004.

Marin B., Mayntz J. *Policy Networks: Empirical Evidence And Theoretical Considerations.* Frankfurt, 1991.

Marsh D., Rhodes R.F.W. *Policy Networks in British Government.* Oxford, 1992.

Marsh J.G., Olsen J.P. *Democratic Governance.* N.Y., 1995.

Mayntz R. *Modernization and the Logic of Interorganizational Networks* // J. Child, M. Crozier and R. Mayntz (eds) *Societal Change Between Markets and Organization.* Aldershot, 1993.

Mayntz R. *Governing Failure and the Problem of Governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm* // J. Kooiman (ed.) *Modern Governance.* L., 1993.

Papandopoulos Y. *Cooperative Forms of Governance: Problems in Democratic Accountability in Complex Environments* // *European Journal of Political Research.* 2003. Vol. 43.

Pierre J., Peters B.G. *Governance, Politics and the State.* Basingstoke, 2000.

Rhodes R.A.W. *Beyond Westminster and Whitehall: The Sub-Central Governments of Britain.* L., 1988.

Rhodes R.A.W. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability.* Buckingham, 1997.

Rose N. *Powers of Freedom: Reframing Political Thought.* Cambridge, 1999.

Schneider V., Kenis P. *Organisation und Netzwerk.* Frankfurt, 1996.

Smith M.J. *Pressure, Power and Policy: State Autonomy and Policy Networks in Britain and the United States.* L., 1993.

Sorensen E. *Democratic Theory and Network Governance* // *Administrative Theory and Praxis.* 2002. Vol. 24.

Walti S., Kubler D. "New Governance" and Associative Pluralism: the Case of Drug Policy in Swiss Cities // *The Policy Studies Journal.* 2003. Vol.31.