

Studies on the analytical work in the field of public administration show that in recent years the analytical technologies' dynamics observed a rapid decrease in the analytical activity level and a gradual transition to accounting and statistical forms of work with information materials.

Meanwhile, the need of including analytical technology to the management tools arsenal is obvious and happens due to objective reasons. The current problematic situation is largely associated with the lack of resources for analytical work.

Resolution of this controversy is connected with the implementation of tasks aimed at the transformation of the authorities' staff training system that can make administering capable not only of fulfilling its mandate responsibly, but also of learning effective techniques and analytical work tools.

Keywords: *analytics, analytical activity, analytical support of the authorities, analysis of management decisions effectiveness, analytical work, technology, analytical thinking, information analysis, analytical competence*

ЖУРАВЛЕВА Татьяна Андреевна – аспирант факультета государственного управления Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова (119991, Россия, г. Москва, ул. Ленинские Горы, 1)

ЛАТЕНТНЫЕ СЕТИ В ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКЕ

Аннотация. *Функционирование субъектов в процессе принятия государственных решений во многом определяется как сложившимися формальными нормами и предписаниями, так и набором неформальных инструментов, которые провоцируют создание «серых» (латентных) зон. В итоге формируется сетевой ландшафт, имеющий в качестве ключевых компонентов как публичные, так и непубличные структуры, которые, в свою очередь, также могут иметь сетевые конструкции.*

В статье рассматриваются некоторые аспекты функционирования латентных сетей в публичном пространстве, а также вопросы интерпретации деятельности участвующих в разработке государственных решений публичных и непубличных сетевых структур.

Ключевые слова: *сетевые структуры, латентные отношения, принятие государственных решений*

Формирование сетевого подхода в науке на протяжении XX столетия происходило в ответ на трансформации в общественной жизни, связанные с усложнением социально-экономических процессов и доктринальными изменениями в характере отношений между государством и обществом.

Начавшаяся в 90-е гг. прошлого века концептуализация сети как набора отношений между государством и множеством иных акторов на основе равноправия, открытости, добровольности и ресурсной взаимозависимости нашла свое отражение в концепции руководства (*governance*). В рамках указанной концепции получило свое развитие понимание сетей как формы управления, предполагающей вовлечение широкого круга автономных, но ресурсно взаимозависимых государственных, общественных и частных акторов, которые принимают участие в формировании государственной повестки, а также в решении публичных проблем. Отсутствие доминирующего актора в рамках данной концепции компенсируется наличием дифференцированных и диверсифицированных подсистем, акторы которых обладают специфическими и ограниченными ресурсами и поэтому призваны решать отдельно стоящие отраслевые задачи [Kooiman 2003; Pierre 2000].

На данный момент эта идея активно развивается в русле течения «достаточно хорошее управление» (*good enough governance*), которое ставит под сомнение ключевую идею *governance*, что демократичность и эффективность взаимно предполагают и обуславливают друг друга. *Good enough governance* предполагает, что не все проблемы государства должны решаться одновременно и оперативно, что процессы, происходящие в государственном управлении, сложны и требуют времени и усилий для их решения. Государство должно вмешиваться в текущий ход

событий «по требованию», исходя из выявленных приоритетов, сформированных, в свою очередь, на базе исторических и текущих особенностей становления государства, а также быть открытым для обсуждения с участием всех возможных заинтересованных сторон [Grindle 2004].

Подобная система общественных отношений требует особого типа управления – сетевого, предполагающего наличие разнообразных координирующих механизмов, позволяющих не только учесть стратегии отдельных акторов, но сформировать консенсуальное решение поставленной проблемы, которое, в свою очередь, было бы соизмеримым и соответствовало принятым решениям в рамках иных подсистем [Rethemeier, Hatmaker 2007; Provan, Kenis 2007].

Система сетевого управления характеризуется следующими признаками:

- субъекты и их действия взаимозависимы и относительно автономны;
- связи между участниками представляют собой каналы передачи и/или обмена ресурсами;

- политическая структура может быть интерпретирована как определенная модель длительного взаимодействия между субъектами [Wasserman, Faust 1994];

- влияние того или иного субъекта может быть установлено лишь в рамках взаимодействия с другими участниками политического процесса [Knoke 1990].

Необходимость интерпретации деятельности различных компонентов, действующих в указанной системе общественных отношений и участвующих в разработке государственных решений, их реализации, а также в вопросах формирования и отправления государственной политики в целом, становится все более и более актуальной задачей как в теоретическом, так и в практическом аспектах [Klijn, Korpenjan 2000; Compston 2009; Koliba, Meek, Zia 2011].

Еще в начале 70-х годов прошлого столетия Х. Хекло, исследуя деятельность правительств и проверяя на прочность теорию «железных треугольников», отметил, что политика не имеет самоопределения и уникального набора решений, субъектов и институтов [Heclo 1978].

Отсутствие указанного «конечного набора» приводит к формированию неопределенной структурной композиции в рамках политического пространства, расширяя тем самым поле возможностей при решении той или иной проблемы либо при принятии того или иного решения. Очевидно, что в рамках подобной неопределенности должен срабатывать некий компенсационный механизм – как существующий наряду с формально закрепленными институционализированными механизмами и способами коммуникации, так и заменяющий их. Так, Б. Дамхарт говорил, что сети могут оказывать влияние на формирование политики и ее выражение и вне рамок публичного сетевого управления [Damgaard 2005]. Указанный механизм в силу своей компенсирующей природы носит неявный (латентный) характер и находится вне рамок публичного политического дискурса.

Логично предположить, что чем шире круг вовлекаемых в принятие решений субъектов, тем большей неопределенностью обладает процесс принятия решений и, следовательно, тем больше возникает «серых» зон, где преобладают описанные выше неинституционализированные отношения. Однако если вопросы сетевых взаимодействий в публичной политике в науке довольно проработаны [Compston 2009], то проблемы, связанные с деятельностью латентных сетевых образований и их соотношением с публичной сферой, представлены лишь точно.

Тенденция поиска скрытых форм проявления власти всегда являлась объектом критики. Тем не менее исследования неинституционализированных форм отношений в системе государственного управления активно проводились с середины 60-х гг. Так, С. Лукс в середине 70-х гг. сделал попытку теоретически обосновать

«второе» и «третье» лица власти [Lukes 1974], а в исследованиях М. Кренсона и Дж. Гэвенты в 80-х были теоритически обоснованы и практически применены многомерные модели государственного управления [Crenson 1971; Gaventa 1980].

Одно из наиболее интересных объяснений проявления скрытых форм отношений в политическом дискурсе дано в исследовании Дж. Скотта «Господство и искусство сопротивления: скрытые транскрипты». Автор анализирует действие механизмов власти при употреблении «публичного» (открытая интеракция между властными и подвластными) и «скрытого» (дискурс, который имеет место «за сценой», вне непосредственного наблюдения со стороны субъекта власти) речевых транскриптов, формирующих господство одних социальных групп над другими.

Публичное взаимодействие — это внешнее проявление между субъектом и объектом, в условиях же отсутствия «зрителей» дискурс строится абсолютно иным образом. Каждая властная группа, по мнению Дж. Скотта, формирует свой скрытый транскрипт, который определяет реальные мотивы принятия государственных решений.

В последнее время в научной литературе наиболее полно критика подобных представлений о процессе принятия государственных решений представлена К. Доудингом. По мнению ученого, в дискуссии по поводу проявления власти справедлива критика простых моделей, поскольку формируемые на их основе теоретические концепты не отражали практического положения дел. Однако, с другой стороны, «расширение сферы власти снимало с видимых субъектов власти ответственность за свои действия» [Dowding 1995].

Доудинг согласен с тем, что одномерный подход был более чем неадекватным в силу отсутствия полного анализа выявления мотивации субъекта при принятии управленческих решений, а именно принималось во внимание только действие — без учета анализа выбора между имеющимися вариантами. Будучи приверженцем теории рационального выбора, ученый подчеркивает, что в данной ситуации игнорируется проблема коллективного действия, что формирует некорректное представление о распределении власти в обществе.

Критика же автора направлена на так называемую ошибку обвинения (*blame fallacy*), суть которой заключается в том, что любые действия политического актора могут квалифицироваться как результат скрытого осуществления власти, хотя такие действия могли быть вызваны и сложившейся ситуацией, и нехваткой ресурсов, либо какими-то иными факторами.

Доудинг вводит различие между «властью результата» (*outcome power*) (способность актора достигнуть результата или способствовать его достижению) и «социальной властью» (способность актора намеренно изменять структуру стимулов другого актора для достижения результата), определяя, что «группы могут не иметь власти результата и без влияния на них других акторов, обладающих социальной властью» [Dowding et al. 1995: 265]. Автор настаивает, что «скрытые формы власти» оказываются либо совокупностью благоприятных для субъекта условий, либо отсутствием мобилизации объекта (то есть, отсутствием «коллективного действия»).

Подобное объяснение представляется достаточно логичным: при отсутствии внешнего фактора, а именно власти над субъектом, действия актора будут всегда соответствовать его интересам, которые напрямую связаны с возможностями выбора и ресурсами. Более того, важно подчеркнуть идею К. Доудинга о необходимости разграничения между ситуацией, когда результат зависит только от субъекта власти, и случаями, где он осуществляет свои действия за счет структурных факторов.

В отечественной науке А.И. Соловьев, вводя функциональное разграничение властной и управленческой подсистем государства, подчеркивает, что возникающая неопределенная композиция государственного регулирования общественных связей в рамках открытого характера подобного разделения является ключевой предпосылкой для формирования латентных связей, которые могут формировать полутеневой и теневой способы хозяйственно-перераспределительной деятельности. Таким образом, в государстве формируются некие структуры совместного действия, субъекты которых наряду со своим официальным статусом могут отклоняться от формально закрепленных норм и правил и профилировать свою профессиональную деятельность в сторону групповых интересов [Соловьев 2011].

Безусловно, действие любого политического актора обусловлено определенным набором внутренних и внешних интересов, которые прямо связаны с набором реальных и потенциальных возможностей и ресурсов, которые могут быть реализованы в различных плоскостях политического пространства. Так, любой шаг в публичном и непубличном пространстве определяется точкой в многомерной системе координат взаимосвязанных политических субъектов, каждый из которых обладает своим набором интересов, возможностей, ресурсов. Принятие (равно как и непринятие) того или иного решения в рамках данной взаимозависимости влечет ряд последствий, которые не всегда могут быть однозначно спрогнозированы даже в краткосрочной перспективе.

При допущении того, что наряду с публичными сетевыми образованиями, являющимися акторами принятия решений, существуют также и подобные латентные структуры, заполняющие «серые» зоны с высокой степенью институциональной неопределенности, можно говорить, что процесс принятия государственных решений и выработка государственной политики в целом носят также многоуровневый характер и проходят предварительную и(или) параллельную проработку в непубличной сфере. Институциональная неопределенность в данном случае формирует условия для реального функционирования политических субъектов, а публичная политика носит исключительно символический характер.

Определение типа сети, как публичной, так и непубличной, не всегда может быть однозначным. Многие российские и зарубежные эксперты придерживаются мнения, что при наличии гражданских структур сеть приобретает публичный характер. Вместе с тем данный показатель является необходимым, но не достаточным, поскольку гражданские структуры могут вносить свой вклад в деятельность сети публичным статусом и играть роль «публичного рупора», озвучивая информацию «правильным» образом с целью получить необходимый результат в виде общественной поддержки.

С целью повышения объективности оценки разработки и принятия того или иного государственного решения необходимо проведение более комплексного анализа сетевых акторов, вовлеченных в данный процесс. Предлагаемые параметры анализа представлены в табл. 1.

Совмещение публичной и непубличной повестки сейчас как нельзя лучше можно видеть в преддверии выборов в Государственную думу. С одной стороны, создается впечатление обновления партийных рядов (самый яркий пример — «Единая Россия», убравшая из своих рядов непопулярных министров образования и финансов), и существует четкое понимание того, что будущий состав законодательного органа будет значительно левее. С другой — «независимые кандидаты», лояльные партии формируют «удобную» риторику, не снижающую авторитет партии власти и идеи единственно возможного лидера. Фактически

Таблица 1

Параметр	Критерии	Комментарии
Источники формирования сети	Ценностные	Сеть формируется на основании приверженности идее, ценности, типу мировоззрения, конфессии и проч.
	Проблемные	Сеть формируется для решения какой-либо общей для участников проблемы
	Дезизиональные	Сеть формируется для принятия определенного решения
	Информационные	Сеть формируется для обмена информацией и не носит предметный характер
	Ресурсные	Сеть создается для обмена ресурсами (как правило, материальными), их передачи, перераспределения
	Смешанные	Сеть формируется на основании нескольких критериев, однако имеет преимущественный критерий
Структурные характеристики сети	Открытый/закрытый характер сети	Определяется числом и качеством барьеров на входе/выходе
	Тип связей в сети относительно иерархии	В сети могут сосуществовать как вертикальные, так и горизонтальные связи. В сложных сетевых образованиях могут также возникать параллельные коалиционные группы
	Тип связей по источникам формирования	Источниками формирования служат отношения, ставшие причиной для вступления в сеть: профессиональные, образовательные, служебные, экономические, ресурсные, дружеские и проч.
	Тип связей по характеру текущих отношений	Текущие отношения между участниками сети могут отличаться типами отношений по источникам формирования или совпадать с ними
	Плотность сети	Данный показатель отражает, насколько СОНКО пересекаются или «связаны» друг с другом
	Кластеризация сети	Показывает наличие ключевых акторов сети, их влияние на сеть в целом и на отдельных периферийных игроков
Тип участников сети	По сферам	Представители общественной, частной, административной, политической сфер
	По отраслям	Представители экономической, финансовой, социальной, экологической, международной и т.д. отраслей
	По ресурсам	Носители материальных, административных, информационных и проч. ресурсов
	По потребностям и интересам	Участники сети несут в себе или представляют интересы широких групп населения, корпоративных интересов и проч.

Характер взаимодействия участников сети	Открытый/закрытый по отношению к участникам сети	Отражает характер распространения информации между участниками сети
	Открытый/закрытый по отношению к внешней среде	Показывает характер распространения информации о деятельности сети
	Стабильность взаимодействия	Отражает периодичность взаимодействия участников сети
	Интенсивность взаимодействия	Показывает число и качество взаимодействия участников сети (например, при обмене ресурсами)
	Механизмы взаимодействия	Отражает наличие норм, правил, степень их формализации
Координация взаимодействия участников сети	1. Степень формализации и регламентации отношений внутри участников сети: распределение полномочий, ролей, обязанностей 2. Наличие/отсутствие ключевых центров принятия решений («хабов»)	

«новые лица», публичные структуры представляют интересы все тех же провластных групп.

«Склеивание» публичных и латентных сетевых структур при принятии государственных решений и формировании государственной политики в целом приводит к доктринальному изменению самой сущности государственного управления. Набирающий обороты корпоративный профиль деятельности и фактическое превращение публичной политики в политику символическую может привести к кризисам структурного характера не только в экономике (которые мы сейчас наблюдаем), но и в социальной жизни общества. Понимание сути принимаемых государственных решений, т.е. того или иного группового интереса, лежащего в их основе, позволяет оценить последствия совершаемых действий и снизить возможные негативные последствия, пусть и в локальном масштабе.

Список литературы

Соловьев А. И. 2011. Латентные структуры управления государством или игра теней на лице власти. — *Полит. Политические исследования*. № 5. С. 70-98.

Compston H. 2009. *Policy Networks and Policy Change. Putting Policy Network Theory to the Test*. New York: Palgrave Macmillan. 272 p.

Crenson M.A. 1971. *The Un-Politics of Air Pollution: a Study of Non-Decisionmaking in the Cities*. Baltimore and London: The Johns Hopkins Press.

Damgaard B. 2005. Do Policy Networks Lead to Network Governing? — *Welfare Systems and Policies Working Paper*. Vol. 3.

Dowding K. 1995. Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach. — *Political Studies*. Vol. 43. P. 136-158.

Dowding K., Dunleavy P., King D., Margetts H. 1995. Rational Choice and Community Power Structures. — *Political Studies*. Vol. 43. No 1. P. 265-277.

Gaventa J. 1980. *Power and Powerlessness*. University of Illinois Press.

Grindle M.S. 2004. Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries. — *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*. Vol. 17. Is. 4. P. 525-548.

Hecko H. 1978. Issue Networks and the Executive Establishment. — *The New American Political System* (ed. by A. King). Washington: American Enterprise Institute. P. 87-124.

Klijin E.-H., Koppenjan J.F.M. 2000. Public Management and Policy Networks. Foundations of a Network Approach to Governance. — *Public Management*. Vol. 2. No 2. P. 135-158.

Knoke D. 1990. *Political Networks: the Structural Perspective*. Cambridge University Press. 290 p.

Koliba Ch., Meek J., Zia A. 2011. *Governance Networks in Public Administration and Public Policy*. London; New York: CRC Press. 349 p.

Kooiman J. 2003. *Governing as Governance*. London: Sage Publications. 256 p.

Lukes S. 1974. *Power: A Radical View*. Basingstoke and London: Macmillan.

Pierre J. 2000. *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*. Oxford: Oxford University Press. 272 p.

Provan K., Kenis P. 2007. Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. — *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 18. No 4. P. 229-252.

Rethemeier K., Hatmaker D. 2007. Network Management Reconsidered: An Inquiry into Management of Network Structures in Public Sector Service Provision. — *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 18. No 5. P. 617-646.

Wasserman S., Faust K. 1994. *Social Network Analysis: Method and Application*. Cambridge University Press. 825 p.

ZHURAVLEVA Tatiana Andreevna, postgraduate student of the Faculty of Public Administration, Lomonosov Moscow State University (1 Leninskie Gory St, Moscow, Russia, 119991)

LATENT NETWORKS IN PUBLIC POLICY

Abstract. The actors' operation in public decision-making is largely determined by the formal rules and regulations, as well as by a set of informal instruments that encourage the «gray» (latent) zones creation. The result is a network, having as key components both public and non-public structures, which may also have a network structure.

The article considers some aspects of the latent networks in the public space, as well as questions of interpretation of public and non-public networks participating in the development of policy-making.

Keywords: network structure, latent relationships, policy-making