

В

На правах рукописи



Викторова Зоя Сергеевна

**СЕТЕВОЙ ПОДХОД КАК МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ
ПРОЦЕССА ПРИНЯТИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РЕШЕНИЙ**

Специальность 23 00 01 – теория политики, история и методология
политической науки

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук



Москва – 2009

Работа выполнена на кафедре политического анализа факультета государственного управления Московского государственного университета имени М В Ломоносова

Научный руководитель:

доктор политических наук,
профессор
Соловьев Александр Иванович

Официальные оппоненты:

доктор философских наук,
профессор
Сморгунов Леонид Владимирович

кандидат политических наук
Володенков Сергей Владимирович

Ведущая организация:

Финансовая академия при Правительстве
Российской Федерации

Защита состоится 22 декабря 2009 года в 18 часов 00 минут на заседании Диссертационного совета Д501 001 27 при Московском государственном университете имени М В Ломоносова по адресу 119192, ГСП-2, Москва, Ломоносовский проспект, д 27, корп 4, стр 1, факультет государственного управления, ауд А-619

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале Отдела диссертаций в Фундаментальной библиотеке по адресу Ломоносовский проспект, д 27, сектор «А», к 812

Автореферат разослан «21» ноября 2009 года

Ученый секретарь
Диссертационного совета Д501 001 27
доктор политических наук, профессор

Г В Пушкарева

І ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность исследования Активизация научного поиска в современной политической теории обусловлена, прежде всего, необходимостью расширения ограниченных объяснительных возможностей существующих моделей и обеспечения динамичного равновесия между актуальной властно-управленческой практикой и действующими теоретическими конструктами. Практическая политика и государственное управление, в свою очередь, вырабатывают новые форматы и принципы функционирования, соответствующие текущим трансформациям. На стыке подобного синергичного развития теории и практики и рождаются такие категории, как политико-административные сети, исследование которых на сегодняшний день осуществляется в рамках сетевого подхода, формирующегося в качестве самостоятельной научной парадигмы.

Государство сегодня подвергается качественным историческим трансформациям, происходящим как внутри данного института, так и по линии его взаимодействия с внешними контрагентами и обусловленным, прежде всего, теми изменениями, масштаб и интенсивность которых свидетельствуют о переходе к постиндустриальному обществу. В условиях новой парадигмы общественного развития вокруг современного государства возникает специфическое проблемное поле, формирующее новую повестку дня и требующее качественно иных методов решения актуальных задач. Террористическая угроза и усложнение в связи с этим необходимости обеспечения физической безопасности населения, болезни (в т.ч. ранее не известные), распространяющиеся далеко за пределы места своего возникновения, не признавая территориальных границ, Интернет, не только предоставляющий уникальные возможности для оперативной двухсторонней коммуникации, но и формирующий новые угрозы, - эти и другие проблемы требуют выработки новых управленческих стратегий и тактик как на национальном, так и на глобальном уровне.

Расширение практики передачи отдельных государственных функций негосударственным акторам, а также формирование интегрированного правительства, ориентированного на оказание комплексных общественных услуг, которые явились следствием роста требований граждан к эффективности государственного управления при одновременной утилитаризации потребностей населения в политико-административной сфере, в свою очередь, связаны с трансформацией комплекса форм целенаправленной активности государства, вытеснением ряда жестких форматов на

периферию практического использования и обуславливают возникновение кооперативных моделей взаимодействия в современной практике функционирования политических и управленческих институтов

Делегирование полномочий государства по горизонтали дополняется аналогичными процессами, протекающими и в вертикальной плоскости. Выход политики и управления за пределы национальных границ, сопровождающийся появлением наднациональных структур и дисбалансирующий традиционную структуру центров влияния и принятия решений, открывает внетерриториальное измерение данной сферы, поднимает проблему размывания государственного суверенитета и, как следствие, требует со стороны государства поиска новых путей к самосохранению и легитимации в качестве ключевого политического актора – в том числе за счет формирования и развития потенциала таких площадок для принятия решений, которые основаны на горизонтальных коммуникациях (включая неформальные интеракции), балансировании интересов и эффективном обмене ресурсами

В целом, сегодня можно говорить не только о переформатировании парадигмы внешних коммуникаций (развитии горизонтального - клиентского - формата отношений между гражданами и государством, изменении инструментов легитимации правящего режима, расширении использования методов политической рекламистики и имиджевых технологий в общественно-политическом дискурсе и проч.), но и о трансформации института государства как такового на функциональном, организационном и коммуникативном уровне

Подобные тенденции, безусловно, требуют актуализации методологии исследования данной предметной сферы, и в этой связи особое значение приобретает сетевой подход, который предлагает комплексный инструментарий для когнитивного поиска адекватных ответов на многочисленные вызовы эпохи постмодерна, возникающие во властно-управленческой сфере, позволяющий, в том числе, диагностировать новые – сетевые - форматы и структуры в рамках властно-управленческих процессов. Развитие данной когнитивной стилистики даст возможность существенно углубить представления о динамике государства и политико-административных механизмов принятия решений

Степень разработанности проблемы Сетевой подход является относительно молодым теоретическим конструктом, получившим развитие в 50-60-е гг XX века –

именно в этот период государственная политика в США начала рассматриваться как продукт взаимодействия бюрократических кругов, законодательных органов власти и представителей заинтересованных групп. Тем не менее, становление данного подхода произошло несколько позже – в 70-80-е гг XX века в рамках европейской (преимущественно английской и немецкой) и американской исследовательских школ.

У истоков данного направления общественно-политической мысли стоят такие авторы, как Р. Родес, Д. Марш, Д. Кноук, Дж. Куклинский, Т. Берцель, М. Смит, Дж. Марч¹ и некоторые другие специалисты, исследования которых стали основой, с одной стороны, для первичного теоретического оформления сетевого подхода и концепта сетей в политико-административном дискурсе, с другой, – для дальнейших разработок данного предметного поля.

В частности, общие теоретические исследования получили развитие в работах П. Богассона, Т. Тюнена, Л. Отула, К. Шуберта, Г. Джордана, Х. Хакансона, С. Голдсмита, У. Эджерса, Дж. Джохансана, Д. Карпентера, Дж. Бруйджина, Е. Хевелхофа, С. Адама, Г. Криеси и др.² Различные аспекты функционирования сетей стали предметом теоретического интереса К. Хэя, Д. Ричардса, К. Джонса, У.

¹ Rhodes R. *Beyond Westminster and Whitehall: The Sub-Central Governments of Britain*. London: Unwin Hyman, 1988; 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; Marsh D., Smith M. *Understanding Policy Networks: Toward a Dialectical Approach* // *Political Studies*. 2000. Vol. 48. №1; Smith M. *The Agricultural Policy Community: Maintaining a Closed Relationship* // *Policy Networks in British Government* / Ed. by Marsh D., Rhodes R. Oxford, 1992; Smith M. *Pressure Power & Policy: State Autonomy and Policy Network in Britain and the United States*. Hempstead, 1993; March J. *Administrative Practice, Organization Theory, and Political Philosophy: Reflections on the Reflections of John M. Gaus* // *PS: Political Science and Politics*. 1997. Vol. 30. №4; Knoke D., Kuklinski J. *Network Analysis*. Beverly Hills, London, New Delhi, 1982; Knoke D. *Political Networks: The Structural Perspective*. Cambridge, 1990; Knoke D. *Networks of Elite Structure and Decision Making* // *Sociological Methods and Research*. 1993. Vol. 22. №1; Borzel T. *What's So Special About Policy Networks?* – An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance // *European Integration Online Papers (EIoP)*. 1997. Vol. 1. №16; Borzel T. *Organizing Babylon – on the Different Conceptions of Policy Networks* // *Public Administration*. 1998a. Vol. 76. №2; Borzel T. *Rediscovering Policy Networks as a Form of Modern Governance* // *Journal of European Public Policy*. 1998. Vol. 5. №2.

² Bogason P., Toonen T. *Introduction: Networks in Public Administration* // *Public Administration*. 1998. Vol. 76. №2; Toonen T. *Networks, Management and Institutions: Public Administration as «Normal Science»* // *Public Administration*. 1998. Vol. 76. №2; Goldsmith S., Eggers W. *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector* // Brookings Institution Press, Washington D.C., 2004; Hakanson H., Johanson J. *The Network as a Governance Structure: Interfirm Cooperation Beyond Markets and Hierarchies* // *Organizing Organizations* / Eds N. Brunsson, J. Olsen. Bergen, 1998; Hanf K., O'Toole L. *Revisiting Old Friends: Networks Implementation Structures and the Management of Inter-Organizational Relations* // *European Journal of Political Research: Special Issue*. Vol. 21. №1-2; O'Toole L. *The Implications for Democracy in a Networked Bureaucratic World* // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 1997. Vol. 7; Jordan G., Schubert K. *A Preliminary Ordering of Policy Network Labeling* // *European Journal of Political Research: Special Issue*. Vol. 21. №1-2; Brujin J., Heuvelhof E. *Policy Networks and Governance* / Eds David L. Weimer. Institutional Design. Boston: Kluwer Academic Publishers, 1995; Carpenter D. *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks and Policy*. Princeton University Press, 2001; Adam S., Kriesi H.-P. *The Network Approach* / Eds. Sabatier P. // *Theories of the Policy Process*. Westview, Boulder, CO, 2007.

Хестерли, С Богати и проч³ Критическое осмысление сетевого подхода в той или иной степени представлено в работах К Даудинга, Р Родеса, К Мейера, М Консидайна, Дж Льюнса, Т Беннера, У Рейнике, Дж Витте, а также ряда других исследователей⁴ Проблематике соответствия сетевых принципов управления и структур демократическим нормам и процедурам посвящены исследования П Богассона, Дж Муссо, М Бевира, Ф де Ринка, Дж Воэтса, К Хаджимикалиса, Р Хадсона и проч⁵

Особо следует выделить практические исследования (в том числе в формате межстрановых сравнений) реального функционирования политико-административных сетей в современном государстве в целом, а также в рамках отдельных функциональных зон его деятельности В числе авторов, работы которых обеспечивают такой фокус разработок, - Д Кеттл, У Коулман, М Атkinson, А Коул, Ф Паппи, Дж Бродбент, Дж Фейк, Дж Гринзвей, Б Солтер, С Харт, Ф Гейнс, А Грантхам и др⁶

³ Jones C, Hesterly W S, Borgatti S P A General Theory of Network Governance: Exchange Conditions and Social Mechanisms // *Academy of Management Review* 1997 Vol 22 №4, Hay C, Richards D The Tangled Webs of Westminster and Whitehall: The Discourse, Strategy and Practice of Networking within the British Core Executive // *Public Administration* 2000 Vol 76 №2

⁴ Dowding K Roundtable: The Theory of Policy Communities and Policy Networks: Policy Networks Don't Stretch a Good Idea Too Far // *Contemporary Political Studies* 1994 Vol 1, Dowding K Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach // *Political Studies* 1995 Vol 43 №1, Rhodes R Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability Open University Press, Maidenhead, 2003, Meier K, O Toole L Jr Public Management and Educational Performance: The Impact of Managerial Networking // *Public Administration Review* 2003 Vol 63 №6, Considine M, Lewis J Bureaucracy, Network, or Enterprise? Comparing Models of Governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand // *Public Administration Review* 2003 Vol 63 №2, Benner T, Reinicke W, Witte J Global Public Policy Networks: Lessons Learned and Challenges Ahead // *Brookings Review* 2003, Raab J, Kenis P Taking Stock of Policy Networks: Do They Matter? / Eds Fischer F, Miller G and Sydney M // *Handbook of Public Policy Analysis, Theory, Methods and Politics, Public Administration and Public Policy*, 2006

⁵ Bogasson P, Musso J The Democratic Prospects of Network Governance // *American Review of Public Administration* 2006 Vol 36 Issue 1, Bevir M Democratic Governance: Systems and Radical Perspectives // *Public Administration Review* May/June, 2006, De Rynck F Voets J Democracy in Area-Based Policy Networks: The Case of Ghent // *The American Review of Public Administration* 2006 №36(1), Hadjimichalis C, Hudson R Networks, Regional Development and Democratic Control // *International Journal of Urban and Regional Research* 2006 №30(4)

⁶ Atkinson M, Coleman W Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies // *British Journal of Political Science* 1989 Vol 14 №1, Kettl D The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America // The John Hopkins University Press 2002, John P, Cole A When Do Institutions, Policy Sectors, and Cities Matter? Comparing Networks of Local Policy Makers in Britain and France // *Comparative Political Studies* 2000 Vol 33 №2, Knoke D, Pappi F, Broadbent J, Tsujinaka Y Comparing Policy Networks: Labor Politics in the US, Germany, and Japan Cambridge, New York, 1996, Knoke D, Pappi F Organizational Action Sets in the US and German Labor Policy Domains // *American Sociological Review* 1991 Vol 56 №3, Feick J Comparing Comparative Policy Studies: A Path towards Integration? // *Journal of Public Policy* 1992 Vol 12, Windhoff-Heritier A Policy Network Analysis: A Tool for Comparative Political Research // *Comparative Politics* / Eds H Keman Amsterdam 1993, Greenaway J, Salter B Hart S How Policy Networks Can Damage Democratic Health: A Case Study in the Government of Governance // *Public Administration* 2007 Vol 85 №3, Gains F Hardware, Software or Network Connection? - Theorizing Crisis in the UK: Next Steps Agencies? // *Public Administration* 2004 Vol 82 №2, Grantham A How Networks Explain

Что касается отечественных научных разработок в области теории сетей, то сегодня Россия фактически находится на первых этапах формирования масштабного исследовательского интереса к данной проблематике. Один из первых, кто в рамках своих исследований затронул вопрос сетевого подхода в политике, - Л В Сморгун⁷, который рассматривает политические сети не столько с точки зрения их теоретической категоризации (в данном отношении российский исследователь опирается на трактовки, представленные в зарубежной литературе), сколько с точки зрения их влияния на трансформацию современных подходов государственного управления – в частности стимулирования перехода к практике «руководства» (governance) - однако, опять-таки на основании преимущественно тех тенденций, которые характерны для западных государств.

С акцентом на первом направлении и аналогичным образом – на основании теоретических разработок иностранных исследователей - тематики сетей во властно-управленческом дискурсе касается А А Дегтярев⁸, не помещая их в центр своего исследовательского интереса и фокусируясь на общих, теоретико-методологических основах принятия решений в государстве. С точки зрения методологического и практического потенциала концепцию «руководства» также анализирует Н В Иванчук⁹.

Несколько иной аспект рассмотрения проблемы затрагивает в своих работах А И Соловьев¹⁰, разработки которого направлены, прежде всего, на обоснование сетевого подхода в качестве актуальной методологической парадигмы для исследования современного института государства в целом и процесса принятия государственных решений в частности.

В рамках универалистского (без ограничения политико-административной сферой) применения сетевого подхода и исследования сетей, прежде всего, как

Unintended Policy Implementation Outcomes: The Case of UK Rail Privatization // Public Administration 2001 Vol 79 №4

⁷ Сморгун Л В. Сетевой подход к политике и управлению // Полис, №3, 2001, Сморгун Л В. Сетевая методология исследования политики // Политический анализ. Доклады Центра эмпирических политических исследований СПбГУ. Вып 2 / Под ред Г П Артемова - СПб: Издательство С-Петербургского университета, 2001, Сморгун Л В. Государственная политика и управление - М., 2006.

⁸ Дегтярев А А. Принятие политических решений. Учебное пособие - М: КДУ, 2004.

⁹ Иванчук Н В. Governance-парадигма: методологический и практический потенциал // Чиновник, №5 (39), 2005.

¹⁰ Соловьев А И. Колебательно-маятниковый механизм принятия государственных решений: к обоснованию когнитивной модели // Полис №5-6, 2005. Соловьев А И. Принятие государственных решений - М., 2006, Соловьев А И. Трансъячейные структуры как форма строения и источник саморазвития государства // Полис №6, 2006. Кузнецов Г Л, Соловьев А И. Государственный менеджмент - М., 2004.

элементов социальной организации современного общества работают такие российские авторы, как А Е Шадрин, В М Сергеев, К В Сергеев¹¹

Особое внимание в рамках исследования сетевого подхода в России уделяется изучению взаимодействия государства с третьим сектором (негосударственными, в т ч некоммерческими организациями), а также соответствующих форм деятельности неправительственных структур (включая международный уровень) С данной точки зрения теорию и практику сетевого подхода описывают А А Демидов, Е В Белокурова, Л Л Константинова, О Н Яницкий (последний – в рамках отраслевого подхода - инвайронментализма)¹²

В целом, политико-административные сети, обозначив новые явления современной действительности, уже привлекли внимание российских ученых, однако применение данного инструментария в плоскости реального функционирования государства, в т ч процесса принятия решений, все еще нуждается в количественном и качественном развитии Другими словами, особенностью текущего этапа изучения и практического использования сетевого подхода в России, по всей видимости, обусловленной относительной новизной данного направления для отечественной политологической мысли, является преимущественная ориентация на теоретико-научный характер, в то время как разработки, осуществляющиеся в рамках данной проблематики у зарубежных авторов, включают анализ сетевых акторов, реально действующих в процессе принятия государственных решений, а также проведение межстрановых сравнительных исследований

Целью диссертационной работы является уточнение теоретико-прикладного потенциала сетевого подхода как методологии исследования процесса принятия государственных решений в условиях эволюции современного института государства

¹¹ Шадрин А Е Трансформация экономических и социально-политических институтов в условиях перехода к информационному обществу // Информационное общество, №2, 1999, Шадрин А Е Перспективы развития сетевых организаций // Технологии информационного общества – Интернет и современное общество труды VII Всероссийской объединенной конференции СПб, 10 – 12 ноября 2004 г Издательство Филологического факультета СПбГУ, 2004 Шадрин А Е Конструирование сетевой организации Информационно-коммуникативное обеспечение в исследовательских проектах и деятельности профессиональных сообществ // Вестник НАУФОР, №11, 1999 Сергеев В М, Сергеев К В Механизмы эволюции политической структуры общества социальные иерархии и социальные сети // Политические исследования, №3, 2003

¹² Демидов А А Управление и социальная политика рамки участия некоммерческих организаций // ПОЛИТЕКС №3, 2007 Белокурова Е В Государство и благотворительные организации трансформация моделей взаимодействия // Благотворительность в России, 2001, Константинова Л Л Гражданское общество и социальная политика // Журнал исследований социальной политики №4, том 2, 2004, Константинова Л Л Становление общественного сектора как субъекта социальной политики опыт концептуализации и анализ реальных практик // Журнал исследований социальной политики, №4, том 2, 2004 Яницкий О Н Акторы и ресурсы социально-экологической модернизации // Социологические исследования №8 2007 Кузьмина А А, Яницкий О Н Межличностные сети российских зеленых // Социологический журнал №3/4 1998

Достижение поставленной цели работы предполагает решение следующих исследовательских задач

- 1 выявление аналитического значения сетевого подхода как методологического инструментария исследования процесса принятия государственных решений в контексте институциональной трансформации современного государства,
- 2 метатеоретическое описание сетевого подхода, раскрывающее сущность и отличительные особенности данной методологии в сравнении с другими базовыми теоретическими направлениями в изучении процесса принятия государственных решений как сложносоставного политико-административного процесса (нормативно-прескриптивной и дескриптивно-поведенческой концепцией, моделями политико-управленческого цикла, плюралистическим, корпоративистским и неокорпоративистским подходами, институционализмом и неинституционализмом),
- 3 определение эвристических преимуществ и недостатков сетевого подхода как методологического инструментария исследования процесса принятия государственных решений, выявление его перспективных познавательных возможностей как специфической исследовательской парадигмы,
- 4 характеристика структурных и типологических параметров политико-административных сетей, формирование теоретически консолидированного подхода к их понятийной концептуализации,
- 5 определение места и значения политико-административных сетей в современном процессе принятия государственных решений,
- 6 определение перспектив эволюции политико-административных сетей как элемента принятия государственных решений в современном социально-политическом контексте

Объектом исследования является сетевая теория как методология изучения политико-административных процессов

Предметом исследования выступают актуальные когнитивные инструменты сетевой теории, отражающие сущностные, структурные и процессуальные параметры принятия государственных решений в контексте эволюции современного государства

Методология исследования определяется целью и задачами диссертации. В работе использован эвристический потенциал институционального, нормативного,

компаративистского, исторического, системного подходов, метода политического прогнозирования и других способов познания

Эмпирическую основу исследования составили теоретические и прикладные работы зарубежных и отечественных исследователей, материалы профильных конференций, семинаров, круглых столов и выступлений

Научная новизна диссертации заключается в уточнении и развитии научно-теоретических возможностей сетевой теории при отображении базовых параметров процесса принятия государственных решений в условиях современной динамики института государства

В данном контексте получены следующие основные результаты

- 1 Уточнено актуальное и перспективное значение сетевого подхода как когнитивного инструмента исследования процесса принятия государственных решений, показаны преимущества и недостатки его применения при анализе политико-административных конструкций в современном государстве,
- 2 Разработан консолидированный подход к научно-теоретическому описанию политико-административных сетей как элементов процесса принятия государственных решений и сетевого подхода как методологии его исследования,
- 3 На основании применения сетевого подхода выявлены ключевые онтологические черты и направления трансформации государства, обуславливающие особенности процесса принятия государственных решений, определены роль и место политико-административных сетей в процессе принятия государственных решений, условия их возникновения и функционирования,
- 4 Выделены и раскрыты теоретические возможности сетевой методологии, обуславливающие разработку прогнозных презумпций относительно перспектив эволюции политико-административных сетей в процессе принятия политических решений в контексте институциональных изменений современного государства

Научно-теоретическая значимость диссертации заключается в уточнении парадигмального подхода к использованию теории сетей в качестве эвристического инструмента изучения процесса принятия решений в современном государстве, а также в расширении методологических и теоретических возможностей изучения

различных аспектов формирования и функционирования политико-административных сетей в практике государственного управления

Практическая значимость результатов исследования заключается в возможности использования его основных положений и результатов для разработки, оценки результатов и прогнозирования направлений развития отраслевых политик. Материалы диссертации могут быть также использованы в системе высшего и послевузовского образования, при подготовке и переподготовке государственных служащих, разработке и обновлении политологических и смежных дисциплин.

Апробация результатов исследования Основные положения и выводы диссертации были представлены автором в ходе выступлений на научных конференциях, в рамках экспертных обсуждений, а также в публикациях общим объемом около 2,5 п.л. Диссертация была обсуждена на заседании кафедры политического анализа факультета государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова и рекомендована к защите.

Структура и объем диссертации Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих по три параграфа каждая, заключения и списка литературы.

II ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы диссертации, характеризуется степень научной разработанности проблемы, определяются цели исследования, его задачи, объект и предмет, методы, описывается методологическая и эмпирическая база. Также раскрывается научная новизна диссертации, ее научно-теоретическая и практическая значимость.

Первая глава «Парадигмальные основы сетевого подхода в исследовании процесса принятия государственных решений», в целом, посвящена обоснованию методологической актуальности и эффективности теории сетей для анализа реального института государства - вне зависимости от того, что она явилась продуктом, прежде всего, западной политологической мысли и рефлексивным отражением соответствующей эмпирики отправления властно-управленческих полномочий. В главе раскрывается текущий и перспективный когнитивный потенциал сетевого подхода, явившегося результатом взаимодополняющего развития теории и практики, в том числе - по сравнению с другими методологическими подходами и моделями.

В первом параграфе «Теоретические и эмпирические предпосылки для возникновения и развития сетевого подхода» исследуются особенности и тенденции

развития института государства, понимание которого, по мнению автора, представляется первичным для рассмотрения различных контуров его активности. При этом анализируются две группы параметров: онтологические характеристики, позволяющие выявить преимущественно теоретические предпосылки, и темпорально обусловленные особенности института государства, формирующие практическую основу для возникновения и развития сетевого подхода.

К числу теоретических предпосылок, обусловленных, прежде всего, универсальной когнитивной потребностью в расширении ограниченных эвристических возможностей существующих методологических моделей, в работе отнесены

- потенциальная открытость института государства в целом и процесса принятия решений в частности для реализации индивидуальных траекторий развития и возникновения незапланированных последствий, как следствие – регулируемость в большей степени коммуникативными, а не нормативными паттернами,
- формирование наряду с официальным десигнационным центром множества других центров влияния (как структурированных, так и спонтанных, ограниченных временными и/или предметными рамками), которые могут принимать непосредственное участие на различных этапах процесса принятия решений, в том числе – в особом формате теневых и полутеневых взаимодействий,
- наличие различных, зачастую конфликтующих, форматов активности, принципов целеполагания, акторов, технологий, инструментов и прочих параметров на политическом и административном (управленческом) уровнях функционирования государства.

Таким образом, автор приходит к выводу, что, прежде всего, коммуникативная составляющая, которая формирует подвижные контуры деятельности государства, не укладывающиеся в нормативно заданные параметры и рамки, формирует потребность в качественно новой инструментарии, позволяющей «улавливать» такую стохастическую динамичность и, как следствие, методологически эффективно анализировать процесс принятия государственных решений.

С другой стороны, в работе отмечается, что возникновению и развитию сетевого подхода способствует реальная практика функционирования современного

государства – прежде всего, западного образца. В этом отношении автор выделяет три ключевых тенденции:

- расширение масштабов и направлений привлечения ресурсов внешних контрагентов для выполнения ряда традиционно государственных функций,
- развитие внутренней интеграции, происходящей как в сфере функциональных направлений деятельности властно-управленческих институтов, так и между ключевыми уровнями управления,
- передача межгосударственным структурам традиционной части государственных полномочий и формирование наднациональной категории власти.

В свою очередь, среди основных источников активизации подобных процессов рассматриваются, во-первых, достижения в сфере информационно-коммуникационных технологий (обеспечившие как принципиальную возможность для осуществления коммуникаций, так и значительное снижение издержек в рамках подобных транзакций) и, во-вторых, процессы выдвижения гражданами специализированных и одновременно высоких требований к результатам государственного управления, выразившиеся в реформировании системы взаимодействия между государством и обществом в соответствии с принципами нового государственного менеджмента.

В целом, делается заключение, что сетевые модели отправления властно-управленческих полномочий на сегодняшний день не только являются актуальными реалиями современных национальных и глобальной систем управления, но и знаменуют качественно новый этап развития современного государства, связанный с практикой целенаправленного, стратегически ориентированного перехода данного института от формата функционирования, основанного на принципах доминирования, к формату, базирующемуся на идее партнерства, согласовании интересов и взаимовыгодном ресурсном обмене.

Во *втором параграфе «Значение сетевого подхода как методологии исследования процесса принятия государственных решений»* рассматриваются и одновременно систематизируются основные парадигмальные подходы, использующиеся на сегодняшний день в качестве методологии исследования процесса принятия государственных решений – прескриптивная и дескриптивная теории, модели политико-управленческого цикла и проч. Однако ключевое внимание автор

уделяет не только и не столько структурированию собственно теоретического материала, сколько пониманию тех сильных сторон и ограничений представленных концепций, которые обуславливают возможность их перспективной интеграции на базе сетевого подхода, а также в целом – объяснительные возможности последнего в качестве специфической исследовательской парадигмы

В работе детально представлена и этапизирована история формирования сетевого подхода в современной политической науке, при этом основной акцент диссертант делает на демонстрации преемственности данного процесса и постепенной, логически обусловленной «кристаллизации» теории сетей. Выделяя базовые концепты, послужившие основой для оформления сетевого подхода (в частности – категории «субправительственных структур» и «железных треугольников»), автор подчеркивает такие универсальные характеристики сетей, как подвижность и динамичность их морфологических и процессуальных контуров, наличие взаимного интереса у участников, использование как структурных (нормативных), так и личных отношений и проч

Оценка объяснительного потенциала теории сетей производится в работе в рамках двух основных направлений – в качестве методологии среднего уровня (англосаксонская школа) и концепции функционирования государства в целом (немецкая школа). При этом в первом случае проводится критическое сравнение сетевого подхода с плюрализмом и корпоративизмом, во втором – с новым государственным менеджментом. Указывая на предметную близость установок сетевой теории с некоторыми из них (прежде всего, плюралистической концепцией и концепцией new public management), диссертант, тем не менее, подчеркивает, что в противоположность приведенным выше моделям она направлена, прежде всего, на то, чтобы настолько целостно описать отношения внутри государства и по линии его взаимодействия с внешними контрагентами, насколько это возможно в современной ситуации крайне неравновесного взаимодействия множества акторов, связанных общими интересами и ресурсами. В этой связи, в частности, отмечается, что сетевой подход предлагает свой «продукт» для обозначения актуальной формы управления – концепцию «руководства»

Третий параграф «Возможности и ограничения сетевого подхода как методологии исследования процесса принятия государственных решений», развивая ряд положений предыдущих разделов диссертации, содержит

непосредственно анализ когнитивного потенциала теории сетей. Помимо диагностики позитивного вклада, заключающегося, в целом, в том, что сетевой подход предлагает модель, адекватную тем изменениям, которые трансформируют внешние и внутренние параметры современного государства как на национальном, так и на глобальном уровне, и инструментарий для изучения неинституционального пласта деятельности властно-управленческих институтов. Другими словами, использование сетевого подхода позволяет, во-первых, выявить в причинно-следственной системе координат те новые явления, которые возникают в современном политико-административном дискурсе, во-вторых, интерпретировать и осмыслить эти трансформации и, наконец, в-третьих, сформировать действенную методологию для изучения реальных (а не основанных на нормативных статусах и метакодах) практик функционирования государства на текущем этапе его развития.

Помимо позитивного вклада автор обращает особое внимание на эвристические недостатки сетевого подхода - такой аспект представляется наиболее актуальным в условиях ограниченного исследовательского внимания к данной проблематике. В качестве ключевых ограничений в работе рассматриваются, во-первых, тот факт, что, возвращаясь к вопросу о связях между управленческим и политическим уровнем функционирования государства, сетевой подход, тем не менее, не предлагает парадигмальной модели их взаимодействия и, во-вторых, он сфокусирован (по крайней мере, на текущем этапе своего развития) на анализе статических элементов, что, очевидным образом, ограничивает его аналитические и прогностические возможности.

Обобщая итоги анализа когнитивного потенциала сетевого подхода, автор предлагает оценку перспектив его развития в качестве методологии исследования процесса принятия государственных решений и прогнозирует, что в будущем он будет развиваться, скорее, в сторону формирования отдельного теоретического направления, чем по направлению редукции к роли аналитического инструмента в рамках той же науки государственного управления, что обусловлено, прежде всего, значительными возможностями теории сетей для органического синтеза статических и динамических элементов, атрибутивных и процессуальных компонентов, а также таких акцентов, как коммуникационные взаимодействия, движения ресурсов, трансформации властных статусов и проч.

Во второй главе «**Политико-административные сети как элементы процесса принятия государственных решений**» диссертант уточняет понятийные очертания политико-административных сетей, в том числе, затрагивая проблему специфики таких структур на этапе разработки и реализации государственных решений, и комплексно анализирует проблему практического значения сетевых образований. По результатам прикладных зарубежных исследований и самостоятельного критического рассмотрения проблематики функционирования комитологии в странах ЕС, а также российской практики отправления властно-управленческих полномочий здесь же предлагаются оценки и прогнозы в отношении сетевого управления в России и за рубежом.

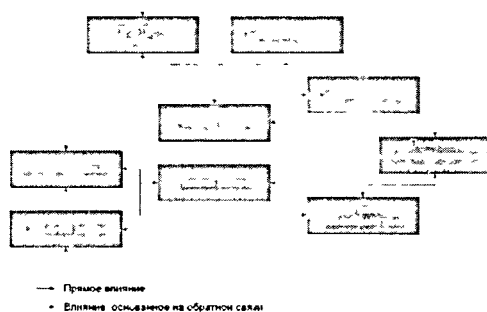
В *первом параграфе «Теоретико-методологическая концептуализация сетей»* на основании критического анализа и уточнения основных коннотаций и типологизаций, представленных в современной, преимущественно, западной литературе, а также с учетом необходимости выделения политических и административных сетевых структур как специфических и равноценных, хотя и взаимосвязанных участников процесса принятия государственных решений автор формулирует следующее определение политико-административной сети: это относительно устойчивая система неиерархических отношений в определенной функциональной области политики и/или государственного управления, объединяющая разнообразных государственных и/или негосударственных акторов на основе ресурсной взаимозависимости и в целях реализации их взаимного интереса за счет использования формальных и неформальных коммуникаций. Предлагаемое определение отражает не только базовые характеристики сетей как специфических форм активности в целом и, как следствие, - политико-административных сетей в частности, но и их диалектический характер, который автор иллюстрирует схемой, представленной на Рисунке 1.

Последовательно выявляя и рассматривая ключевые характеристики сетевых структур, возникающих и функционирующих во властно-управленческом дискурсе, автор обращает особое внимание на административные (деловые, управленческие¹³) сети как на концепт, не входящий в сферу традиционного исследовательского

¹³ Помимо понятия «административная сеть» в научной литературе встречаются такие термины, как «деловая сеть» и «управленческая сеть». В диссертации используется понятие «административная сеть», которое, с одной стороны, соответствует определению уровней функционирования государства, с другой, - обеспечивает более точную концептуализацию (в частности понятие «деловая сеть» может быть смешано с «бизнес-сетью»)

интереса в области данной проблематики. В этом отношении отмечается, что функционирование административных сетей осуществляется на основании предметных и ресурсных взаимосвязей, не задействующих политические компоненты, и, как следствие, данные структуры характеризуются специфическими циклами активности, коммуникациями, технологиями взаимодействия, компетенциями и проч., что обуславливает их значительные возможности переформатирования активности политических структур в нужном векторе и встраивания последних в собственную систему целей и задач.

Рисунок 1. Схема сетевой структуры



Однако, в целом, подчеркивая различия между политическими и административными сетями, диссертант рассматривает в качестве элементов процесса принятия государственных решений именно синкретичные – политико-административные – образования. Тем самым демонстрируется, что менеджеральный пласт взаимодействий не исключает наличия интеракций с политическими сетями. Более того, он обеспечивает телеологическое и функциональное единство государственной сферы, формируя возможность сквозного решения задач за счет подключения аппаратного уровня при одновременной минимизации транзакционных издержек и рисков политико-административных процессов.

В рамках *второго параграфа «Роль политико-административных сетей в процессе принятия государственных решений»* основные результаты, полученные в ходе предыдущих направлений исследования, позволяют автору выделять и критически описывать такие ключевые позитивные результаты, связанные с существованием в государственной сфере сетевых образований, как оптимизация процесса принятия государственных решений за счет перевода иерархически организованных цепочек в горизонтальную плоскость, рост уровня консолидации на

уровне институтов, внутриэлитарных кругов, а также между государством и внешними контрагентами, повышение открытости политико-управленческих институтов, повышение эффективности использования различного рода ресурсов как внутри государства, так и у негосударственных акторов. Особое внимание при этом уделяется потенциальному влиянию политико-административных сетей на эффективность современного глобального порядка – в этом отношении диссертант делает вывод, что одним из основных факторов эффективности современных международных отношений, особенно в условиях обострения глобальных проблем и роста интернациональной взаимозависимости, является высокий уровень доверия между участниками данных процессов, и потому именно сетевые образования формируют ту соединительную ткань, которая обладает значительным потенциалом для преодоления межстрановой разобщенности и формирования нового глобального порядка.

Кроме того, на основании результатов теоретической концептуализации автор выделяет один специфический и четыре универсальных фактора эффективности политических и административных сетей, помимо прочего приходя к выводу, что факторы эффективности последних являются скорее нематериальными и относятся к качеству отношений и коммуникаций, в отличие от более материальных и осязаемых параметров эффективности сетей политических (Таблица 1)

Таблица 1 Описание влияние факторов эффективности политико-административных сетей

1 Интегрированность сети	Высокий уровень отношенческой и структурной укорененности	
2 Система взаимодействия между участниками	Наличие сетевого центра, который координирует систему взаимодействия между участниками и процессы обеспечения деятельности сети	
3 Наличие, объем и характер ресурсов	Достаточный объем ресурсов	
	Равноценное значение материальных и нематериальных ресурсов	Ведущее значение нематериальных ресурсов
4 Оснащенность сети	Качественная система снабжения и оснащения сети	
5 Наличие и вид механизмов контроля государства	Наличие прямых устойчивых и постоянных механизмов финансового контроля государства	-

В работе отмечается, что данные факторы определяют, прежде всего внутреннюю эффективность политико-административных сетей, которая, по мнению автора, и является основанием для их успешного функционирования вовне, поскольку такой подход подчеркивает высокую адаптивность политико-административных сетей, способных гибко реагировать на внесетевые изменения, принимать согласованные решения, обеспечивать взаимный интерес участников и наиболее рационально использовать имеющиеся ресурсы. С другой стороны, в любом случае сетевые структуры имеют возможность и должны уметь компенсировать ограниченные возможности по одним позициям своими преимуществами, а также обладать компетенциями и опытом в области структурирования располагаемых элементов в политической и/или управленческой, информационной, коммуникативной и материальной плоскостях.

Подробно останавливаясь на ряде негативных эффектов и рисков, связанных с функционированием политических и административных сетей (в частности - в сфере подотчетности, в случае выработки решений на уровне государства в целом, в области этики и проч.), автор подчеркивает, что именно данные структуры на сегодняшний день представляют собой один из наиболее эмпирически оправданных форматов реализации процесса принятия решений, а также функционирования государства в целом, причем как на внутригосударственном, так и на глобальном уровне. Кроме того, отмечается, что политико-административные сети выступают в качестве элементов коммуникативного, а не организационного измерения деятельности государства (что фактически формирует дополнительный ракурс его рассмотрения, усложняющий и дифференцирующий пространство принятия решений) и развивают такие диффузные основы его функционирования, которые необходимы для успешного существования и самовоспроизводства на текущем этапе общественного развития.

В рамках *третьего параграфа «Практические аспекты функционирования политико-административных сетей за рубежом и в России»* результаты зарубежных исследований систем управления в англосаксонских странах, а также практические примеры функционирования сетей в сфере политики здравоохранения в Великобритании, национальной политики занятости в Дании, системы комитологии в ЕС позволяют диссертанту сделать вывод о том, что сетевые структуры сегодня не замещают, а дополняют вертикальные модели взаимодействия, сохраняющиеся в рамках современной государственной сферы. Другими словами, подчеркивается, что

их возникновение и функционирование является, скорее, последовательным этапом закономерной эволюции, а не свидетельством радикального изменения формата функционирования государства

В этом отношении отмечая привлекательность концепции «управления без правительства», автор высказывает точку зрения, что на практике она остается, скорее, не более чем метафорой. В частности, несмотря на то, что процесс принятия решений в Европе характеризуется полицентричностью, высоким уровнем динамизма и интерактивности в условиях гетерогенного состава участников как с точки зрения уровней управления, так и их секторальной принадлежности, а политико-административные сети обладают значительным потенциалом для трансформации существенных параметров как формальных центров принятия решений, так и принципов управления в целом, результаты исследований свидетельствуют о формировании сетевого принципа управления не является прямым следствием функционирования сетей, поскольку они, с одной стороны, могут генерировать собственные формы и способы управления, а с другой, - встраиваться в существующие схемы принятия решений, обеспечивая адаптацию универсальных моделей к национальным площадкам. Более того, диссертант отмечает тот факт, что политические и административные сети не целесообразно рассматривать в качестве универсального феномена властно-управленческого пространства, характерного для всех направлений и функциональных областей деятельности современного государства, сохраняющего потенциал как для форматирования поведенческих паттернов других акторов, так и для возвращения принципов взаимодействия из горизонтальной в иерархическую плоскость.

В отношении России подчеркивается, что речь идет не только о потенциальной возможности существования сетей в современном политико-административном дискурсе, но и о реально складывающейся потребности в подобных элементах, что особенно актуально в условиях мирового кризиса. В целом, в России как теоретическое развитие, так и становление политико-административных сетей в качестве полноценных элементов процесса принятия государственных решений, безусловно, происходит в более сложном контексте по сравнению с зарубежными практиками - прежде всего, в условиях исторически сложившейся корпоративистской модели взаимодействия между государством и его контрагентами, сильных традиций централизации при принятии решений, консерватизма в выборе коммуникативных

моделей и инструментов, инертности обратной связи и проч. Однако, по мнению диссертанта, задача связанная с преодолением кризиса, имеющего экономические истоки, но характеризующегося резонансом в абсолютно всех сферах общественной жизни – в том числе политической, потребует консолидации властно-управленческих ресурсов всех уровней, формирования согласованной позиции по ключевым проблемным вопросам и выработки эффективных и легитимных направлений их урегулирования. И, по всей видимости, именно данное обстоятельство (а не надежды на развитие гражданского общества и переход к более открытой политической системе, высказываемые рядом российских исследователей) выступает в качестве наиболее значимого фактора, который станет основой для формирования первых полноценных элементов сетевого управления в России.

В целом, в работе дается оценка, что обозначенные выше сложности, не обязательно свидетельствуют о невозможности возникновения и укрепления сетей в российском политико-административном пространстве. Как вариант, подобные ограничения приведут к модификации структуры и отдельных принципов функционирования сетей. В частности, автор предполагает возможность их формирования не в рамках межуровневого взаимодействия (в формате метаправительственной модели как в случае с европейской практикой), а на отдельных участках процесса принятия решений.

В заключении подводятся итоги исследования и формулируются основные выводы.

III ПУБЛИКАЦИИ АВТОРА ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Основные положения диссертационного исследования изложены в следующих публикациях автора

Публикации в периодических научных изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией РФ.

- 1 Политико-административные сети в структуре принятия государственных решений проблемы теории и практики // Власть 2009, №9 – 0,35 п л

Другие публикации

- 2 Онтологическая обусловленность коммуникативной природы института государства // Молодой ученый 2009, №9 – 0,3 п л
- 3 Политико-административные сети теоретико-методологическая концептуализация // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук 2009, №8 – 0,5 п л
- 4 Ключевые проблемы институциональной трансформации современного государства // Федерация 2009, №8-9 (63-64) – 0,35 п л
- 5 Сетевой подход как актуальная методология исследования современного института государства // Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов 2009, №5 – 0,3 п л
- 6 Методологические инструменты исследования процесса принятия государственных решений перспективы развития // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук 2009, №2 – 0,4 п л
- 7 Основные подходы к исследованию процесса принятия государственных решений // Материалы XV Международной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов» – М , 2008 – 0,2 п л
- 8 Коммуникативное измерение современной политики // Материалы XIV Международной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов» – М , 2007 – 0,15 п л

Подписано в печать 20 11 09
Тираж 80 экз Заказ № 149
Отпечатано в типографии «Реглет»
119526, г Москва, пр-т Вернадского, 39
(495) 363-78-90
www.reglet.ru