



Электронная библиотека  
Гражданское общество в России

---

**С. Большаков**

## Политический концепт сетевое управление

Электронный ресурс

URL: [http://www.civisbook.ru/files/File/Bolshakov\\_Tetr\\_51.pdf](http://www.civisbook.ru/files/File/Bolshakov_Tetr_51.pdf)

Перепечатка с сайта Московской школы  
политических исследований

<http://msps.ru>

URL: <http://www.civisbook.ru>

## Политический концепт сетевого управления

Заметным направлением современного спектра социально-политических исследований является оценка проблем взаимодействия организаций третьего сектора, то есть некоммерческих общественных организаций (НКО) и органов государственной власти. Некоммерческие организации можно отнести к заинтересованным группам с точки зрения теории политики, поскольку в своей деятельности они пытаются оказывать влияние на принятие и реализацию политических решений для достижения интересов представляемых ими групп населения, однако не осуществляют попыток доминирования во властных отношениях[1].

В политической науке довольно давно и полно разрабатывались две основные теории, исследующие взаимодействие групп интересов и государства: *плюрализм* и *корпоратизм* [2]. Эти теоретические модели выявляют траектории отношений заинтересованных групп населения и государства с позиции их структуры и описывают два различных варианта построения этих отношений: крайне плюралистический, непредсказуемый характер взаимоотношений государства и групп интересов (плюрализм) и систему отношений с ограниченно фиксированными правилами игры между государством и заинтересованными группами, сопровождающуюся построением сложной иерархической структуры взаимодействия. В рамках этих теорий исследователям удавалось довольно успешно описывать характер взаимоотношений государства и групп интересов на материале более или менее «чистых» примеров. Утверждалось, что они представляют собой макроподходы, в то время как наиболее полно отношения государства и групп могут быть обрисованы на среднем уровне, где, собственно, и «можно наблюдать различные модели распределения власти»[3].

Аналитическая модель корпоратизма по-своему решает проблему взаимоотношений между обществен-



*Сергей Большаков,  
профессор кафедры  
международной  
журналистики  
Санкт-Петербургского  
государственного  
университета,  
доктор политических наук*



Пабло Пикассо. Сидящая женщина. 1927

ными интересами и государственными структурами. Она возникла отчасти как критический отклик на недостатки плюралистического подхода, в противоположность которому корпоратизм рассматривает государство в качестве важнейшего конституирующего элемента отношений между группами интересов и политикой.

В определении, предложенном в 1974 году Ф. Шмиттером, современный корпоратизм определяется как «система представительства интересов, составные части которой организованы в несколько особых, принудительных, неконкурентных, иерархически упорядоченных, функционально различных разрядов, официально признанных или разрешенных (а то и просто созданных) государством, наделяющим их монополией на представительство в своей области в обмен на определенную степень контроля за подбором лидеров и артикуляцией требований и приверженностей»[4].

К наиболее важным характеристикам широко презентуемой сегодня неокорпоративистской модели принято относить следующие:

- 1) специфический, централизованный механизм артикуляции интересов;
- 2) характерный способ распределения экономических и политических ценностей по результатам переговоров;
- 3) высокая степень ангажированности партнеров в процессе осуществления совместно выработанных решений, а также зависимость эффективности реализации соглашений от силы и представительности отдельных структур.

В этом смысле особенно характерна австрийская модель неокорпоративизма: не случайно термин «социальное партнерство» возник применительно к австрийской системе распределения социальных благ и совместного управления социальными конфликтами, возник-

кающими в связи с этим. Обычно называют на три основные черты этой системы:

- 1) институционализирующая система консенсуального политического компромисса между большими группами интересов;
- 2) институционализирующая и централизованная кооперация между представителями секторов труда, капитала и агентами государства;
- 3) демократическая система управления предприятиями.

Таким образом, в отличие от плюрализма, корпоратизм имеет следующие характеристики:

- Акцент делается на ограниченном числе групп давления, представляющих основные корпорации;
- Иерархически структурированные группы давления во главе с лидерами, способными артикулировать интересы своих членов;
- Очень тесные связи между корпорациями и между корпорациями и правительством в оформленной корпоративистской системе. Это единство усиливает базисный консенсус по вопросу о том, как должны функционировать политическая и экономическая системы общества.
- Активная роль государства, а не просто правительства, хотя точная природа этой роли зависит от рассматриваемого варианта корпоративизма[5]: от «арбитража» до «мягкого лидерства» или даже «дирижизма»[6].

Исследователь Г. Лембрух, делающий различие между авторитарным и либеральным корпоративизмом, определяет последний как «особый тип участия больших организованных групп в выработке государственной политики, по преимуществу в области экономики, отличающейся высоким уровнем межгрупповой кооперации». Либе-

ральный корпоратизм не претендует «на подмену институциональных механизмов парламентского и партийного правления», но в то же время способствует большей интегрированности политической системы. Его «нельзя отождествлять лишь с консультациями и сотрудничеством между правительством и заинтересованными группами. Его отличительная черта — высокая степень кооперации между самими этими группами в выработке экономической политики». Сущностными характеристиками либерального корпоратизма являются «высокий уровень институциональной интеграции конфликтующих групп» и «высокая степень кооперации между самими этими группами в выработке государственной политики»[7]. Сторонники концепции либерального корпоратизма считают, что, наряду с артикуляцией интересов и «давлением» на власть, заинтересованные группы выполняют в условиях демократии чрезвычайно важную функцию контроля за деятельностью государственной администрации.

Одним из подтипов либерального корпоратизма является *трипартизм*. Концепция трипартизма подчеркивает взаимоотношения между правительством и основными организациями, представляющими интересы труда и капитала. В противоположность этому в либерально-корпоратистском государстве акцент делается на взаимоотношениях между правительством и более широким спектром функциональных групп. В рамках авторитарного корпоратистского государства независимые бизнес-ассоциации и профсоюзы прекращают свое существование и на смену им приходят принудительным образом созданные «корпорации» или «синдикаты», представляющие наемных работников и предпринима-

телей. Синдикаты жестко связаны с институтами государства, ответственными за состояние экономики и социальные отношения, что, собственно, и позволяет осуществлять интеграцию субъектов социально-экономических отношений тоталитарных и авторитарных режимов.

Представление о центральной роли государства, из которого исходит корпоратизм, в условиях глобализации отношений и децентрализации властных функций государства в определенной степени выглядит консервативной попыткой легитимации того понимания государства, которое вступает в противоречие с реалиями сегодняшнего дня. По мнению сторонников концепции политических сетей, главная слабость данного подхода заключается в создании впечатления, что политика и политический процесс формируются в рамках жесткого государственно-корпоративного консенсуса.

Весьма существенная роль в последние десятилетия отводится в рамках сетевого подхода и некоммерческому сектору. Выросшая плюрализация общественных структур, сложность взаимоотношений между различными группами населения, высокий уровень общественных потребностей и ожиданий, большой масштаб неопределенности и риска, возросшее влияние международного фактора на внутреннюю политику государства, информатизация общества, падение доверия населения к центральным органам управления — это и многое другое привело к пересмотру традиционных управленческих подходов. Политический концепт *сетевого подхода* реконструирует отношения между государственным управлением и современным обществом. Вместо упрощения общественных связей для обеспечения эффективного управле-

ния сеть включает рост сложности в качестве необходимой предпосылки выработки политики и осуществления управления. Понятие «сеть», судя по всему, становится «новой парадигмой архитектуры сложности»[8].

Концепция сетевого подхода относится к концепциям среднего уровня, где раскрываются не отношения между собственно обществом и государством, а между управленческими структурами, общественными и бизнес-ассоциациями.

Концепция политических сетей включает в рассмотрение широкий спектр политических проблем. Многие исследователи подчеркивают ее несомненную связь с политической наукой, а внутри нее с теорией демократического принятия политических решений и выработки политической стратегии. Она меняет ракурс рассмотрения государства как агента политики: 1) в противоположность идее доминирующей роли государства в выработке политики, при сетевом подходе государство и его институты являются хотя и важным, но лишь одним из акторов выработки политических решений; 2) в противоположность идее относительной независимости государства в политике, в концепции политических сетей государственные структуры рассматриваются в качестве «сцепленных» с другими агентами политики и вынуждены вступать в обмен своими ресурсами с ними; 3) в противовес идее государственного управления как иерархически организованной системы, сетевой подход акцентирует внимание на термине «governance», общая характеристика которого нашла выражение в формуле «управление без правительства» (“governing without govern-

ment”)[9] «или руководство без правительства» (“governance without government”)[10].

Изменение традиционной конфигурации управленческого процесса обусловливает отход от прежней «рациональной модели управления», под ко-

*В рамках рациональной модели управления решения принимаются в одном центре власти, контролирующем условно деполитизированную профессиональную бюрократию*

---

торой понималась трансформация традиционными бюрократическими иерархическими структурами интересов и политических ценностей населения в четко прописанные правила и закрепленные законодательно нормы, поддерживаемые принадлежащим этим структурам правом на применение санкций против нарушителей этих норм[11]. Данная рациональная модель, строящаяся по принципу «команда/ контроль» долгое время доминировала в рамках традиционных национальных государств: решения по кругу внесенных в повестку дня проблем принимались в этом случае политиками, контролирующими условно деполитизированный профессиональный бюрократический аппарат, реализующий эти решения. Модель характеризовалась одним центром концентрации власти, хоть и испытывающим постоянные воздействия со стороны невластных структур.

По мере усложнения обществ, появления новых проблем, не поддающихся решению с помощью традиционных административных методов, роста уровня ожиданий в отношении удовлетворения общественных потребностей, развития новых информационных техно-



Аршил Горки. Голубая фигура в кресле. 1934–1935

логий модификацию претерпела и эта рациональная модель управления. Процесс принятия решения не ограничен сегодня рамками формальных государственных структур, и государство потеряло свой статус единственного агента

управления, «допустив» других акторов не только к процессу выработки политики, но и ее реализации [12]. В реальности все большую роль в процессе решения общественных проблем начинают играть государственно-частные

партнерства (public-private partnerships). Двумя новыми категориями, которые фиксируют новые политико-управленческие практики, являются категории «governance» и «policy network» — управление и политическая сеть. Первый англоязычный термин трудно перевести в силу его комплексности и объективной сложности процесса, который он обозначает, но в русскоязычной литературе все больше закрепляется его перевод как «управление» [13].

Важным посылом является дискурс о мультипликации акторов, участвующих в процессе выработки и реализации политики. Впервые исследователи начинают анализ функционирования гражданского общества и его институтов не как противовеса государству с точки зрения отстаивания интересов граждан и получения допуска к выработке политики, а как его равноправных партнеров в деле реализации политико-управленческих решений различных проблем в определенных областях.

Множество концепций и дефиниций нового типа управления объединяет несколько общих постулатов.

Во-первых, процесс управления протекает в сетях и представляет собой процесс взаимодействия между акторами, располагающими различными ресурсами [14]. Характерной особенностью этого процесса является его переговорный характер, а также осознание акторами общего интереса, состоящего в стремлении разрешить рассматриваемую проблему.

Во-вторых, акцент делается на неиерархической структуре отношений между акторами управления, которые не подвергаются жесткой регламентации и детализации. «Управление относится

к самоорганизации, межорганизационными сетями, которые характеризуются взаимозависимостью, обменом ресурсами, правилами игры и значительной автономией от государства» [15]. При этом вводится новое понятие, характеризующее отношения ме-

*Исследователи начинают рассматривать гражданское общество и его институты не как противовес государству, а как его равноправных партнеров в реализации политико-управленческих решений*

жду акторами, — «сеть», функционирующая на горизонтальном уровне.

В-третьих, новый тип управления понимается в терминах неонституционализма как процесс создания институтов, представляющих собой формальные и неформальные нормы и образцы поведения, структурирующие действия и поведение акторов. Управление воспринимается как процесс создания и изменения институтов как правил игры [16].

Реформы публичного сектора, инициированные в странах Европы и США, сводятся к мерам, согласно теории нового публичного менеджмента (приватизация, привнесение принципов бизнес-управления в менеджмент государственных бюрократических структур, передача некогда сугубо правительственных функций другим акторам и т.д.). Все эти изменения оказались индикаторами трансформации процесса управления или, как отмечают некоторые исследователи, «выхолаживания» государства [17]. Анализ функционирования сферы государственных услуг в странах Европы показал, что «услуги в рамках государства всеобщего благоденствия обеспечиваются государством, произво-



дятся акторами рынка и предоставляют-ся с помощью добровольных гражданских ассоциаций» [18]. Этот процесс, строящийся на взаимодействии трех видов акторов, инициируется, обсуждается и получает дальнейшее развитие в политических сетях.

Как методологический подход к исследованию процесса «производства» политики, концепция сетевого анализа, в силу ее универсальности, позволяет избежать крайностей системного и структурного подходов, оставляющих без внимания мотивы и поведение акторов. «Сетевой анализ не является теорией в строгом смысле этого термина, а скорее представляет собой инструмент для описания и измерения конфигураций отношений между акторами и их структурных характеристик» [19].

В подходе, усматривающем инструментально-аналитическую ценность концепции, политическая сеть определяется как «кластер или комплекс организаций, связанных друг с другом ресурсной зависимостью и отличающихся от других кластеров структурой этой ресурсной зависимости» [20], как кластер акторов, каждый из которых имеет собственные интересы в определенном секторе политики и способность задать выгодное сторонам направление.

М. Маркуссен и Й. Торфинг предлагают дефиницию политических сетей как «горизонтальную совокупность взаимозависимых, но операционально автономных акторов, которые взаимодействуют посредством переговоров, проявляющуюся в регулятивной, нормативной, когнитивной и символической структуре; совокупность, являющуюся саморегулирующейся в определенной степени и способствующей производству общего блага в определенной области» [21]. В этом контексте фиксируется совокупность отличительных признаков любой сети.

Горизонтальность как признак протекающих взаимодействий проявляется себя в переговорном процессе. Процесс переговоров включает и элементы торга наряду с элементами обсуждения и дискуссии. Рациональность для любого актора в процессе переговоров состоит в поиске наиболее приемлемых стратегий через кооперацию и обмен с другими, не теряя при этом своей автономности и максимизируя выгоды. Акторы в сети, отмечает известный разработчик концепции Р. Роудс, принимают участие во взаимодействиях, которые напоминают игры, рассматриваемые в теории рационального выбора [22]. Однако это взаимодействие не подвержено тривиальному торгу и поиску индивидуального выигрыша, так как в большей степени речь идет о преследовании общих интересов и выборе взаимно устраивающих стратегий [23]. Сторонники концепта политических сетей как особого вида управления выступают с тезисом, подчеркивающим, что взаимодействия в сетях строятся исключительно на доверии. Такие горизонтальные структуры как сети могут существовать только на основе доверия в виду отсутствия других форм, поддержки кооперативного поведения [24].

Все взаимодействия между акторами и переговорный процесс, в частности, происходят в определенной институциональной структуре, включающей четыре основных категории компонентов: регулятивные (правила, роли и процедуры), нормативные (нормы, ценности и стандарты), когнитивные (коды, концепции и знания) и символические (идентичности, идеологии, общие видения). Все эти институциональные элементы структурируют и задают направление переговорному процессу, складываясь в различные уникальные комбинации в разных сетях. Собственно, структура политической

сети и представляет совокупность правил, норм, кодов и символов, разделяемых всеми участниками сети [25]. Анализ институциональной структуры сети предполагает идентификацию всех ее структурных компонентов и поиск доминирующего.

Воздействие на процесс взаимодействия всегда оказывает совокупность неформальных норм, действующих в сети и являющихся результатом различных процессов, что часто демонстрируют, например, корпоративистские сети.

Одним из акторов сетевой структуры выступают при этом государство в виде публичных институтов власти или местные власти, вопрос закрепления норм взаимодействия в которых рассматривается специально. Причиной этого чаще всего выступает установка публичных органов на фиксацию сфер ответственности и прописывание механизмов отчетности в силу частой негибкости их маневров в отношениях, например, с группами интересов ввиду отсутствия проработанной законодательной базы. Публичные органы могут быть представлены в процессе взаимодействия с сетями как в виде ответственных ведомств исполнительной ветви власти, так и соответствующих комитетов законодательной в зависимости от истории складывания сети и особенностей ее функционирования в тех или иных областях политики: социальной, экологической, сельскохозяйственной и др.

Концепция сетевого управления представляет собой эффективный инструмент для анализа взаимодействия государства и общественных структур в случае, если общественные ассоциации и организации являются акторами, включенными в процесс взаимодействия в сети. При этом они могут оставаться за пределами сетей в силу сложившихся в том или ином политическом контексте обстоятельств, укоренившихся практик

и образцов принятия решений. Отличие концепции политических сетей как инструмента анализа от концепции, фиксирующей новый тип управления, состоит в том, что «политическая сеть» как новая форма управления имплицитно предполагает включение негосударственных акторов (НКО, общественные организации, гражданские объединения и др.) в процесс управления, тогда как сетевой анализ применим и к рассмотрению практик управления, складывающихся без участия негосударственных ассоциаций [26].

Применение сетевого анализа позволяет зафиксировать логику политико-управленческого процесса, факторы, влияющие на траекторию его развития, его внутреннее содержание, выявить формы и стратегии участия основных акторов в процессе выработки и реализации политико-управленческих решений в том или ином секторе политики.

Концепция политических сетей аккумулирует в себе многие из выводов о траекториях изменения природы управления, главный из которых гласит: государство перестает быть единственным актором разработки и реализации политики, а объективно и неизбежно привлекает к этому процессу негосударственных акторов. НКО с позиции «нового управления» становятся участниками политико-управленческого процесса.

## ПРИМЕЧАНИЯ

- 1 Белокурова Е.В. Третий сектор и региональные власти. В кн.: Политическая социология и современная российская политика. — СПб., 2000. — С. 273.
- 2 См. подробнее: *Dahl R.* Polyarchy, Participation and Opposition. — New Heaven and London, 1971; *Шмиттер Ф.* Неокорпоратизм // *Политические исследования.* 1997, № 2. — С. 14–22; *Кинякин А.А.* Заинтересованные группы как скрытая составляющая политического процесса. В кн.: Актуаль-

- ные проблемы политики и политологии в России. Сб. статей. Под общ. ред. В.С. Комаровского. — М., 2003. — С. 42–47.
- 3 Borzel T. What's So Special About Policy Networks? — An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance [Electronic resource]. — Берлин, 1997  
<<http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016a.htm>>
  - 4 Шмиттер Ф. Неокорпоратизм, с.15.
  - 5 См.: Lehbruch J., Schmitter Ph. (eds.) Patterns of Corporatist Policy-Making. — London, 1982; Перегудов С.П., Ланина Н.Ю., Семенов И.С. Группы интересов и Российское государство. — М.: Эдиториал УРСС, 1999.
  - 6 Зудин А. Неокорпоративизм в России? (Государство и бизнес при Владимире Путине) // *Pro et Contra*. Т. 6, № 4, 2001. — С. 193.
  - 7 См.: Lehbruch J., Schmitter Ph. (eds.) Patterns of Corporatist Policy-Making, p. 67.
  - 8 Kenis P., Schneider V. Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox. In: Policy Network: Empirical Evidence and Theoretical Considerations. Ed. by B.Marin, R.Mayntz. — Frankfurt a/M: Campus Verlag, 1991. — P. 25.
  - 9 Rhodes R. Understanding Governance. Policy Network, Governance, Reflexivity and Accountability. — Buckingham, Philadelphia: Open University Press, 1997.
  - 10 Rosenau J., Czempel E.-O. (eds.). Governance without Government: Order and Change in World Politics. — Cambridge: Cambridge University Press, 1992; Peters G. Governance Without Government? Rethinking Public Administration // *Journal of Public Administration: Research and Theory*, 1998. Vol. 8, № 2.
  - 11 См.: Bogason P. Networks in Policy Analysis: Towards a New Pragmatism [Electronic resource]. 2004  
<[http://www.ruc.dk/upload/application/pdf/857281a0/Working\\_Paper\\_2004\\_8.pdf](http://www.ruc.dk/upload/application/pdf/857281a0/Working_Paper_2004_8.pdf)>; Etzioni-Halevy E. Network Governance as a Challenge to Democratic Elite Theory [Electronic resource]. Копенгаген, 2003  
<[http://www.ruc.dk/upload/application/pdf/f51d6748/Eva\\_Etzioni-Halevy.pdf](http://www.ruc.dk/upload/application/pdf/f51d6748/Eva_Etzioni-Halevy.pdf)>; Markussen M, Torfing J. Grasping Policy Networks [Electronic resource]. 2003  
[http://www.ruc.dk/upload/application/pdf/6a6925ad/Working\\_Paper\\_2003\\_5.pdf](http://www.ruc.dk/upload/application/pdf/6a6925ad/Working_Paper_2003_5.pdf)
  - 12 Pierre J., Peters G. Debating Governance. Authority, Steering and Democracy. — Oxford, 2000. — P. 113.
  - 13 Государственное управление и политика. Под. ред. Л.В. Сморгунова. — М., 2006. — С. 248.
  - 14 Rhodes R.A.W. The New Governance. Governing without Government // *Political Studies*, 1997, XLIV. — P. 652–667.
  - 15 Rhodes R.A.W. Understanding Governance. Policy Networks, Governance Reflexivity and Accountability. — Duckingham, 1999. — P. 132.
  - 16 Hix S. The Study of the European Union: the New Governance Agenda and its Revival // *Journal of European Public Policy*. — 1998. Vol. 5, № 1. — P. 38–65.
  - 17 Kjaer A.M. Governance: an Overview of its Usages [Electronic resource] 2003  
<[http://www.ruc.dk/upload/application/pdf/f51d6748/Mette\\_Kjaer.pdf](http://www.ruc.dk/upload/application/pdf/f51d6748/Mette_Kjaer.pdf)>
  - 18 Brandsen T., Pestoff V. Co-productions, the Third Sector and the Delivery of Public Services // *Public Management Review*, 2006. Vol 8, № 4. — P. 493–501.
  - 19 Kenis, P., Schneider V. Policy Networks and Policy Analysis, P. 25–59.
  - 20 Benson, K. J. A Framework for Policy Analysis. In: Interorganizational Co-ordination: Theory, Research and Implementation. Ed. by Rogers D. and Whitten D. — Ames, 1982. — P. 137–176.
  - 21 Markussen M, Torfing J. Grasping Policy Networks [Electronic resource].  
<[http://www.ruc.dk/upload/application/pdf/6a6925ad/Working\\_Paper\\_2003\\_5.pdf](http://www.ruc.dk/upload/application/pdf/6a6925ad/Working_Paper_2003_5.pdf)>
  - 22 Rhodes R. Policy Network. A British Perspective // *Journal of Theoretical Politics*, 1990. Vol. 2, № 3. — P. 53–72.
  - 23 Scharpf, F. Games Real Actors Could Play. Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations // *Journal of Theoretical Politics*, 1994. Vol. 6, № 1. — P. 27–53; Bogason P. Networks in Policy  
[http://www.ruc.dk/upload/application/pdf/857281a0/Working\\_Paper\\_2004\\_8.pdf](http://www.ruc.dk/upload/application/pdf/857281a0/Working_Paper_2004_8.pdf)
  - 24 Klijn, E., Koppenjan F. Public Management and Policy Networks — Foundations of a Network Approach to Governance // *Public Management*, 2000. Vol. 2, № 2. — P. 135–158.
  - 25 Markussen M, Torfing J. Grasping Policy Networks [Electronic resource].  
[http://www.ruc.dk/upload/application/pdf/6a6925ad/Working\\_Paper\\_2003\\_5.pdf](http://www.ruc.dk/upload/application/pdf/6a6925ad/Working_Paper_2003_5.pdf)
  - 26 Borzel T. Organizing Babylon — on the Different Conceptions of Policy Networks // *Public Administration*, 1998. Vol. 76, № 2. — P. 253–273.