ПОЛІС

Электронная библиотека
Гражданское общество в России

С. Большаков

Политический концепт сетевого управления. Очерк методологии

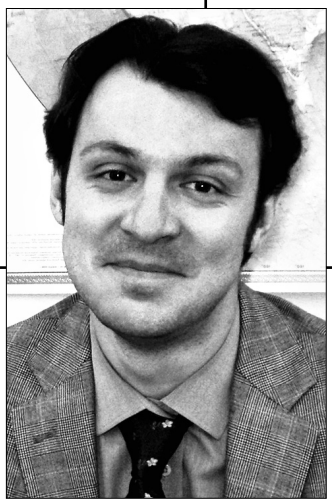
Электронный ресурс

URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Bolshakov_Tetr_54-2.pdf

Перепечатка с сайта Московской школы политических исследований
http://msps.su

URL:http://www.civisbook.ru

Политический концепт сетевого управления. Очерк методологии



Сергей Большаков, профессор, зав. кафедрой теории коммуникации Санкт-Петербургского государственного университета, доктор политических наук

Значительным направлением современного спектра социально-политических исследований является оценка проблем взаимодействия организаций третьего сектора, некоммерческих организаций (НКО) и органов государственной власти. Некоммерческие организации можно отнести к заинтересованным группам с точки зрения теории политики, поскольку в своей деятельности они пытаются оказать влияние на принятие и реализацию политических решений с точки зрения интереса представляемых ими групп населения, однако не осуществляют попыток доминирования во властных отношениях или установления полного политического контроля[1].

В политической науке довольно давно и полно разрабатывались две основные теории, описывающие взаимодействие групп интересов и государства: плюрализм и корпоратизм [2]. Эти теоретические модели обрисовывают характер отношений заинтересованных групп и государства с позиции структуры и описывают два различных варианта построения этих отношений: крайне плюралистический, хаотичный и 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. Долгое время в рамках этих теорий исследователям удавалось довольно успешно описывать траектории взаимоотношений государства и групп интересов на материале более или менее «чистых» примеров, которые можно было привести в рамках тех или иных государств. Утверждалось, что модели 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 общественными интересами и государственными структурами. Она возникла отчасти как критический отклик на недостатки плюралистического подхода к анализу взаимодействия интересов. В противоположность плюрализму 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, элементы которой организованы в несколько особых, принудительных, неконкурентных, иерархически упорядоченных, функционально различных групп, официально признанных или разрешенных (а то и просто созданных) государством, наделяющим их монополией на представительство в своей области в обмен на известный контроль за подбором их лидеров и артикуляцией требований и приверженностей»[4].

К наиболее важным характеристикам широко представленной в мире неокорпоратистской модели организации общественной жизни принято относить следующие:

1) специфический, централизованный механизм формулирования интересов;

2) способ распределения экономических и политических ресурсов и ценностей в результате переговоров;

3) высокая степень ангажированности партнеров в процессе осуществления совместно выработанных решений, а также зависимость эффективности реализации соглашений от силы и представительности отдельных структур системы.

В этом смысле особенно характерна австрийская модель неокорпоратизма: неслучайно термин «социальное партнерство» возник применительно к австрийской системе распределения социальных благ и совместного управления социальными конфликтами, возникающими в связи с этим. Обычно указывают на три основные черты этой системы:

институционализированная система консенсуального политического компромисса между большими группами интересов;

институционализированная и централизованная кооперация между представителями секторов труда, капитала и агентами государства;

демократическая система управления предприятиями.

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

акцент делается на ограниченном числе групп давления, представляющих основные корпорации;

группы давления являются иерархически структурированными во главе с лидерами, способными артикулировать интересы своих членов;

в законченной корпоратистской системе связи между корпорациями и между корпорациями и правительством очень тесные. Это единство усиливает базисный консенсус по вопросу о том, как должны функционировать политическая и экономическая системы общества;

государство, а не просто правительство, играет активную роль, хотя точная природа этой роли зависит от рассматриваемого варианта корпоратизма[5]: от «арбитража» до «мягкого лидерства» или «дирижизма»[6].

Исследователь Г. Лембрух, делающий различие между авторитарным и либеральным корпоратизмом, определяет последний как «особый тип участия больших организованных групп в выра-

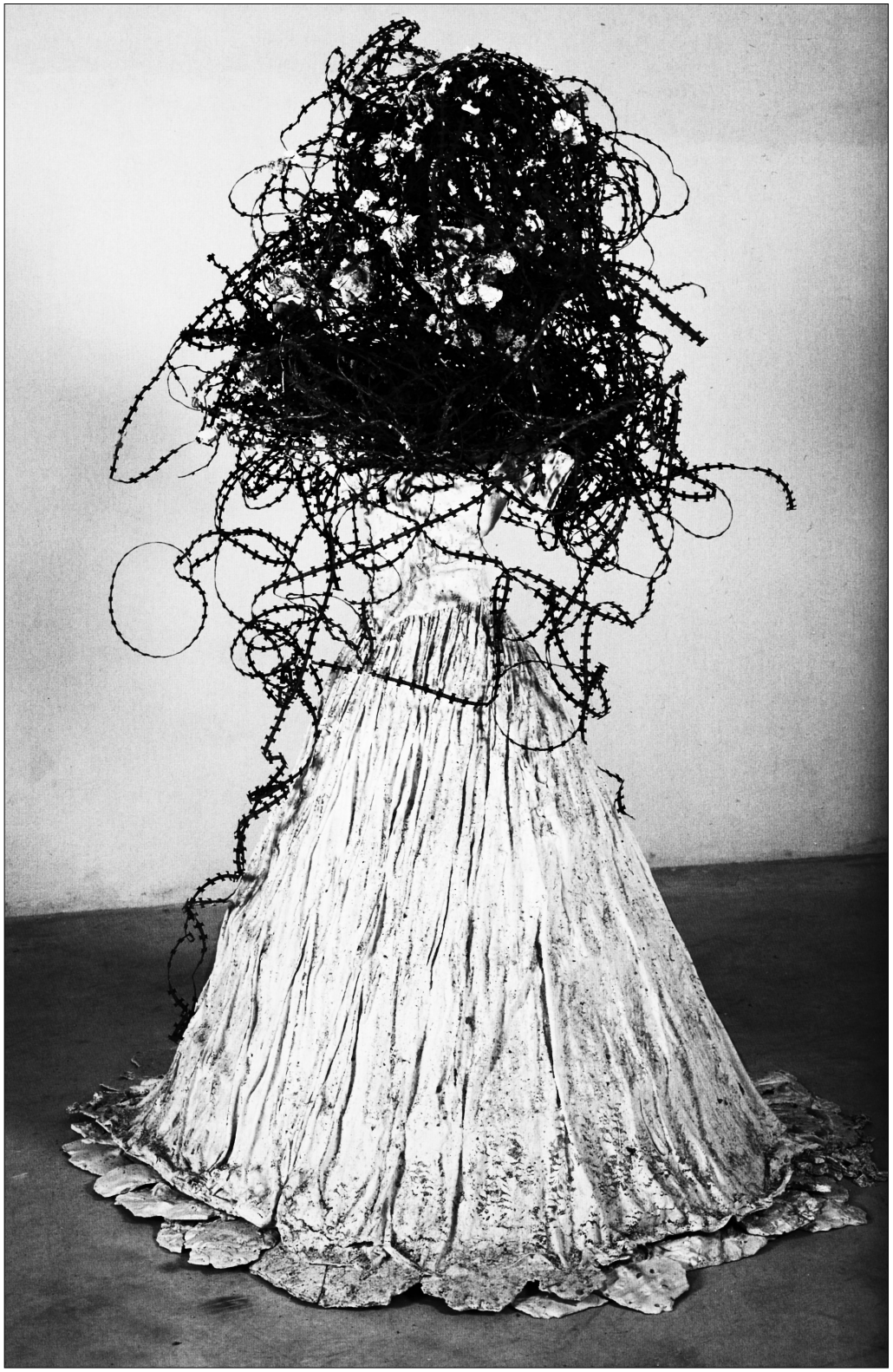
ботке государственной политики, по преимуществу в области экономики, отличающийся высоким уровнем межгрупповой кооперации». Либеральный корпоратизм не претендует «на подмену институциональных механизмов парламентского и партийного правления», но в то же время способствует большей интегрированности политической системы. Его «нельзя отождествлять лишь с консультациями и сотрудничеством правительства и заинтересованных групп. Его отличительная черта — высокая степень кооперации между самими этими группами в выработке экономической политики». Сущностными характеристиками либерального корпоратизма является «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 заинтересованные группы выполняют в условиях демократии, наряду с формулированием интересов и «давлением» на власть, чрезвычайно важную функцию контроля за деятельностью государственной администрации.

Одним из подтипов либерального корпоратизма является трипартизм. В рамках этой концепции выстраиваются взаимоотношения между правительством и организациями, представляющими интересы наемных работников, с одной стороны, и предпринимателей — с другой. В противоположность этому в либерально-корпоратистском государстве акцент делается на взаимоотношениях между правительством и более широким спектром функциональных групп. В авторитарном корпоратистском государстве независимые бизнес-ассоциации и профсоюзы прекращают действовать и на смену им приходят принудительным образом созданные «корпорации» или «синдикаты», представляющие наемных работников и предпринимателей. 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.

При сетевом подходе государство и его институты являются хотя и важным, но лишь одним из акторов производства политических решений

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 такого понимания государства, которое вступает в противоречие с реалиями сегодняшнего дня. Так, по мнению сторонников концепции политических сетей как особой формы управления, главная слабость этого подхода заключается в том, что политика и политический процесс формируются в рамках жесткого государственно-корпоративного консенсуса.

В рамках же сетевого подхода, активно разрабатываемого в последние десятилетия, весьма существенная роль отводится НКО. Выросшая плюрализация общественных структур, сложность взаимоотношений между различными группами населения, высокий уровень общественных потребностей и ожида-



Ансельм Кифер. Античные женщины. – Пэт, не больно. 1999

ний, 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 попытки редукции сложности общественных связей для обеспечения эффективного управления сеть включает рост сложности в качестве необходимой предпосылки выработки политики и осуществления управления. Понятие «сеть», кажется, становится «новой парадигмой архитектуры сложности»[8].

Концепция сетевого подхода реализуется на среднем уровне, то есть не отношений между собственно обществом и государством, а между управленческими структурами, общественными и бизнес-ассоциациями.

Концепция политических сетей в публичном управлении охватывает 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. Концепция политических сетей 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 производства 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 предлагает новый тип управления — «руководство» (governance), общая характеристика которого нашла выражение в формулах «управление без правительства» (governing without government)[9] «или руководство без правительства» (governance without government)[10].

Изменение традиционной конфигурации управленческого процесса обусловливает отход от «рациональной модели управления», под которой понимается 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]. Такая рациональная модель, строящаяся по принципу «команда/контроль» долгое время доминировала в традиционных национальных государствах: решения по вынесенным на повестку дня проблемам принимаются политиками, контролирующими условно аполитизированный профессиональный бюрократический аппарат, реализующий эти решения. Эта 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 применяемых государством традиционных административных методов, роста уровня ожи-

даний в отношении удовлетворения общественных потребностей, развития новых информационных технологий и др. изменилась и эта рациональная модель управления. Процесс принятия решений не ограничен 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]. Все большую роль в процессе решения общественных проблем начинают играть государственно-частные партнерства (public-private partnerships). Двумя новыми категориями, отражающими зафиксированные новые политико-управленческие практики, являются руководство (governance) и политическая сеть (policy network). Первый термин чрезвычайно трудно перевести с английского в силу его комплексности и объективной сложности процесса, который он обозначает, но в русскоязычной литературе все больше закрепляется его перевод как «руководство» наряду с понятием «управление»[13].

Важным посылом при анализе процессов управления является многообразие акторов, участвующих в выработке и реализации политики в демократиях. Исследователи сегодня анализируют функционирование гражданского общества и его институтов не как противовеса государству с точки зрения отстаивания интересов граждан и их участия в выработке политики, а как равноправных партнеров в реализации политико-управленческих решений в различных областях.

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

Во-первых, процесс нового управления протекает в сетях и представляет собой результат 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, межорганизационным сетям, которые характеризуются взаимозависимостью, обменом ресурсами, правилами игры и значительной автономией от государства» [15]. Вводится новое понятие, характеризующее отношения между акторами, — «сеть», функционирующая на горизонтальном уровне.

В-третьих, новый тип управления понимается в терминах неоинституционализма 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 и правил игры[16] .

Реформы публичного сектора, инициированные в странах Европы и США, сводившиеся к мерам, предлагавшимся в 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 госу-

дарственных услуг в странах Европы показал, что «услуги в рамках государства всеобщего благоденствия обеспечиваются государством, производятся акторами рынка и предоставляются 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 управления, 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 работах, исследующих инструментальные свойства сетевого управления, 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 обладает способностью выдвигать выгодное сторонам решение. 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; являющуюся саморегулирующейся в определенной степени и вносящую вклад в производство общего блага в определенной области»[21]. В данном контексте фиксируется совокупность отличительных признаков любой сети.

В концепции политических сетей государство перестает быть единственным актором разработки и реализации политики, а объективно и неизбежно привлекает к этому процессу негосударственных акторов

Горизонтальность как способ взаимодействия проявляет себя в переговорном процессе. Процесс переговоров включает 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 участниками при сохранении автономности и стремлении к максимизации выгоды. Акторы в сети, как отмечает известный разработчик концепции Р. Роудс, принимают участие в интеракциях, которые напоминают игры, рассматриваемые в теории рационального выбора [22]. Однако взаимодействие акторов 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 взаимодействие в сетях строится исключительно на доверии. Подобные сетям горизонтальные структуры могут существовать только на основе доверия ввиду отсутствия

других инструментов, поддерживающих кооперативное поведение, например систем формальных санкций, действующих в отношении иерархических структур[24].

Все взаимодействия между акторами, и переговорный процесс в частности, происходят в определенной институциональной структуре, включающей в себя четыре основные категории компонентов: регулятивные (правила, роли и процедуры), нормативные (нормы, ценности и стандарты), когнитивные (коды, концепции и знания) и символические (идентичности, идеологии, общие убеждения). 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 предполагает выявление структурных компонентов и поиск доминирующего.

Влияние на процесс сетевого взаимодействия всегда оказывает совокупность циркулирующих в сети неформальных норм, являющихся результатом различных процессов, что часто демонстрируют, например, корпоратистские сети.

Постоянными «участниками» процесса взаимодействия являются органы публичной власти — центральные и местные, поскольку сети складываются в тех или иных областях политики: социальной, экологической, сельскохозяйственной и др. Публичные органы могут быть представлены как ведомствами исполнительной власти, так и структурами законодательной, в зависимости от истории формирования сети и особенностей ее функционирования.

Концепция сетевого управления представляет собой эффективный инструмент для анализа взаимодействия государства и общественных структур, если общественные ассоциации и организации являются акторами, включенными в процесс взаимодействия в сети. Несомненно, они могут оставаться за пределами сетей в силу сложившихся в том или ином политическом контексте обстоятельств, укоренившихся практик и способов принятия решений. Однако отличие концепции политических сетей как инструмента анализа от концепции, фиксирующей новый тип управления, как раз и 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 и без участия негосударственных ассоциаций [26].

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

Концепция политических сетей аккумулирует многие из выводов о траекториях изменения природы управления, главный из которых гласит, что 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. // Политическая социология и современная российская политика. — СПб., 2000. — С. 273.

2 См. подробнее: *Dahl R.*, Polyarchy, Participation and Opposition. — New Heaven and London, 1971. — 262 p.; *Шмиттер Ф.,* Неокорпоратизм // *Политические исследования.* 1997. № 2. — С. 14–22; *Кинякин А.А.* Заинтересованные группы как скрытая составляющая политического процесса. // Актуальные проблемы политики и политологии в России. Сборник 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]. — Электрон. ст. — Берлин, 1997// http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016a.htm,

4 *Шмиттер Ф.* Неокорпоратизм. // *Политические исследования.* 1997. № 2. — С. 15.

5 См. подробнее: *Шмиттер Ф.* Неокорпоративизм // *Политические исследования.* 1997. № 2; *Lehmbruch J., Schmitter Ph.* (eds.) Patterns of Corporatist Policy-Making. — London, 1982; *Перегудов С.П., Лапина Н.Ю., Семененко 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. Осень 2001. — С. 193.

7 См. подр.: *Lehmbruch 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. // Policy Network: Empirial 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., Czempiel 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. // *Jornal of Public Admini-stration: Research and Theory.* 1998. Vol. 8. №. 2.

11 См.: *Bogason P.* Networks in Policy Analysis: Towards a New Pragmatism [Electronic resource]. — Электрон. ст. — Роскильд, 2004// 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; *Markussen M, Torfing J.* Grasping Policy Networks [Electronic resource]. Роскильд, 2003// 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.*. Understanding Governance. Policy Networks... 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] / A.M. Kjaer. — Хельсингер, 2003// 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 // 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

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. N1. — P. 27–53; *Bogason P.* Networks in Policy Analysis [Electronic resource]. // 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

26 *Borzel T.* Organizing Babylon — on the Different Conceptions of Policy Networks. // *Public Administration.* 1998. Vol. 76. № 2. — P. 253–273.