

УДК 321.022

Федорченко С.Н.*Московский государственный областной университет***СЕТЕВОЙ ПОДХОД В ПОЛИТИЧЕСКОМ МЕНЕДЖМЕНТЕ**

Аннотация. В статье предпринята попытка анализа политического менеджмента как нового вида управления. Особое значение уделяется концепту политических сетей. Параллельно изучены отличия основных моделей политического управления. Автором сделано важное наблюдение, что в российском политическом менеджменте укрепляются позиции сети «железного треугольника» (iron triangle) в ущерб развитию политико-экспертных «проблемных сетей» (issue network).

Ключевые слова: политический менеджмент, сетевой подход, демократия, политические сети.

S. Fedorchenko*Moscow State Regional University***NETWORK APPROACH IN POLITICAL MANAGEMENT**

Abstract. The article attempts to analyze political management as a new kind of management. Particular attention is given to the concept of political networks. Various patterns of political management are also studied. The author makes an important observation that the «iron triangle» network is strengthening its positions in the Russian political management, but the positions of political and expert «issue networks» are suffering.

Key words: political management, network approach, democracy, political networks.

Политический менеджмент постепенно становится особым сегментом прикладной политологии. Этот процесс стал осмысливаться именно в за-

рубежной политической науке. Между тем среди отечественных исследователей по-прежнему ведутся серьёзные споры на этот счёт.

Политический менеджмент vs государственное управление?

В настоящее время политический менеджмент и политическое (государственное) управление часто смешиваются. Попробуем разобраться в этой проблеме.

Под политическим менеджментом понимается разновидность управленческих технологий, когда субъект политического управления отказывается от создания общеобязательных норм и

не применяет легитимное насилие по отношению к объекту политического управления [3, с. 4]. В западной литературе политический менеджмент отчётливо связывают с технологиями, практикуемыми политическими консультантами [10]. Тогда как политическое (государственное) управление больше связано с традиционными силовыми методиками.

Ещё В. Вильсон усматривал несовершенство управленческой системы в

смешении административных и политических полномочий. В совпадении ролей избираемого политика и назначаемого чиновника он видел предпосылки для властного произвола [11]. В итоге в основу так называемой традиционной модели государственного управления в западной науке был заложен принцип разграничения функций администрации и выборного политического сегмента.

Со временем на смену традиционной модели государственного управления, основанной на идеях М. Вебера и В. Вильсона, пришёл концепт так называемого «нового государственного управления» (New Public Management). Это была своеобразная реакция на прежнюю общепринятую модель. Основоположники нового подхода Д. Осборн и Т. Гэблер предположили, что качественный гражданский контроль должен перейти от бюрократии к сообществу, когда к управлению посредством децентрализации подключаются не только государственные, но и частные, негосударственные структуры общества [9, с. 20]. Предполагалось, что государство будет функционировать лучше, если менеджеры возьмут на себя некоторые функции политиков, фактически забрав у них часть власти.

Однако система нового государственного управления спровоцировала смещение государственных ориентиров от обеспечения всеобщего блага к односторонней коммерциализации. Парадокс заключался в том, что общественно значимые сферы (образование, наука, здравоохранение, культура и др.) не всегда можно измерить рыночными экономическими показателями количественного порядка. В

результате в некоторых странах возник кризис новой модели управления, как раньше было с традиционным государственным управлением. Ряд правительств попытались вернуться к прежней модели государственного управления.

Подобные процессы происходили и на постсоветском пространстве. Либеральные реформы в России инициировали приватизацию и уход государства из многих сегментов общественной жизни. После наступления кризисных последствий в экономике, спада демократической эйфории у населения и самой политической элиты всё больше таяли надежды на функциональность либеральной модернизации государства.

В этих условиях в России появились политические явления, схожие с западными аналогами. Однако группа политических менеджеров, появившаяся после либеральных реформ, нигде не исчезла. И, хотя отрицать факт появления политико-менеджерских технологий в российской действительности уже нельзя, вопрос этичности и направленности этих приёмов остаётся открытым.

С точки зрения С.Н. Пшизовой, специфика отечественного варианта политического управления включает ненасильственные и насильственные формы воздействия в пользу субъекта управления, при этом данные меры инициируются всё теми же политическими менеджерами, которые предпочитают оставаться в тени. Правда, сама Пшизова всё же признаёт, что в настоящее время происходит настоящая экспансия политического менеджмента в сферу государственного управления – этому способствует ак-

тивизация частных групп интересов [2, с. 178–179].

Другой российский исследователь, М.И. Халиков, приходит к выводу, что менеджмент – это объективный этап эволюции социального управления, основанный на партнёрском характере управленческих отношений и идущий на смену административно-формализованному типу управления везде, в том числе и в России [4, с. 67].

Получается, что в современной России есть своя специфика политического менеджмента, что сближает его с государственным (политическим) управлением. Так или иначе, Россия не находится в некой изоляции, и техно-

логии политического менеджмента постепенно проникают в отечественную действительность.

Конечно, в идеале – важнейшая задача политического менеджмента – создать с помощью управленческого искусства, реального партнёрства и координации эффективные условия для развития демократических институтов. Однако говорить о прочной традиции политического менеджмента с партнёрским характером, где стороны управления выстраивают отношения на принципах добровольности, взаимной ответственности и взаимного интереса, в сегодняшней России пока ещё рано.

Новые решения старых проблем

Осознание серьёзных недостатков «нового государственного управления» привело к поиску нового политико-управленческого концепта, которым стал сетевой подход. Серьёзную роль здесь сыграла политическая доктрина «соучастия» («stakeholding») британской Лейбористской партии времени Т. Блэра, которая предлагала отход от англосаксонской модели «экономики акционерного капитала» к так называемому «интегрированному государству» («joined-up government»). Идея «соучастия» исходила из принципов этики, привлечения большого круга субъектов управления, стимулирования ведомств к большей координации, демонтаж традиционных бюрократических узких каналов взаимодействия между институтами. Другими словами, сетевой подход учёл как опыт, так и недостатки моделей традиционного и «нового государственного управления».

Постепенно складывался и сам концепт политических сетей. К примеру, Я. Куиман считает, что политические сети появились как своеобразный ответ граждан на потребность в горизонтальной координации возникших новых задач более дифференцированного социума [8]. М. Фуко признаёт политические сети вариантом прогресса либерального государственного управления, учитывающим разнообразие саморегулирующихся акторов [5, с. 89–95].

Отечественный исследователь О.В. Михайлова выделяет следующие признаки политических сетей [1, с. 73–74]:

1. функционирование взаимозависимых, но институционально автономных участников;
2. взаимозависимость участников, основанная на необходимости совместного использования дефицитных ресурсов для достижения совместных целей, формирующая устойчивые

практики взаимодействия между акторами;

3. отсутствие единственного независимого центрального актора, определяющего поведение иных участников сети, – государственные институты не являются главными или первыми среди равных, взаимодействие осуществляется на основе статусного равноправия;

4. взаимодействие между участниками осуществляется, как правило, на основе горизонтальных контактов, при этом обеспеченные ресурсами участники становятся своеобразными центрами притяжения в сетях (их может быть несколько);

5. отсутствие единой приоритетной цели, относительно которой можно было бы измерять эффективность функционирования сети, – происходит формирование комплексных отношений на основе разных интересов участников сети;

6. взаимодействие участников происходит на основе переговоров – в целях сохранения ценного ресурса доверия акторы стараются принимать все решения путём открытого и совместного обсуждения проблем, формируя коллективное действие;

7. длительность и продолжительность взаимодействия между участниками сети – то, что постепенно формирует сетевую традицию политического менеджмента, правила принятия совместных решений.

На основании обстоятельного анализа Михайлова приходит к выводу, что политическая сеть является организованной целостностью по причине того, что здесь происходит распределение задач между участниками и создание координационных механизмов,

поддерживающих сетевую систему. Не случайно исследователь отмечает несколько примеров сетевого политического менеджмента, которые стали активно анализироваться в современной политологии:

1. субправительства (subgovernments) – группы государственных и негосударственных акторов, действующих в определённых проблемных областях;

2. «железные треугольники» (iron triangles) – устойчивые взаимоотношения между группой интересов, законодательным комитетом и правительственным ведомством;

3. политическое сообщество (policy community) – особый вид стабильной сети, участники которой имеют общее видение и понимание решения единой проблемы;

4. эпистемическое сообщество (epistemic community) – экспертная сеть профессионалов, обладающих уникальными знаниями в конкретных областях и претендующих на приоритетность своего политически важного опыта;

5. «проблемная сеть» (issue network) – группа, имеющая знания по отдельному сегменту государственной политики;

6. имплементационная структура (implementation structure) – её выделение основано не на действии политико-административных принципов, а исходя из общих интересов участников;

7. коалиции поддержки (advocacy coalitions) – состоят из участников, разделяющих общую систему убеждений, но имеющих разные статусные позиции (эксперты, политики, чиновники) [1, с. 68-69].

Как видно, автором приводятся довольно схожие характеристики различных политических сетей. В этом нет ничего удивительного. Во-первых, концепт политических сетей динамично развивается в настоящее время, поэтому отечественные и зарубежные учёные довольно часто обозначают разными терминами одни и те же явления и процессы. Во-вторых, политологи обнаруживают всё новые неизученные сегменты этого направления, нередко междисциплинарной природы.

Выходит, что грань между такими типами политических сетей, как эпистемическое сообщество и «проблемная сеть» довольно зыбкая. Эти категории объединяет одна яркая черта – благодаря сетевому подходу к управлению политическими процессами подключается экспертное сообщество профессионалов.

Приведём небольшой пример использования сетевого подхода в политическом менеджменте. Так, модель «проблемной сети» (issue network) Х. Хекло описал как своеобразную альтернативу «железному треугольнику» (iron triangle) [7]. В отличие от «железного треугольника», вариант «проблемной сети» не так жёсток, он допускает самые различные группы интересов к процессу проектирования политических решений. Основа этой модели – не союз (или сговор) представителей бизнес- и политической элиты, а именно партнёрские отношения экспертного сообщества и политиков во благо общества.

Несомненным достоинством такой модели управления социумом является реальный демократизм – здесь сложнее создать условия корпоративного сговора против общества, как это

может случиться в случае с «железным треугольником». Кроме того, данная разновидность политических сетей учитывает мнение категорий профессионалов, заинтересованных в более эффективных политических решениях и в борьбе с коррупционными процессами. Важно осознать, что «проблемные сети» – это серьёзная демократическая и неискусственная попытка решить проблемы социума, созданные моделями традиционного и «нового государственного управления». Подобный «третий путь» экспертократии не ограничивает демократический процесс, а старается уйти от ограниченных коммерческих и бюрократизированных технологий прежних управленческих моделей.

В то же время сам Хекло признавал, что локализовать эти самые «проблемные сети» довольно сложно – они трансформируются в постоянной динамике и пока слабо институционализированы [7]. Действительно, приходится признавать, что исследований в этой области политического менеджмента пока очень мало – ещё необходимо проводить серьёзную социологическую, маркетинговую и теоретико-аналитическую работу.

Согласно докладу американской правозащитной организации Freedom House, в современной России сложился именно «железный треугольник» из государственных органов, топ-менеджеров крупных компаний и представителей силовых структур [6].

Что же препятствует развитию политико-экспертных «проблемных сетей» и, наоборот, укрепляет позиции сети «железного треугольника» в России? Отечественный исследователь М.И. Халиков в своей монографии по-

старался выделить несколько особенностей отечественных менеджеров, которые можно вполне соотнести с конкретными причинами, противостоящими демократизации российского политического менеджмента:

1. рост численности менеджеров – неконтролируемый и не поддающийся никакому учёту;

2. «комплекс неполноценности» российских менеджеров – экономические и политические неудачи в стране привели самих менеджеров к слепому копированию западного варианта политического менеджмента;

3. ориентация на тактические задачи и сиюминутные интересы – у менеджеров-политтехнологов предпочтительны не этические принципы, а личная прибыль в короткие сроки;

4. рост реальных полномочий менеджеров – отсутствующий контроль со стороны государства и общества в этой сфере формирует благоприятные условия для злоупотреблений со стороны политтехнологов;

5. отсутствие методичности, непунктуальность, низкая организованность менеджеров – примитивный прагматизм причудливо сочетается с авантюризмом политтехнологов, что создаёт политические риски;

6. отсутствие долгосрочной стратегии – фиксируется быстрое забвение политических проектов в случае первых неудач;

7. слабые специальные знания в области менеджмента – российские менеджеры имеют в основном технологическую или гуманитарную, но не управленческую подготовку;

8. клановый характер – законность уступает место неформальным отношениям в управлении;

9. криминализация менеджмента – сложность сочетания эффективности и законопослушности в российской действительности;

10. жёсткость, агрессивность, низкая аутентичность российских менеджеров – ориентация на авторитарное лидерское поведение, отсутствие демократической управленческой культуры [4, с. 84–88].

Список можно продолжать, но и без этого понятно, что российскому политическому менеджменту сложно пройти серьёзную институционализацию в нынешних условиях. Необходима новая управленческая культура, основанная на принципах профессионализма, этики, демократизма и ответственности. Требуется комплексный подход – система образования должна быть нацелена на создание категории управленцев, ориентированных на перечисленные качества политического менеджера, а не только на достижение количественных показателей.

Без мощного прорыва в воспитательной и образовательной стратегии государства будет невозможно создать условия для эффективного сотрудничества политиков и экспертного сообщества. Ведь задачи по координации в «проблемных сетях», управление взаимодействием политиков, экспертов, чиновников и бизнеса во благо всего общества зависят именно от профессионализма политических менеджеров. Назрел настоящий переворот в сознании управленцев.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Михайлова О.В. Сети в политике и государственном управлении: монография. – М.: ИД КДУ, 2013. – 332 с.
2. Пшизова С.Н. Можно ли управлять

- демократией? Часть I // Полис, 2013. – № 6. – С. 171–183.
3. Федорченко С.Н. Искусство политического менеджмента: монография. – М.: ИИУ МГОУ, 2013. – 200 с.
 4. Халиков М.И. Управление и менеджмент. Теоретико-методологический анализ: монография. – М.: «ФЛИНТА», «Наука», 2013. – 104 с.
 5. Foucault M. «Governmentality» // Burchell G., Gordon C., Miller P. The Foucault Effect. – Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1991. – P. 88–101.
 6. Freedom House обнаружил в России «железный треугольник» [Электронный ресурс] URL: <http://obozrevatel.com/news/2008/6/23/244406.htm> (дата обращения: 01.12.2013)
 7. Hecllo H. Issue Networks and the Executive Establishment // The New American Political System. Ed. by A. King. – Washington, D.C., 1978. – P. 84–124.
 8. Kooiman J. Modern Governance. New Government – Society Interactions. – L.: Sage, 1993. – 280 p.
 9. Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. – M.A.: Addison-Wesley, 1992. – 405 p.
 10. Routledge Handbook of Political Management / Ed. by Dennis W. Johnson. – N.Y.: The George Washington University, 2009. – 656 p.
 11. Wilson W. The Study of Administration // Political Science Quarterly, 1941. – Vol. 56. – P. 481–506.