

К вопросу об управлении политико-административными сетями

Т.А. Журавлева

Начиная с 1970-х гг. концепция сетевого управления стала активно применяться для выработки государственной политики посредством анализа взаимодействия различных управленческих подсистем, а также отдельных групп интересов¹. На современном этапе развития сетевая теория (в отличие от принципов классической и новой школы государственного управления), развивая концепцию *Governance* («руководство»), вводит понятие «сложности» (*complexity*)², которое подразумевает, что различные взаимодействия агентов политической и административной подсистем формируют сложную адаптивную систему, синергетический эффект в которой создается как путем конкуренции, так и путем кооперации.

В данном контексте уместным является использование интерпретации политики как «поля», введенного П. Бурдьё³. Действительно, акторы, функционируя в рамках «политического поля», не ограничиваются ни направлением взаимодействия (вертикальное или горизонтальное), ни предметом, по поводу которого происходит взаимодействие. Тем не менее, в силу различного рода ресурсных барьеров, ограничения в виде двух фундаментальных изменений власти: влияния и доминирования, — сохраняются.

Кроме того, особенности рассматриваемого в подобном ключе политического пространства состоит в том, что субъекты, во-первых, не всегда делают выбор рационально (например, в случае, когда происходит выбор в пользу статусных, а не материальных выгод), во-вторых, не всегда этот выбор представляется наиболее привлекательным вариантом (например, в случае возникновения «дилеммы узников»), и наконец, важна оценка либо недооценка актором рисков при принятии того или иного решения. Подобные обстоятельства обусловлены существующими особыми структурными ограничениями, определяющими действия того или иного актора в политико-административном пространстве.

В связи с этим необходимо понимать, что названные барьеры зачастую усугубляются ситуацией институциональной неопределенности, которая выра-

¹ Gais T.L. Interest Groups, Iron Triangles, and Representative Institutions in American National Government / T. L. Gais, M. A. Peterson, J. L. Walker, Jr. // *British Journal of Political Science*. 1984. № 14. P. 161–85.

² Bogason P., Toonen T. Introduction: Networks in Public Administration // *Public Administration*. 1998. Vol. 76. N 2; Barabasi A.L., Jeong H., Neda Z., Ravasz E., Schubert A., Vicsek T. Evolution of the social network of scientific collaborations // *Physica*. 2002. A 311. P. 591;

³ Бурдьё П. Социальное пространство поля и практики. М., 2007.

жается в ограниченности и часто запаздывающем характере нормативного регулирования, а также в несовершенстве организационно-структурных условий функционирования.

Логично предположить, что подобная ситуация провоцирует возникновение иных каналов коммуникации и ресурсного обмена при принятии решений, то есть формирование взаимодействия в рамках «политического поля» происходит сквозь существующий институциональный ландшафт, корректируя его структурные особенности.

Помимо негативных последствий, таких как размытость политической ответственности и административной подотчетности, приводящих к увеличению риска расширения зоны рентоориентированного поведения и формированию коррупции как системного явления, существуют и положительные стороны. В частности, возникновение определенных связей в непубличной сфере взаимодействия позволяет решить проблему заинтересованности в реформах. В данном случае подобные латентные связи являются дополнением к несовершенному механизму работы государственной машины.

Формирующиеся взаимодействия, суть политико-административные сети, как правило, базируются на принципе акторного плюрализма, т. е. участники сети могут быть представителями различных общественных сфер. Пожалуй, можно выделить два основных обстоятельства, по которым происходит отбор: ресурс и/или публичный статус. Если первый параметр представляется довольно очевидным (так, потенциальный представитель сети должен вносить свой вклад в происходящие внутри взаимодействия (информационный, материальный, административный и проч.), то второй параметр представляется менее очевидным. С одной стороны, публичный статус может рассматриваться как разновидность ресурса, которым обладает потенциальный участник сети. С другой — представляется важным выделить публичный статус как отдельную категорию, позволяющую отделить латентную сферу от публичной и призванную решать задачу легитимации происходящих внутри сети непубличных процессов.

Усиление корпоративной сплоченности внутри правящего класса, приводящая к профилированию деятельности в сторону групповых интересов, внутренняя конкуренция в рамках политической системы за контроль над большим количеством ресурсных потоков и усиление защитных механизмов политико-административных коалиций ведут к кардинальному изменению характера профессиональной деятельности, формируя основу для реализации персональных или групповых интересов взамен служебных. Постоянное воспроизводство данных факторов ведет к снижению эффективности используемых управленческих механизмов и разрушению базовых принципов системы государственного управления.

Вследствие нелинейного характера сетевого образования профилирующих групп внутри правящего класса механизмы контроля формирующихся систем рассматриваются в рамках нелинейного динамического моделирования, однако здесь не существует единого подхода в связи с чрезвычайно сложной взаимозависимостью между морфологией сети и происходящими нелиней-

ными динамическими процессами в политике. Существует ряд исследований, относящихся скорее к частным случаям попытки выделения механизмов управления сложными сетями и контроля над ними, посвященных отдельным аспектам коммуникационного процесса (в частности, процессу нахождения консенсуса), изучению траффика и некоторым технологическим сетевым образованиям⁴. Что же касается рассмотрения вопросов управления политическими сетями, представляющих наиболее сложный тип социальных сетевых отношений, то в силу высокой степени нелинейности и неопределенности происходящих внутрисетевых процессов, пока не существует комплексных исследований для определения механизмов управления подобными сетевыми образованиями.

Если исходить из инструментальной логики выявления механизмов управления политико-административной сетью, то построение любой сети элит, как правило, базируется на анализе следующих основных аспектов: определение структуры и типа сети, а также выявление доминирующих акторов либо групп (коалиций) и связей между ними. Таким образом, при необходимости выявления контролирующих акторов или групп ключевым становится определение коалиционных образований, что позволяет в дальнейшем выявить внутренние механизмы взаимного влияния отдельных акторов на политический процесс.

Основной проблемой остается корректное определение ключевых игроков, которые служат основой формирования коалиций и целенаправленное воздействие на которых может привести к изменению процессов, происходящих как внутри сети, так и в рамках межсетевого взаимодействия.

Подобный процесс «разрушения» сети требует тщательного анализа групповых параметров и целевого воздействия отдельных акторов и/или групп, по крайней мере на трех стадиях состояния сети: целостная сеть, кластерное образование и отдельные узлы сети. На каждом этапе анализируются происходящие изменения в функционировании сети, а также потенциальная оценка возможности формирования новых коалиционных сетевых образований в рамках остаточных несвязанных узлов.

Подобный анализ сетевых конструкций позволяет выявить направления воздействия на политико-административную сеть с целью корректировки или коренного изменения вектора ее деятельности. В частности, целенаправленно воздействуя на ключевых акторов, тех или иных, изолируя их или ограничивая доступ к определенным ресурсам, сеть вынуждена менять свою траекторию поведения, перепрофилируя интересы и перераспределяя ресурсы. Например, если мы рассмотрим политико-административную сеть региональной элиты

⁴ Slotine J.-J. & Li W. in *Applied Nonlinear Control* (Prentice-Hall, 1991); Wang, X. F. & Chen, G. Pinning control of scale-free dynamical networks. *Physica A* 310, 521–531 (2002); Wang W. & Slotine J.-J. On partial contraction analysis for coupled nonlinear oscillators. *Biol. Cybern.* 92, 38–53 (2005); Sorrentino F., di Bernardo M., Garofalo F. & Chen G. Controllability of complex networks via pinning. *Phys. Rev. E* 75, 046103 (2007); Yu W., Chen G. & Lü J. On pinning synchronization of complex dynamical networks. *Automatica* 45, 429–435 (2009); Rahmani A., Ji M., Mesbahi M. & Egerstedt M. Controllability of multi-agent systems from a graph-theoretic perspective. *SIAM J. Contr. Optim.* 48, 162–186(2009).

Саратовской области 2012 г. (рис. 1), то в целом сеть как единое образование распадается на несколько отдельных политико-административных коалиций, имеющих связь одного типа: профессиональную и образовательную.

При изучении подобного рода сетевых конструкций целесообразно дать персональную характеристику отдельно стоящих акторов, а также оценку деятельности региональной элиты не только на уровне сети в целом сообразно задаче, стоящей перед исследователем, но также и на уровне отдельных коалиционных образований (выделено на рис. 1).

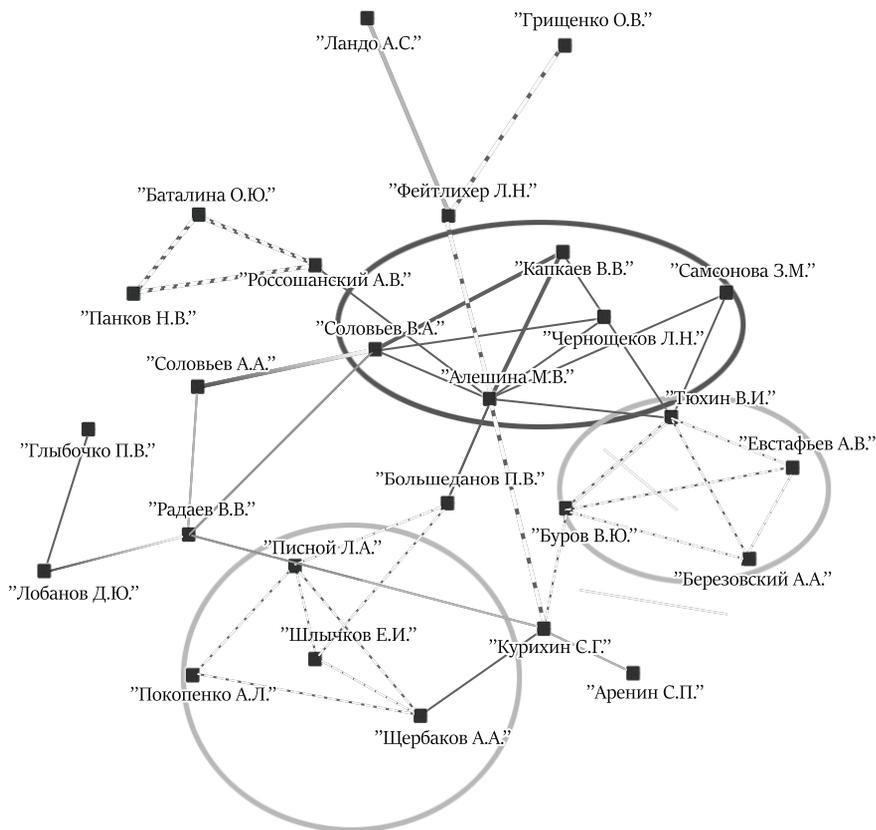


Рис. 1. Сеть региональной политико-административной элиты Саратовской области (по состоянию на 2012 г.).

Типы связей: пунктиры – экономическая деятельность; черный – профессиональные связи; серый – неформальные связи

Интересно, что события, происходившие в 2012 г. в регионе, повлияли на положение одного из ключевых акторов — спикера законодательного собрания М. Алешиной, что привело к переконфигурации сети в целом и формированию новой повестки в регионе (рис. 2).

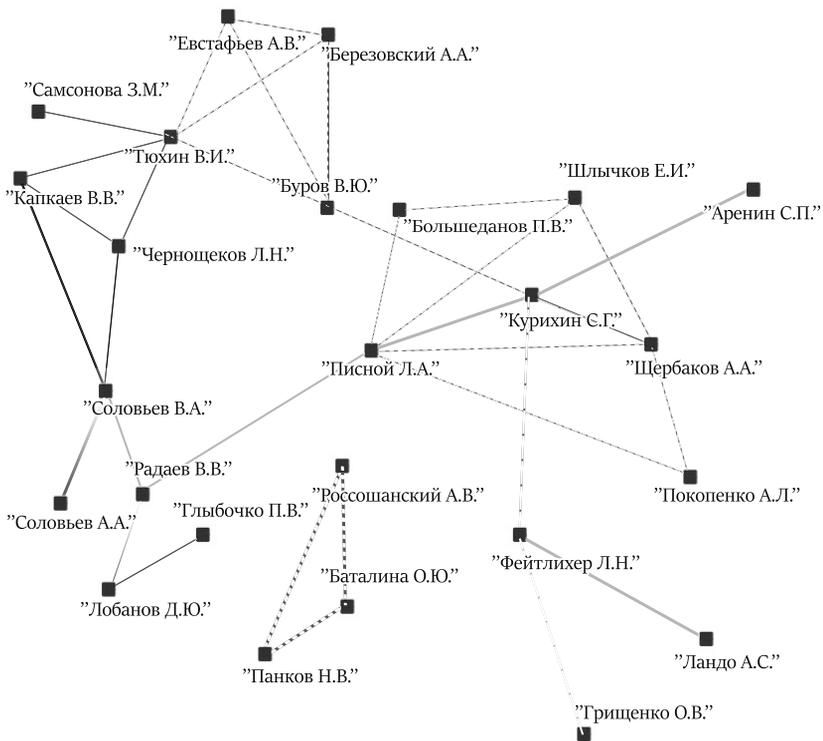


Рис. 2. Сеть региональной политико-административной элиты Саратовской области - 2 (по состоянию на 2012 г.)

Политико-административные сети, будучи структурой с высоким уровнем автономности, все более и более определяют социально-экономическое развитие как на региональном, так и на федеральном уровнях государственного управления. Происходящая ориентация на сохранение сложившейся ситуации в современных кризисно изменяющихся условиях, сопровождающаяся упомянутым выше феноменом «сложности», не может не привести к катастрофическим социальным и экономическим последствиям. В связи с этим необходимость формирования новых механизмов управления возникшими и устоявшимися отношениями в рамках политико-административных сетей будет способствовать созданию балансирующих механизмов реализации как частных, так и публичных интересов при выработке государственной политики.

Список используемых источников

1. Бурдые П. Социальное пространство поля и практики. М., 2007.
2. Соловьев А.И. Латентные структуры управления государством или игра теней на лице власти. Полис. Политические исследования. 2011. № 5. С. 70–98.

3. Barabasi A.L., Jeong H., Neda Z., Ravasz E., Schubert A., Vicsek T. Evolution of the social network of scientific collaborations. *Physica*. 2002. A 311. P. 591.
4. Bogason P., Toonen T. Introduction: Networks in Public Administration // *Public Administration*. 1998. Vol. 76. № 2.
5. Gais T.L. Interest Groups, Iron Triangles, and Representative Institutions in American National Government / T.L. Gais, M.A. Peterson, J.L. Walker, Jr. *British Journal of Political Science*. 1984. № 14. P. 161–185.
6. Hirst P. *Democracy and Governance – Debating Governance*, Oxford: Oxford University Press, 2000.
7. Kooiman J. *Governing as Governance*. London: Sage Publications, 2003.
8. Pierre J. *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
9. Rahmani A., Ji M., Mesbahi M. & Egerstedt M. Controllability of multi-agent systems from a graph-theoretic perspective. *SIAM J. Contr. Optim.* 48, 162–186 (2009).
10. Sorrentino, F., di Bernardo, M., Garofalo, F. & Chen, G. Controllability of complex networks via pinning. *Phys. Rev. E* 75, 046103 (2007).
11. Wang, W. & Slotine J.-J. On partial contraction analysis for coupled nonlinear oscillators. *Biol. Cybern.* 92, 38–53 (2005).
12. Wang X.F. & Chen G. Pinning control of scale-free dynamical networks. *Physica. A* 310, 521–531 (2002).
13. Yu W., Chen G. & Lü J. On pinning synchronization of complex dynamical networks. *Automatica* 45, 429–435 (2009).

Статья принята к печати 20 октября 2015 года.