УДК 659.4

Шерстобитов А.С.

Координация как механизм коллективного действия в городских политических сетях (на примере Санкт-Петербурга)

Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках проекта проведения научных исследований «Сетевые практики в публичной политике как фактор совершенствования современного городского управления», проект № 14–33–01356

Статья посвящена исследованию принципов координации в городских политических сетях. Автор рассматривает трансформации современной публичной сферы в России и выявляет факторы формирования и функционирования сетей гражданских инициатив на примере Санкт-Петербурга. В качестве концептуальной основы исследования используется сетевой подход, который дополнен методологией коллективного действия. Автором выделяются основные принципы включения негосударственных акторов в городскую публичную политику, а также механизмы коллективного действия в сетях. Включенность акторов и специфика их взаимодействия объясняются через призму трех типов координации: централизованного, кооперационного и конфронтационного. В результате проведенного исследования автор определяет алгоритмы коллективного действия гражданских инициатив в Санкт-Петербурге и их выхода в поле городской публичной политики.

Ключевые слова: политические сети, городская политика, коллективное действие, координация, гражданские инициативы.

Результаты сетевых исследований современного политического управления в России свидетельствуют о том, что на разных управленческих уровнях происходит институционализация механизмов взаимодействия органов власти и негосударственных акторов[1]. И властные, и частные субъекты заинтересованы в публичных интеракциях и координируют свои стратегии через участие в различных общественных институтах[2]. Безусловно, политико-управленческий баланс определяется степенью активности всех субъектов публичной политики, но государство в публичной сфере играет особую роль, которая определяется его исключительной способностью от имени всего общества обращаться к гражданам и негосударственным институтам, открывая свои действия для обсуждения и критики, контроля и вовлечения в различные формы участия. Организация реального воздействия граждан и институтов гражданского общества на принятие политических решений возможна при расширении открытости и прозрачности деятельности органов власти, легитимности режима, при условии повышения стандартов качества государственного управления, предоставлении доступных и качественных государственных услуг, устойчивом уровне поддержки и доверия государственным институтам как организаторам-руководителям социальных коллективных действий. То есть коллективное действие акторов публичной политики становится фактором не только выработки и принятия политико-управленческих решений, но и основой долгосрочного сотрудничества.

В данном аспекте авторы отмечают возрастание роли координационных управленческих моделей, в которых органы государственной власти не являются монопольными акторами публичной политики, но в то же время играют ключевую роль в процессе выработки решений[3]. Сетевые структуры, возникающие в различных отраслях и кластерах, формируют пространство публичного взаимодействия. В то же время государство, стремящееся к координации, еще не готово в полной мере делегировать бизнесу и, тем более НКО право участия в принятии политических решений. В итоге публичная сфера интеракции государственных органов и негосударственных институтов, в современной России часто выступает лишь в качестве площадки апробации и легитимации политических решений, принимаемых властными институтами. Государство, являясь центральным актором публичной политики, осознает необходимость придания решениям легитимности и закрепляет сотрудничество и координацию в нормативной базе. Например, привлечение экспертов и обсуждение проектов решений с представителями гражданского общества, становится неотъемлемым элементом политико-управленческого процесса и институционализируется в виде общественных советов, обязательной экспертизе предлагаемых решений и т.д.

Еще одой причиной, по которой органы государственной власти все еще удерживают позиции в центре публичного поля, является концентрация ресурсов у властных акторов. Однако на городском уровне, особенно в мегаполисах, мы наблюдаем ситуацию, когда бизнес и институты гражданского общества также аккумулируют достаточные ресурсы для активного включения публичную политику. В результате появляется еще одна сила, вовлекающая негосударственных акторов в процессы выработки политики.

В зарубежных исследованиях авторы обосновывают возможность функционирования политических сетей в целом[4], и результативность публичной политики, вырабатываемой в конкретных политических сетях, в частности[5], с точки зрения готовности акторов к сетевому взаимодействию. В этом смысле большое значение имеет ценностный аспект, так как публичное управление – это результат действий не только органов власти, но и влияний всех органов местной власти и гражданского общества, которые вступают в сетевое взаимодействие, руководствуясь интересами и ценностями, формируя особую сетевую культуру[6].

Таким образом, появляется еще один фактор институционализации городских политических сетей в России, который заключается в развитии и росте популярности гражданских инициатив. Активность «рассерженных горожан», возникшая на фоне политического протеста, по окончании электорального цикла 2011–2012 г г. трансформировалась во множество локальных проектов в различных областях публичной сферы. Результатом протестной коммуникации в социальных медиа стала политическая мобилизация новых социальных групп, которые до этого были совершенно аполитичны, например, молодежи и среднего класса в крупных городах. С окончанием электорального цикла сети персональных связей, которые использовались для политической мобилизации протестной активности и характеризовались высоким уровнем устойчивости и доверия, постепенно трансформировались в сети гражданских инициатив, направленных на решение целого спектра городских проблем. Например, в Санкт-Петербурге сложились устойчивые сети в таких проблемных зонах, как транспортная инфраструктура, жилищно-коммунальное хозяйство, малое инновационное предпринимательство, экология, избирательный процесс, государственный и муниципальный заказ.

Одним из ключевых факторов внешней среды для политических сетей является институциональная матрица, которая включает в себя, как устойчивую структуру государственных и общественных институтов, так и сложившиеся нормы и «правила игры». Институциональные условия внешней среды можно изучать с точки зрения различных методологических подходов. Например, мы можем описать характерные особенности конфигурации внешней среды политических сетей через призму сложившихся политико-административных режимов. В данном аспекте необходимо прояснить, как

сложившаяся структура вовлеченных в политическое взаимодействие акторов влияет на появление сетей, их развитие и функционирование. В теоретическом плане проблема развития сетевых форм кооперации в различных политико-административных режимах обусловлена размытостью соотношения политики и управления, то есть сетей и иерархий. Опыт показывает, что структуры с высоким уровнем централизации наиболее эффективны в решении однообразных механических задач, в то время как структуры, характеризующиеся децентрализацией, наиболее эффективны в решении задач, которые требуют вариативности и совместного подхода в решении, что актуально для процессов выработки государственных решений в условиях быстро изменяющейся внешней среды. Централизованные структуры характеризуются низким уровнем плюрализма и вовлечения частных акторов в публичное взаимодействие, следовательно, представляют собой серьезное препятствие для развития сетевых интеракций. Ключевыми условиями внешней среды для возникновения и функционирования политических сетей являются децентрализация, наличие механизмов вовлечения в публичность, сложность и высокая динамика общественных процессов. Существующие в современном российском обществе тенденции демонстрируют положительную динамику относительно перспектив институционализации политических сетей и повышения их публичности.

В рамках нашего исследования были выделены следующие типы координации в ходе выработки и реализации городской политики[7]:

1) централизованная координация, характеризующаяся высоким уровнем концентрации координационных ресурсов в органах власти, которые выступают ключевым субъектом формирования повестки дня и включения негосударственных акторов в публичную сферу. Такой тип координации представляет собой модель многоуровневого управления, где властные институты занимают центральное место, но в то же время наблюдается развитие сетевых форм интеракции. В Санкт-Петербурге данный тип характерен для взаимоотношений бизнеса и органов государственной власти. Основной формой координации является взаимодействие через посреднические институты (ассоциации бизнеса, общественные советы, слушания);

2) кооперационный тип, возникающий на основе сетевых интеракций негосударственных акторов в тех сферах, где государство не играет доминирующей роли. В то же время наблюдается разная степень включенности сетей гражданских инициатив, которая зависит от характера вопросов, выносимых на повестку дня. Данный тип координации ярко выражен, например, в сфере развития городской велоинфраструктуры, а также в локальных вопросах благоустройства и ЖКХ. Основной формой координации является взаимодействие через общественные советы и представительные органы власти (муниципальные советы и Законодательное Собрание);

3) конфронтационный тип, который характеризуется разделением публичных сфер в связи с формулируемой повесткой дня. Государство и негосударственные институты, обмениваются координационными сигналами, которые носят конфликтный характер. Например, сети гражданских инициатив, направленных на борьбу с коррупцией, наблюдение на выборах игнорируются органами власти, которые не стремятся вовлекать их в публичное взаимодействие. Однако, в самой публичной сфере проявляются односторонние коммуникационные сигналы, призванные выполнять координирующую роль: запросы, жалобы и судебные иски от негосударственных акторов и активное отрицание формируемой повестки дня органами власти.

Следующая исследовательская задача, которую мы ставим перед собой, заключается в выявлении роли данной координации в сетевом взаимодействии и результатах публичной политики. Здесь возникает методологическая и методическая проблема: несмотря на то, что в рамках теории политических сетей уже развилось довольно много направлений исследований, сама она еще не обладает достаточно самостоятельной концептуальной основой, с помощью которой можно было бы связывать теорию и эмпирику. Чтобы преодолеть этот недостаток,

мы можем использовать её в комбинации с другими подходами. В рамках этой статьи мы рассмотрим координацию в политических сетях с позиций теории коллективного действия. Политические сети следует понимать как совокупности организованных субъектов, которые отражают особые типы институциональных механизмов, то есть, системы используемых правил[8]. Причем, как мы уже неоднократно подчеркивали, данные правила создаются совместно самими участниками сетевого взаимодействия. Основной предпосылкой для того, чтобы говорить об институционализации этих правил, является возможность применения санкций за их нарушение. И хотя мы понимаем политическую сеть не как организацию, тем не менее, признаем, что она должна восприниматься как организованное сообщество, то есть совокупность коллективно действующих акторов. В самом общем виде коллективное действие – это усилия, предпринимаемые членами какой-либо группы для достижения их общего интереса. Хотя здесь необходимо сделать важное замечание: в реальности встречаются ситуации, когда акторы действуют совместно, но каждый из них преследует только свои персональные интересы. На рис. 1. представлена матрица, демонстрирующая соотношение между наличием коллективного интереса и координацией действий, созданная на основе работы Л. Карлссона «Политические сети как коллективное действие»[9].

Индивидуальные		Интересы	
		Общие	
Наличие координации	Да	Политические сети, в которых акторы координируют свои усилия, но преследуют частные интересы	Идеальная форма коллективного действия в политических сетях, где акторы объединены общими целями и достигают их, координируя свои усилия
	Нет	Отсутствие сетевого взаимодействия, доминирование рыночного типа организации	Акторы имеют общие интересы, но практически не координируют свои действия, так как система отношений довольно слаба. Характерно для проблемных сетей.

Рисунок 1 – Матрица координации и интересов

В основном сетевые акторы гражданской самоорганизации в Санкт-Петербурге обмениваются информационными ресурсами, однако интеллектуальные ресурсы и роль посредничества также имеют большое значение. В то же время, мы выявили, что в сети гражданских инициатив недостаточно активно вовлечены представители органов власти. Более того, некоторые респонденты отметили, что органы власти игнорируют их деятельность. Результаты проведенного нами опроса показывают, что в случаях с развитием велосипедной инфраструктуры, поддержкой малого бизнеса, решением проблем ЖКХ представители органов власти активно вовлечены в интеракции с негосударственными акторами. Мы наблюдаем различные формы сетевого взаимодействия: проведение общественных слушаний, создание совместных рабочих групп, организацию экспертной поддержки разрабатываемых проектов решений и т.д. В то же время, сети гражданских инициатив, посвященных обеспечению прозрачности выборов или отслеживанию коррупции в процессе проведения государственных и муниципальных закупок, игнорируются представителями органов власти, что свидетельствует о разделении публичной сферы, основанном на характере проблем, выносимых на повестку. Таким образом, мы приходим к выводу о том, что публичность гражданских инициатив не является ключевым фактором включения в политические сети, в то время как сотрудничество возникает, если формулируемый дискурс отвечает интересам и ценностным установкам и государственных институтов, и частных акторов.

В результате проведенного анализа мы приходим к выводу, что коллективное действие гражданских инициатив в Санкт-Пе-

тербурге осуществлялось по следующему алгоритму: накопление социального капитала гражданских активистов – коллективное действие, которое заключалось в совместном решении различных задач – формирование сетей гражданских инициатив – аккумулирование сетевых ресурсов – коллективное действие по выходу в поле публичной политики – взаимодействие с органами власти.

References

1. Volkova A. V. Seti v publichnoj politike: formirovanie setevoj kul'tury [Networks in Public Policy: Formation of Network Culture], Istoricheskie, filosofskie, politicheskie i juridicheskie nauki, kul'turologija i iskusstvovedenie: voprosy teorii i praktiki, №1, Ch.2, 2014, p.p. 52–55. (In Russ.)

2. Kulakova T. A. Setevoj analiz processa vyrabotki i realizacii politicheskih reshenij i programm [Network Analysis of the Political Decisions and Programs Elaboration and Implementation], Vestnik FGUP «CNII «Centr», nauchnyj zhurnal, Vypusk №4, 2011, p.p. 45–50. (In Russ.)

3. Smorgunov L. V. V poiskah upravljaemosti: transformacija teorii publichnogo upravlenija v XXI veke [In Search for Governability: Transformation of Public Governance Theory in XXI Century], Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Serija 6: Filosofija. Kul'turologija. Politologija. Pravo. Mezhdunarodnye otnoshenija, Vyp. 4, 2011, p.p. 85–96. (In Russ.)

4. Sherstobitov A. S. Transformacii mehanizmov vzaimodejstvija gosudarstvennyh i negosudarstvennyh aktorov v processe perehoda k koordinacionnomu gosudarstvu [Transformation of Mechanisms of Public and Private Actors' Interaction and Shift to Coordinative State], Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Serija 6: Filosofija. Kul'turologija. Politologija. Pravo. Mezhdunarodnye otnoshenija, Vyp. 4, 2011, p.p. 97–103. (In Russ.)

5. Sherstobitov A.S. Setevye praktiki vzaimodejstvija organov gorodskoj vlasti i grazhdanskih iniciativ v Sankt-Peterburge [Network Collaboration Practice of Urban Public Institutions and Civic Initiatives in Saint Petersburg], Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Serija 6: Filosofija. Kul'turologija. Politologija. Pravo. Mezhdunarodnye otnoshenija, № 2, 2014, p.p. 102–110. (In Russ.)

1. Carlsson L. Policy networks as collective action, Policy Studies Journal, Vol. 28, No. 3, 2000.

2. Feick J. Comparing Comparative Policy Studies: A Path towards Integration? Journal of Public Policy,Vol.12, 1992.

3. John P. and Cole A. When Do Institutions, Policy Sectors, and Cities Matter? Comparing Networks of Local Policy Makers in Britain and France, Comparative Political Studies, Vol.33, №2, 2000.

4. Kiser L. and Ostrom E. The three worlds of action: A meta-theoretical synthesis of institutional approaches. In E. Ostrom (Ed.), Strategies of political inquiry. Beverly Hills: Sage, 1982.

5. North D. Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1991.

[1] Кулакова Т. А. Сетевой анализ процесса выработки и реализации политических решений и программ // Вестник ФГУП «ЦНИИ «Центр», научный журнал, Выпуск №4, – 2011. – С. 45–50.

[2] Сморгунов Л. В. В поисках управляемости: трансформация теории публичного управления в XXI веке // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 6: Философия. Культурология. Политология. Право. Международные отношения. – 2011. – Вып. 4. – С. 85–96.

[3] Шерстобитов А. С. Трансформации механизмов взаимодействия государственных и негосударственных акторов в процессе перехода к координационному государству // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 6: Философия. Культурология. Политология. Право. Международные отношения. – 2011. – Вып. 4. – С. 97–103.

[4] Feick J. Comparing Comparative Policy Studies: A Path towards Integration? // Journal of Public Policy. 1992. Vol.12.

[5] John P. and 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.

[6] Волкова А. В. Сети в публичной политике: формирование сетевой культуры // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение: вопросы теории и практики. – 2014. – №1. – Ч. 2. – С. 52–55.

[7] Шерстобитов А.С. Сетевые практики взаимодействия органов городской власти и гражданских инициатив в Санкт-Петербурге // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 6:

Философия. Культурология. Политология. Право. Международные отношения. – 2014. – № 2. – С. 102–110.

[8] Kiser, L. and Ostrom, E. The three worlds of action: A meta-theoretical synthesis of institutional approaches. In E. Ostrom (Ed.), Strategies of political inquiry. Beverly Hills: Sage. 1982; North, D. Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge, MA: Cambridge University Press. 1991.

[9] Carlsson L. Policy networks as collective action // Policy Studies Journal, – 2000. – Vol. 28. – № 3.