

49

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

На правах рукописи

ШЕРСТОБИТОВ Александр Сергеевич

**КОММУНИКАЦИЯ В СЕТЕВОМ ПОЛИТИЧЕСКОМ УПРАВЛЕНИИ
(НА ОПЫТЕ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ТЕЛЕКОММУНИКАЦИЙ В
РОССИИ)**

**Специальность 23.00.02 - Политические институты, процессы и
технологии**

**Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук**



Санкт-Петербург – 2010

Работа выполнена на кафедре политического управления Санкт-Петербургского государственного университета

Научный руководитель: — кандидат соц. наук, доцент
Кулакова Татьяна Александровна

Официальные оппоненты: — доктор социологических наук, профессор,
Грибанова Галина Исааковна;
— кандидат политических наук, доцент
Кузнецов Никита Всеволодович

Ведущая организация: Санкт-Петербургский государственный
университет телекоммуникаций им. проф.
М.А. Бонч-Бруевича


Защита состоится «02» июля 2010 г. в 15³⁰ часов на заседании Совета Д.212.232.14 по защите докторских и кандидатских диссертаций при Санкт-Петербургском государственном университете по адресу: 193311 Санкт-Петербург, ул. Смольного д.1/3, 7-й подъезд, аудитория – Большой зал факультета

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке им. А.М. Горького Санкт-Петербургского государственного университета.

Автореферат разослан «28» мая 2010 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета Д.212.232.14

Доктор философских
наук, профессор

 Белоус В.Г.

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Одной из наиболее значимых современных тенденций является постепенный переход к постиндустриальному обществу, для которого характерны доминирование и высокие темпы роста информационного сектора в системе создания благосостояния, а также в структуре занятости населения. Развитие информационных и коммуникационных технологий детерминирует развитие экономики, основанной на производстве, воспроизводстве и обмене знаниями. Эти трансформации приводят к серьезным изменениям, происходящим практически во всех сферах человеческой жизнедеятельности, как в границах отдельно взятого государства, так и в глобальном масштабе, что обуславливает появление новых типов общественных взаимосвязей, их многообразие и нестабильность. Новая парадигма общественного развития ставит перед нами проблемы, которые требуют выработки новых подходов к их решению. Вместе с кардинальными изменениями общественной структуры меняются и механизмы управления процессами, протекающими в общественной сфере. Традиционные управленческие модели уже не могут в полной мере отвечать быстро меняющимся условиям окружающей среды, когда решения приходится принимать в условиях высокого уровня неопределенности и риска. Таким образом, все более возрастающую роль в изменяющемся мире приобретает коммуникация и управление коммуникационными процессами. В современной России задача выработки эффективных моделей взаимодействия различных общественных институтов также является приоритетной. Сегодня, когда основной вектор развития государства направлен на переориентацию экономики на инновационные рельсы, крайне остро встает проблема кооперации государственных и негосударственных институтов в процессе выработки и реализации политики. Более того, говоря о политической модернизации государства, возникает необходимость эффективного развития демократических институтов и вовлечения негосударственных акторов в политический процесс, что в свою очередь формирует проблему развития современных моделей политического управления и коммуникации. В этой связи особое значение приобретает сетевой подход к политике и управлению, который в комбинации с коммуникативной методологией предлагает широкий набор инструментов анализа процессов выработки и реализации управленческих решений в современной социально-политической системе.

Еще одним критерием, определяющим актуальность указанной темы, является недостаточная проработанность проблемы сетевого политического управления в рамках отечественной политологии, в то время

как в мировой политической науке уже сформировалась сетевая методология исследования политико-управленческих процессов. В данной ситуации исследование политических процессов в современной России с точки зрения сетевого подхода и комбинирования его с коммуникативной методологией представляет определенный научный интерес.

Наконец, актуальность данной темы диссертационного исследования продиктована необходимостью изучения особенностей коммуникационного взаимодействия различных акторов в процессе выработки и реализации отраслевой политики. Особый интерес к развитию сектора телекоммуникаций обусловлен уже упомянутым выше переходом к информационному обществу, роль информационно-коммуникационных технологий в котором переоценить довольно сложно. Государственная политика в телекоммуникационной сфере в таком случае определяет вектор движения к постиндустриальной экономике. Одной из главных в данном контексте становится проблема выработки эффективных политических решений.

Степень научной разработанности проблемы. Сетевой подход к анализу политики и управления является относительно новой, но в то же время достаточно разработанной методологией в современной политической науке. Сетевая теория появилась в середине XX века в США, когда многие исследователи стали отмечать, что государственные решения представляют собой результат взаимодействия различных акторов: бюрократических институтов, представителей законодательной ветви власти и групп интересов. Однако необходимо заметить, что окончательное оформление данного подхода произошло в 70-80-е гг. прошлого столетия. В основании данного направления лежат работы таких авторов, как Р. Родеса, Д. Марша, Д. Кноука, Т. Берцель, Дж. Марча, М. Смита¹ и других

¹ Rhodes R. Beyond Westminster and Whitehall: The Sub-Central Governments of Britain. London: Unwin Hyman, 1988; Rhodes R., Marsh D. Policy Network in British Politics. A Critique of Existing Approaches // Policy Network in British Government / Eds. D. Marsh and R. Rhodes. Oxford, 1992; Marsh D., Smith M. Understanding Policy Networks: Toward a Dialectical Approach // Political Studies. 2000. Vol.48. №1; Smith M. The Agricultural Policy Community. Maintaining a Closed Relationship // Policy Networks in British Government / Ed. by Marsh D., Rhodes R. Oxford, 1992; Smith M. Pressure Power & Policy. State Autonomy and Policy Network in Britain and the United States. Hempel Hempstead, 1993; March J. Administrative Practice, Organization Theory, and Political Philosophy: Ruminations on the Reflections of John M. Gaus // PS. Political Science and Politics. 1997. Vol.30. №4; Knoke D., Kuklinski J. Network Analysis. Beverly Hills, London; New Delhi. 1982.; Knoke D. Political Networks. The Structural Perspective. Cambridge, 1990.; Knoke D. Networks of Elite Structure and Decision Making / Sociological Methods and Research. 1993. Vol.22. №1; Borzel T. What's So Special About Policy Networks? - An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance // European Integration online Papers (EIoP). 1997. Vol.1. №16; Borzel T. Organizing Babylon - on the Different Conceptions of Policy Networks // Public Administration. 1998a. Vol.76. №2; Borzel T. Rediscovering Policy Networks as a Form of Modern Governance // Journal of European Public Policy. 1998. Vol.5. №2.

ученых. Эти исследования заложили базис новой концепции в исследовании политики и дали толчок последующему развитию теории политических сетей как новой методологии исследования в формирующейся социально-политической системе.

Дальнейшие изыскания не только развили данный концепт, но и окончательно закрепили за сетевым подходом роль одной из наиболее важных методологий в изучении и анализе политических процессов и механизмов выработки и принятия политических решений. Здесь следует выделить исследования, которые публиковали следующие ученые: П. Богассон, Т. Туунен, Дж. Бруйджин, Е. Хойвелхоф, С. Голдсмит, У. Эггерс, К. Ханф, Л. О'Туул, Г. Джордан, К. Шуберт, Д. Карпенер, С. Адам, Г. Криси².

В то же время особый интерес представляют научные работы, в которых анализируются специфические аспекты функционирования политических сетей. К ученым, занимавшимся отдельными проблемами в рамках сетевой методологии, можно отнести К. Джонса, У. Хестерли, С. Богати, К. Хэя, Д. Ричардса, К. Даудинга, Р. Родеса, К. Мейера, М. Консидайна, Дж. Льюиса, Д. Кеттла, Т. Беннера, У. Рейнике, Дж. Витте, Э. Остром³.

² Bogason P., Toonen T. Introduction: Networks in Public Administration // *Public Administration*. 1998. Vol.76. №2; Toonen T. Networks, Management and Institutions: *Public Administration as «Normal Science»* // *Public Administration*. 1998. Vol.76. №2; Bruijn J., Heuvelhof E. Policy Networks and Governance / Eds. David L. Weimer. Institutional Design Boston: Kluwer Academic Publishers, 1995; Goldsmith S., Eggers W. *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector* // Brookings Institution Press, Washington D.C., 2004.; Hanf K., O'Toole L. The Implications for Democracy in a Networked Bureaucratic World // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 1997. Vol.7.; Jordan G., Schubert K. A Preliminary Ordering of Policy Network Labeling // *European Journal of Political Research*. Special issue. Vol.21. №1-2;; Carpenter D. The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks and Policy. Princeton University Press, 2001; Adam S., Kriesi H.-P. The Network Approach. / Eds. Sabatier P. // *Theories of the Policy Process*. Westview, Boulder, CO, 2007.

³ Jones C., Hesterly W. S., Borgatti S. P. A General Theory of Network Governance: Exchange Conditions and Social Mechanisms // *Academy of Management Review*. 1997. Vol.22. №4; Hay C., Richards D. The Tangled Webs of Westminster and Whitehall: the Discourse, Strategy and Practice of Networking within the British Core Executive // *Public Administration*. 2000. Vol.76. №2; Dowding K. Roundtable. The Theory of Policy Communities and Policy Networks. *Policy Networks: Don't Stretch a Good Idea Too Far* // *Contemporary Political Studies*. 1994. Vol. I.; Dowding K. Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach // *Political Studies*. 1995. Vol.43. №1; Rhodes R. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Open University Press: Maidenhead, 2003; Meier K., O'Toole L. Jr. *Public Management and Educational Performance: the Impact of Managerial Networking* // *Public Administration review*. 2003. Vol.63. №6; Considine M., Lewis J. Bureaucracy, Network, or Enterprise? Comparing Models of Governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand // *Public Administration Review*. 2003. Vol.63. №2; Kettl D. *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America* // The John Hopkins University Press, 2002; Benner T., Reinicke W., Witte J. *Global Public Policy Networks: Lessons*

В рамках данного диссертационного исследования также важную роль играет опыт анализа реальных политических сетей в современных государствах в целом, а также в различных отраслях или кластерах. В данном аспекте следует выделить М. Аткинсона, У. Коулмана, А. Коула, Ф. Паппи, Дж. Бродбента, Дж. Фейка, Дж. Гринзвей, Б. Солтера, С. Харта, Ф. Гейнса, А. Грантхама, Х. Хордана, Д. Санчо⁴.

В российской практике сетевая методология применяется не так широко. Можно предположить, что это связано в первую очередь с преобладанием пока еще иерархических механизмов во взаимодействии государственных и общественных институтов в процессе выработки политических решений. Однако вместе с постепенным переходом к постиндустриальному общественному устройству усложняются и сетевые взаимосвязи между акторами, так или иначе принимающими участие в государственном управлении. Об этом свидетельствуют, например, все более активное привлечение экспертов к разработке проектов политических решений и повышение роли негосударственных институтов (бизнеса, гражданского общества) в политике. Еще одним маркером наличия сетевого взаимодействия является появление такого механизма как *government relations* (связей с органами государственной власти), который в отличие от лоббизма (по крайней мере, в западной практике) направлен не на продвижение конкретных политических решений, а на установление долгосрочной и равноправной системы взаимоотношений между государственными и частными акторами.

Поэтому в отечественной политической науке уже есть наработки в рамках сетевого подхода к политике и управлению. Так, например, Л.В.

Learned and Challenges Ahead // Brookings Review, 2003; Ostrom, E. Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

⁴ Atkinson M., Coleman W. Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies // British Journal of Political Science. 1989. Vol.14. №1; John P., 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; Knoke D., Pappi F., Broadbent J., Tsujinaka Y. Comparing Policy Networks. Labor Politics in the US, Germany, and Japan. Cambridge, New York, 1996; Knoke D., Pappi F. Organizational Action Sets in the U.S. and German Labor Policy Domains // American Sociological Review. 1991. Vol.56. №3; Feick J. Comparing Comparative Policy Studies: A Path towards Integration? // Journal of Public Policy. 1992. Vol.12.; Windhoff-Heritier A. Policy Network Analysis: A Tool for Comparative Political Research // Comparative Politics / Eds. H. Keman. Amsterdam, 1993; Greenaway J., Salter B., Hart S. How Policy Networks Can Damage Democratic Health: A Case Study in the Government of Governance // Public Administration. 2007. Vol.85. №3; Gains F. Hardware, Software or Network Connection? – Theorizing Crisis in the UK Next Steps Agencies? // Public Administration. 2004. Vol.82. №2; Grantham A. How Networks Explain Unintended Policy Implementation Outcomes: The Case of UK Rail Privatization // Public- Administration. 2001. Vol.79. №4; Jordana J., Sancho D. Policy networks and market opening: Telecommunications liberalization in Spain // European Journal of Political Research 44: 519–546, 2005

Сморгунов⁵ в своих научных исследованиях затрагивает проблемы политических сетей, с одной стороны обобщая результаты зарубежных исследований, а с другой – анализируя их роль в формировании государственной политики и управления нового типа. А.И. Соловьев⁶, в свою очередь, рассматривает возможности сетевого подхода применительно к анализу процесса выработки и принятия государственных решений. В этом контексте также необходимо выделить и работы А.А. Дегтярева⁷.

Сравнивая характер зарубежных и российских исследований в области политических сетей можно выделить серьезное различие: отечественные политологи акцентируют свое внимание на теоретико-методологических основах концепции, западные же ученые в полной мере используют данный аппарат в прикладных политических исследованиях. Множество научных работ посвящено анализу конкретных политических сетей, описанию акторов сетевого взаимодействия и особенностям различных сетевых структур, в том числе и в сравнительном измерении.

Предметное поле политической коммуникации достаточно разработано в мировой и отечественной политической науке. Необходимо отметить, что на начальном этапе научного осмысления коммуникативных процессов в политике сформировалось представление о политической коммуникации как одностороннем воздействии субъекта управления на объект. Одним из первых, кто попытался определить сущность и предмет этого феномена, был Г. Лассуэлл, обозначивший вектор развития исследований политической коммуникации в своей работе, посвященной анализу феномена пропаганды в период первой мировой войны.⁸ Дальнейшие фундаментальные исследования в области политической коммуникативистики как «науки, изучающей природу и строение информационно-политической сферы общественной жизни, характерные для нее механизмы и тенденции развития публичных и непубличных

⁵ Сморгун Л.В. Сетевой подход к политике и управлению // *Полис*, №3, 2001; Сморгун Л.В. Сетевая методология исследования политики // *Политический анализ: Доклады Центра эмпирических политических исследований СПбГУ. Вып.2 / Под ред. Г. П. Артемова.* - СПб.: Издательство С.-Петербургского университета, 2001; Сморгун Л.В. Государственная политика и управление. - М., 2006.

⁶ Соловьев А.И. Колбательно-маятниковый механизм принятия государственных решений: к обоснованию когнитивной модели // *Полис*, №5-6, 2005; Соловьев А.И. Принятие государственных решений. - М., 2006; Соловьев А.И. Трансъячейные структуры как форма строения и источник саморазвития государства // *Полис*, №6, 2006.

⁷ Дегтярев А.А. Принятие политических решений: Учебное пособие. – М.: КДУ, 2004.

⁸ См.: Lasswell H. Propaganda Technique in the World War. – London, 1927.

контактов, формы эволюции общения правящих кругов и гражданского общества»⁹, начались только в середине 40-х гг. XX в.

Одним из важных направлений в коммуникативистике стало моделирование коммуникации с целью выделения структурных элементов процесса и формирования методологического аппарата для исследования и анализа информационных обменов. Различные модели коммуникационного процесса были предложены такими исследователями, как К. Шеннон, У. Шрамм, Д. Фоулджер.¹⁰ В политической науке данный аспект нашел отражение в построении моделей, концептуально отображающих содержание и тенденции развития процессов информационного воздействия и взаимодействия субъектов политики на уровне политической системы и общества в целом. Данное направление представлено работами Г. Алмонда, М. Гиллмор, К. Дойча, Д. Истона, Дж. Коулмана, К. Кук, Дж. Спрага, Р. Хакфельдта, Р.-Ж. Шварценберга¹¹ и др.

Осознание необходимости изучения сетевой коммуникации пришло к ученым-коммуникативистам с развитием постиндустриального общества. К наиболее значимым теоретическим работам в данном направлении следует отнести исследования Р. Берта, Р. Фэрэйса, П. Монджа, Х. Рассела, С. Лейнхардта, М. Кастанельса.¹² Однако следует отметить, что как в отечественной так и в зарубежной научной литературе довольно мало внимания уделяется анализу роли и места коммуникации в процессах выработки и принятия политических решений, в частности коммуникационных процессов в сетевом политическом управлении.

Недостаточная разработанность теоретических проблем коммуникации в сетевом политическом управлении, а также теоретическая и практическая значимость исследований, посвященных процедурам взаимодействия различных акторов в процессе выработки и реализации

⁹ Политические коммуникации / Под ред. А.И. Соловьева. М., 2004. С. 5.

¹⁰ Schramm W. The Process and Effects of Communication. Urbana: University of Illinois Press, 1954; Shannon C.E. A Mathematical Theory of Communication // Bell System Technical Journal, vol. 27, 1948, pp. 379-423; Foulger D. Models of communication process, 2004.

¹¹ См.: Шварценберг Р.-Ж. Политическая социология. М., 1992; Deutsch K.W. The Nerves of Government; Models of Political Communication and Control. – London, 1963; Almond G., Coleman J. The Politics of The Development Areas. – New York, 1971; Deutsch K.W. Politische Kybernetik: Modelle und Perspektiven. – Freiburg, 1969; Easton D. A Framework for Political Analysis. – Chicago, 1979; Easton D. A Systems Analysis of Political Life. – Chicago, 1979; Huckfeldt R., Sprague J. 1987. Networks in Context: The Social Flow of Political Information. // American Political Science Review. – 1987. – Vol. 81;

¹² Burt, R. S. (1976). Position in networks // Social Forces, 55, 93-122; Burt, R. S. (1980). Models of network structure // Annual Review of Sociology, 6, 79-141; Farace, R.V., P.R. Monge & H. M. Russell. (1977). Communicating and organizing. Menlo Park, CA, Addison-Wesley; Leinhardt, S. (Ed.) (1977) Social networks: A developing paradigm. New York, Academic Press; Castells, M. (1996). The rise of the network society. New York: Blackwell; Castells, M. (2000). Materials for an exploratory theory of the network society. The British Journal of Sociology, 51, 5-24.

политики, обусловили выбор темы, постановку целей и задач диссертационного исследования.

В качестве цели диссертационного исследования выступает выявление механизмов возникновения политических сетей и особенностей коммуникации в политических сетях в телекоммуникационной отрасли в России.

Для достижения поставленной цели были определены задачи исследования:

1. Рассмотреть теоретико-методологические основы сетевого подхода к политике и управлению;
2. Определить место и значение политических сетей в современном процессе принятия государственных решений;
3. Провести анализ трансформации коммуникационных процессов в современной публичной политике;
4. Изучить особенности сетевых коммуникационных процессов;
5. Выявить роль коммуникации в формировании политических сетей;
6. Рассмотреть особенности сетевого политического управления в телекоммуникационной отрасли в России;
7. Изучить коммуникационные взаимодействия, возникающие в процессе выработки и реализации политических решений в российской практике в сфере телекоммуникаций.

Объектом исследования являются политические сети, в частности политическая сеть в сфере телекоммуникаций в России.

Предметом исследования выступают особенности коммуникации в сетевом политическом управлении в российской телекоммуникационной отрасли.

Поставленные цели и задачи обусловили выбор методологии исследования. В рамках данной диссертационной работы автором были применены следующие подходы:

- неинституциональный подход, с помощью которого были исследованы основы сетевого политического управления, обозначены основные характеристики политических сетей, проанализированы особенности акторов сетевого взаимодействия;

- коммуникативный подход, в рамках которого был проведен анализ особенностей взаимодействия акторов в процессе

формирования политических сетей и их участия в выработке и принятии государственных решений;

- нормативный подход, использовавшийся для анализа официальных документов, регламентов и норм, регулирующих отрасль телекоммуникаций;

- компаративистский подход, позволивший проанализировать особенности политических сетей в телекоммуникационной отрасли в сравнительном измерении;

- метод case-study, примененный в рассмотрении конкретных случаев принятия политических решений в телекоммуникационной отрасли в современной России.

Эмпирическую основу исследования составили теоретические и практические исследования зарубежных и отечественных ученых, материалы конференций, круглых столов, публикации в средствах массовой информации, законодательные и нормативные акты, регулирующие телекоммуникационную отрасль, и официальные документы профильных органов государственной власти.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в следующем:

- Определены институциональные факторы и механизмы формирования политических сетей в современных условиях;

- Проанализированы механизмы сетевой коммуникации в процессе выработки и принятия государственных решений;

- Проведен анализ трансформации коммуникационных процессов в современной российской публичной политике;

- Выделены основные характеристики политических сетей в сфере телекоммуникаций в России

- Проведен анализ сетевого политического управления в телекоммуникационной отрасли в России;

- Раскрыто значение коммуникации в формировании и функционировании политических сетей;

Основные положения, выносимые на защиту:

- В условиях трансформации социально-политической системы в России начинают возникать и развиваться политические сети, в рамках которых действуют механизмы координации политических стратегий органов государственной власти, бизнеса и институтов гражданского общества.

- Коммуникативный подход к исследованию сетевого политического управления является эффективным инструментом анализа как самих политических сетей и акторов сетевого взаимодействия, так и непосредственно механизмов выработки политики.

- Трансформация коммуникационных процессов и развитие информационно-коммуникационных технологий в современной публичной политике приводит к возникновению предпосылок к сетевому политическому управлению: ускорению и упрощению механизмов производства и воспроизводства информации, привлечению негосударственных акторов к выработке и реализации политических решений, многовекторности политических интересов различных акторов;

- Особенности коммуникационных процессов в сетевом политическом управлении заключаются в использовании коммуникации для воспроизводства и использования нематериальных ресурсов при реализации стратегий, самосовершенствовании сети в поисках наиболее эффективных способов выработки политики и стремлении к минимизации транзакционных издержек;

- Органы государственной власти имеют значительное влияние на режим функционирования телекоммуникационной отрасли, и формирование политических сетей в сфере телекоммуникаций происходит с целью выработки единой позиции у негосударственных акторов, объединения ресурсов для достижения поставленных целей и формирования общих стратегий влияния на процессы выработки политических решений;

- Одним из ключевых институциональных условий образования и функционирования политических сетей является наличие конкурентной среды. Под конкурентной средой в данном случае понимается не только действие механизмов свободного рынка, но и присутствие разнонаправленных интересов у акторов, принимающих участие в процессе выработки и принятия государственных решений;

- Выделены основные характеристики политических сетей в сфере телекоммуникаций в России: неустойчивость, непостоянство функционирования, формирование сетей обусловлено необходимостью решения конкретных задач. Специфика телекоммуникационной сферы заключается в необходимости постоянного технологического развития и внедрения инноваций, что детерминирует постоянное формирование новых задач и вариацию интересов, что не позволяет формировать долгосрочные коалиции.

Научно-теоретическая значимость диссертации заключается в применении коммуникативной методологии к анализу сетевого политического управления.

Практическая значимость работы заключается в том, что исследование сетевого политического управления дает возможность находить наиболее эффективные механизмы взаимодействия в процессе выработки государственных решений. Выводы, которые сделаны в результате диссертационного исследования, расширяют сферу научного

знания о механизмах взаимодействия акторов в политических сетях, в частности в сетевом политическом управлении телекоммуникационной отрасли в России. Выявлено влияние трансформационных процессов в общественно-политической структуре на эволюцию коммуникации и моделей государственного управления. Положения диссертации могут быть интересны представителям органов государственной власти, бизнеса и институтов гражданского общества, участвующим (или желающим участвовать) в процессах выработки и принятия государственных решений.

Апробация работы проходила на кафедре политического управления Санкт-Петербургского государственного университета. Результаты исследования были представлены на ряде всероссийских и международных политологических конференций, в том числе за рубежом. Также научные результаты прошли апробацию в ходе работы диссертанта над следующими грантами: Аналитическая ведомственная программа Минобрнауки «Развитие потенциала высшей школы (2006-2008)» № РО 2.1.3.2234 «Социальная коммуникация и социальная инновация в создании основ общества знания», грант РГНФ № 07-03-00553а «Способность государства» и системы оценки эффективности государственного управления: международный опыт и современная административная реформа в России», Тематический план фундаментальных исследований и прикладных исследований в области образования по теме «Государственная политика и управление в условиях трансформации современной публичной сферы: национальный и глобальный контексты». Диссертационное исследование может быть основой для авторского спецкурса «Коммуникация в сетевом политическом управлении». Автор имеет ряд публикаций по теме диссертационной работы, общий объем которых соответствует требованиям ВАК.

Структура работы включает в себя введение, три главы, заключение и список использованной литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

Во введении обоснована актуальность исследования, определены его цель и задачи, объект и предмет, изложены методологические основы, показана степень изученности проблемы и научная новизна диссертации, представлены защищаемые положения работы.

Первая глава «Сетевое политическое управление как новая парадигма процесса выработки и принятия государственных

решений» посвящена анализу теории политических сетей и роли концепции сетевого политического управления в современных условиях.

В первом параграфе *«Теоретико-методологические основания концепции политических сетей»* рассматривается сетевой подход к политике и управлению.

В современной политической науке достаточно широко применяется сетевой подход к исследованию политики и государственного управления. Данная тенденция обусловлена тем, что в постиндустриальном обществе, которое характеризуется многообразием взаимосвязей между различными общественными группами, резко возросшей степенью информатизации, высоким уровнем неопределенности и риска в процессе принятия решений, традиционные иерархические модели управления не отвечают требованиям устойчивого развития. Таким образом, в условиях взаимозависимости между государственными и частными акторами, ни иерархия, ни система рыночных отношений не являются эффективными структурами для координации и согласования интересов и ресурсов различных участников, включенных в процессы выработки и реализации политики.

Развитие теории политических сетей и связанного с ней понятия «сетевое политическое управление» по большей части обосновано распространением информационно-коммуникативных сетей, которые объединяют пространство политической системы в единое информационно-политическое дискурсивное поле, включающее в себя взаимодействия множества различных акторов. В соответствии с быстро изменяющимися требованиями внешней среды процесс выработки, принятия и реализации государственных решений претерпевает трансформации: он усложняется и интенсифицируется.

Анализ и сопоставление научных подходов, сложившихся в рамках сетевой концепции в изучении политики и управления, убедительно показывают, что одной из наиболее адекватных форм организации современного политического пространства становится сетевая структура, в том числе и политическая сеть. Ее неоспоримые преимущества заключаются в том, что сеть отвечает требованиям быстро изменяющейся внешней среды – она мобильна, изменяема, адаптивна, открыта к вовлечению новых акторов и достаточно вариативна, чтобы продолжать функционировать, если какие-то акторы выходят из нее. Таким образом, именно политическая сеть способна обеспечить широкие возможности для эффективного достижения политических целей, скоординированного принятия решений и их децентрализованного исполнения.

Во втором параграфе *«Становление сетевого политического управления в условиях формирования сетевого общества»* автор объясняет

причины развития механизмов сетевого политического управления в современном обществе.

В литературе, посвященной проблемам публичной политики, авторы отмечают, что сети возникли из-за усложнения системы общественных отношений, обусловленного тем, что ресурсы распределяются по целому ряду различных субъектов, участие которых необходимо для достижения, и каждый из которых привносит свои взгляды и стратегии в процесс выработки политики. Сети самоорганизуются из взаимозависимых акторов, которые совместно используют ресурсы и имеют общие цели, а также осознают необходимость координации этого взаимодействия, то есть все участники сети понимают, что только совместные усилия могут привести к реализации общих задач.

Тем не менее, необходима дальнейшая ясность в отношении управленческой роли этих новых сетевых механизмов: в сегодняшней политической науке наблюдается тенденция связывать наличие сетей и возникновение сетевого управления. В литературе по политическому управлению устоялась следующая позиция: наличие сетевого взаимодействия свидетельствует о наличии сетевого управления. Однако, в то время как, с одной стороны, может существовать активное взаимодействие между государственными и частными партнерами, с другой стороны, периодически ощущается недостаток процедур совместного принятия решений и преемственности в кооперации. В результате такое взаимодействие носит характер многоуровневого диалога, а не многоуровневого сетевого управления, включающего выработку и принятие политических решений. Несмотря на широкий круг субъектов, участвующих во множестве встреч и переговоров, лишь некоторые из этих групп действительно влияют на процесс принятия решений.

Структура сети (network structure) может отличаться от самого сетевого взаимодействия (networking), под которым в широком смысле понимается процесс создания связей с другими акторами посредством социального взаимодействия, деловых встреч, мероприятий, форумов и конференций. В отличие от сетевого взаимодействия, сетевые структуры в результате формируют новые ценности, новые отношения, измененные восприятия и «активную деятельность». Одной из ключевых проблем анализа сетевого политического управления становится выявление механизмов взаимодействия акторов в процессе достижения поставленных целей. По мнению автора в решении данной задачи применима коммуникативная методология, в частности методология сетевой коммуникации.

Во второй главе «Политическая коммуникация в условиях трансформации механизмов государственного управления»

анализируются возможности коммуникативного подхода к анализу взаимодействия акторов в политических сетях.

В первом параграфе «*Политическая коммуникация: понятие, функции, модели*» автор рассматривает методологические основы изучения политической коммуникации, а также анализирует эволюцию коммуникативных моделей, обусловленную развитием информационно-коммуникационных механизмов в постиндустриальном обществе, приводя теоретические концепты К. Дойча, Х. Арендт, Ю. Хабермаса, К. Шеннона, У. Шрамма, Д. Фоулджера, Л. Кинкейда.

В современных условиях политическая коммуникация становится неотъемлемым элементом развития публичной сферы. С одной стороны, развитие информационно-коммуникационных технологий привело к усилению влияния политической коммуникации на поле публичной политики и механизмы государственного управления. Коммуникация является катализатором общественных изменений, где субъектно-объектная система отношений постепенно превращается в сферу, где преобладают равноправные и обоюдоактивные практики взаимодействия. С другой стороны, трансформация общественно-политической структуры детерминирует и развитие технологий и способов политической коммуникации. Таким образом, мы наблюдаем взаимное влияние: возникновение механизмов сетевой политической коммуникации является ответом на вызов изменяющейся парадигмы государственного управления и развития сетевых форм интеракции.

Во втором параграфе «*Сетевая коммуникация как фактор современной публичной политики*» исследуется значение коммуникационных процессов в сетях.

Политические сети представляют собой отражение взаимодействий между участниками политической коммуникации, которые возникают в процессе передачи и обмена сообщениями во времени и в пространстве. Эти структуры могут приобретать различные формы, среди которых можно выделить сети межличностных контактов, информационные потоки внутри групп и между ними, глобальные сети. Таким образом, основными элементами моделей сетевой политической коммуникации являются субъекты коммуникации и возникающие между ними связи. Более того, характеристики этих элементов и формируют сетевые модели.

Можно выделить следующие типы участников коммуникационного процесса: индивидуумы (первые лица организаций, лоббисты или GR-специалисты), институты (организации) и группы, которые могут состоять из индивидуумов или организаций (например, ассоциации бизнеса). Связи в сетях возникают, когда осуществляется коммуникационное взаимодействие между элементами. Совокупность параметров каждого участника сетевого взаимодействия определяет его роль в сети, что особенно важно в анализе

влияния того или иного актора на процесс принятия политических решений.

Одной из наиболее значимых проблем, которую автор предлагает решить в рамках исследования, является определение роли коммуникации в формировании политических сетей. Коммуникация и коммуникационная сеть являются самоорганизующимися в рамках той информационно-коммуникационной среды, которая складывается в данной сфере (отрасли, кластере).

Кроме того, выделяя особенности коммуникационных процессов в сетевом политическом управлении, мы обнаруживаем, что коммуникационные механизмы заключаются в использовании коммуникации для воспроизводства и использования нематериальных ресурсов при реализации стратегий, самосовершенствовании сети в поисках наиболее эффективных способов выработки политики и стремлении к минимизации транзакционных издержек.

В условиях сетевой политической коммуникации отбираются наиболее эффективные коммуникационные механизмы, позволяющие минимизировать издержки и максимизировать эффективность взаимодействия и, следовательно, политического управления. А совершенствование системы выработки политики в свою очередь детерминирует и развитие коммуникационных технологий.

В третьей главе **«Телекоммуникационная отрасль в России: становление политических сетей и перспективы сетевого политического управления»** автор применяет сетевую и коммуникативную методологии к анализу особенностей взаимодействия акторов в сетевом политическом управлении.

В первом параграфе *«Особенности политической сети в отрасли телекоммуникаций в России»* автор определяет особенности политической сети в телекоммуникационной отрасли в России.

Первой группой акторов являются политические партии, имеющие возможность влиять на законодательный процесс.

Ко второй группе акторов в телекоммуникационной политической сети в относятся органы исполнительной ветви власти. Основным органом государственной власти, занимающимся выработкой и реализацией политики в сфере телекоммуникаций является Министерство связи и массовых коммуникаций РФ. Подведомственными органами министерства являются Федеральное агентство связи, Федеральное агентство по информационным технологиям, Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций. Кроме этого существенную роль в регулировании телекоммуникационного сектора играют Федеральная антимонопольная служба (Управление контроля транспорта и связи) и Федеральная служба по тарифам. Анализ

взаимодействий субъектов политической сети в телекоммуникационной сфере в процессе выработки политики показывает, что эта группа акторов является наиболее влиятельной.

Третьей группой акторов являются телекоммуникационные операторы. К этой группе относятся как операторы фиксированной связи, так и сотовые компании и провайдеры Интернет услуг.

Другая группа акторов была сформирована из ассоциаций бизнеса. В данном аспекте следует выделить два типа ассоциаций. Первый тип – отраслевые ассоциации (Инфокоммуникационный союз, Ассоциация региональных операторов мобильной связи и др.), второй – это ассоциации бизнеса, в которых есть структуры, отвечающие за взаимодействие с органами власти по вопросам телекоммуникационной сферы (к ним можно отнести Российский союз промышленников и предпринимателей, «Деловую Россию», «ОПОРУ России»).

Еще одной группой субъектов политических сетей в телекоммуникационной отрасли, представляющими корпоративный сектор, является разнородная группа производителей оборудования, сервисных компаний и крупных финансовых институтов.

Что касается последней группы консультантов и исследовательских центров, следует отметить, что они выполняют в основном задачу распространения и передачи информации о секторе.

Основным выводом, который можно сделать на основе анализа конкретных случаев сетевого взаимодействия, является утверждение о том, что органы государственной власти имеют значительное влияние на режим функционирования телекоммуникационной отрасли, и формирование политических сетей в сфере телекоммуникаций происходит с целью выработки единой позиции у негосударственных акторов, объединения ресурсов для достижения поставленных целей и формирования общих стратегий влияния на процессы выработки политических решений. Таким образом, нельзя говорить о постоянно действующих политических сетях. Есть перманентное сетевое взаимодействие, носящее диалоговый характер, но периодически для решения конкретных задач данная сеть приобретает характерные черты политической сети, главной из которых является использование механизмов влияния на процессы принятия государственных решений. Описывая данные политические сети можно говорить о том, что они формируются по целям и распадаются после принятия конкретного решения. Специфика телекоммуникационной отрасли заключается кроме всего прочего в том, что возникновение потребности в сетевом политическом управлении встречается довольно часто, но политические сети нестабильны. Это объясняется тем, что в отрасли наблюдается многообразие интересов, поэтому коалиции, которые

создаются для решения конкретной задачи, после принятия решения распадаются.

Во втором параграфе «Коммуникационные механизмы выработки и принятия государственных решений в сфере телекоммуникаций» автор изучает, каким образом акторы политической сети в сфере телекоммуникаций участвуют в процессе выработки государственных решений.

Маркером наличия сетевого взаимодействия также является появление такого механизма как *government relations* (связей с органами государственной власти), который в отличие от лоббизма (по крайней мере, в западной практике) направлен не на продвижение конкретных политических решений, а на установление долгосрочной и равноправной системы взаимоотношений между государственными и частными акторами. В то же время, следует отметить, что под влиянием социокультурных факторов политические сети в России (в том числе и в телекоммуникационной отрасли) строятся в основном не на институциональном, а на неформальном межличностном уровне, и основным ресурсом компаний в сетевом взаимодействии, помимо рыночных параметров, является руководство, а точнее его связи с центрами принятия решений.

Еще одной актуальной проблемой функционирования политических сетей является достижение доверия между акторами сетевой организации. Необходимо отметить, что у данного вопроса два аспекта: формирование институционального доверия и межличностного доверия.

Также в данном параграфе автор делает вывод, что одним из ключевых институциональных условий образования и функционирования политических сетей является наличие конкурентной среды. Под конкурентной средой в данном случае понимается не только действие механизмов свободного рынка, но и присутствие разнонаправленных интересов у акторов, принимающих участие в процессе выработки и принятия государственных решений;

Выделяя основные характеристики политических сетей в сфере телекоммуникаций в России, следует подчеркнуть следующие свойства коммуникационных механизмов: неустойчивость коммуникации, непостоянство функционирования политических сетей, формирование сетей обусловлено необходимостью решения конкретных задач. Специфика телекоммуникационной сферы заключается в необходимости постоянного технологического развития и внедрения инноваций, что детерминирует постоянное формирование новых задач и вариацию интересов, что не позволяет формировать долгосрочные коалиции.

В заключении формулируются выводы по теме диссертационной работы.

III. ПУБЛИКАЦИИ АВТОРА ПО ТЕМЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

Публикация в издании, включенном в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертации на соискание ученой степени кандидата наук, одобренные Высшей аттестационной комиссией:

1. Шерстобитов А.С. Коммуникативный подход к анализу политических сетей // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 6, 2010, вып. 1 - объем 0,5 п.л.

Публикации в других журналах и изданиях:

2. Шерстобитов А.С. Стратегии и модели сетевой коммуникации в современном обществе // Общество знания: от идеи к практике. Коллективная монография: В 3-х частях. Часть 2. Социальные коммуникации в обществе знания / Под ред. В.В. Васильковой, Л.А. Вербицкой. – СПб., Скифия-принт, 2009. – 215 с. – объем 0,5 п.л..

3. Шерстобитов А.С. Государственные и частные акторы в телекоммуникационной отрасли в России: сеть или иерархия? // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. Том 5. № 4. – СПб: Изд-во С.-Петербург. ун-та, 2009. – 300 с. – объем 0,5 п.л.

4. Шерстобитов А.С. Коммуникационные механизмы взаимодействия федерального центра и регионов и эффективность административной реформы // Современный федерализм: российские проблемы в сравнительной перспективе. Труды Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. Санкт-Петербург, 21-22 ноября 2008 г. / Под ред. Ю.Н. Солониina, Л.В. Сморгунова. Спб.: Изд-во СПбГУ, 2008 – 378 с. – объем 0,2 п.л.

5. Шерстобитов А.С. Интернет как инструмент Government Relations (на примере портала Администрации Санкт-Петербурга) // Интернет и современное общество: Труды IX Всероссийской объединенной конференции. Санкт-Петербург, 14-16 ноября 2006г. – СПб.: Филологический ф-т СПбГУ, 2006. – 206 с. – объем 0,2 п.л.

Подписано в печать 27.05.2010 г.
Формат 60х84 1/16. Бумага офсетная. Печать офсетная.
Усл. печ. л. 1,1. Тираж 100 экз.
Заказ № 1644.

Отпечатано в ООО «Издательство "ЛЕМА"»
199004, Россия, Санкт-Петербург, В.О., Средний пр., д.24
тел.: 323-30-50, тел./факс: 323-67-74
e-mail: izd_lemma@mail.ru
<http://www.lemaprint.ru>