



А.В. ХУДЯКОВ

## ПОЛИТИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ГЕНЕЗИС И ПРОБЛЕМЫ СТАНОВЛЕНИЯ

Посвящена систематизированию разнообразного и многоаспектного теоретического и эмпирического материала, который позволяет получить обобщенное представление об основных этапах, условиях становления и эволюции политического управления.

The article is devoted to systematic analysis of various multidimensional theoretical and empirical materials which allow to receive a general idea of the basic stages, conditions of formation and evolution of political management.

Исследование проблем формирования в Республике Беларусь системы политического управления имеет существенное значение для отечественной политологической науки. Актуальность темы определяется тем, что Основным законом страны провозглашено создание демократического правового государства. Его функционирование невозможно без широкого применения политических методов управления для разрешения возникающих между ним и обществом проблем, конфликтов и противоречий. Исследуемые в работе проблемы имеют обширную историографию, представленную философской, исторической и политологической литературой. Среди авторов, которые в различной степени затронули вопросы политического управления, необходимо отметить работы Л.А. Асеева<sup>1</sup>, Т.И. Виноградовой<sup>2</sup>, С.Н. Князева<sup>3</sup>, А.П. Мельникова<sup>4</sup>, О.Ф. Шаброва<sup>5</sup> и др.

На сегодняшний день в отечественной и зарубежной науке создана определенная база для дальнейшего углубленного исследования различных проблем становления и эволюции политического управления. Однако работ, посвященных комплексному и всестороннему анализу эволюции политического управления, а также политического управления через призму политического режима, на наш взгляд, недостаточно. Таким образом, актуальность проблематики, теоретическая и практическая значимость ее исследования требуют дальнейшей проработки. Цель нашей работы заключается в анализе тенденций становления политического управления и его связи с политическим режимом.

Любой вид управления объективно обусловлен объединением людей и их взаимодействием в рамках подобного объединения. В первобытно-общинном сообществе это происходило при по-

мощи родственных связей, обычаев, традиций. Отсутствие глубокой дифференциации внутри общества, относительная бедность и схематизм, постоянство типов воспроизводимых внутренних связей делали этот процесс сравнительно простым и не требовали создания структур, специализировавшихся на выполнении управленческих функций.

Развитие первобытного общества, разделение труда, рост числа членов общины и их территориальное расселение усложнили социальную структуру и увеличили разнообразие связей внутри общины. Началось формирование группы людей, образ жизни и интересы которых отличались от других групп, что приводило к возникновению конфликтных ситуаций между ними. В данных условиях сохранить старыми способами целостность общины, а также добровольное подчинение общеобязательным нормам и управлению на общественных началах не представлялось возможным. Выходом из сложившейся ситуации становится появление государства, которое взяло на себя не только управленческие функции, но и согласование конфликтующих интересов между различными группами.

Государственная власть в качестве власти политической выступила как принуждающая и ограничивающая социальная сила, обеспечивавшая реализацию доминирующих интересов. Политическая воля властвующего слоя подавляла все иные интересы, что дало ему право выступать от имени общества. В свою очередь, это позволяло задействовать властные механизмы нормативной регламентации и принуждения, без наличия которых управление невозможно. Тем самым была создана основа для государственного управления. С.С. Андреев отмечает: «Полити-

ческое управление – это управление государственное, обеспечивающее господство имущего класса. ... Оно всегда выступает как навязывание воли имущего меньшинства неимущему большинству»<sup>6</sup>.

Поскольку властвующий слой общества как субъект политической власти являлся также и субъектом управления обществом, то он не был заинтересован в изменениях стратегического характера, которые могли повлечь утрату его властной позиции. Подобная инертность системы политической власти не позволяла обществу своевременно решать назревшие проблемы. Управление обществом и его эффективность стали зависеть от сформировавшейся системы политической власти.

Совершенствование механизма государственного управления стало проблемой политической и потребовало для своего решения политических средств. В эпоху буржуазных революций – это борьба за демократию, результатом которой становится свободное развитие гражданского общества, политической сферы, участие граждан в формировании органов государственной власти. Возникшие противоречия и проблемы, выступавшие в качестве движущей силы развития общества, обрели адекватную форму существования и разрешения в развитой политической системе.

Политика как открытая и свободная борьба за власть с целью реализации значимых общественных интересов создала прочную основу для государственного управления. Решение проблем народа осуществляется органами, которым он доверяет, которые формирует и контролирует.

Получила разрешение и проблема взаимосвязи двух сфер – политики и управления – как тесная взаимообусловленность различных сторон и результатов совместной деятельности людей. С одной стороны, это политическая борьба между ними, а с другой – участие в процессе организации деятельности органов власти и управления, что предполагает достижение общественного согласия. Последнее является основой для выработки стратегии общественного развития и его практического воплощения посредством реализации конкретных управленческих решений.

Государственное управление как деятельность, основанная на распорядительно-исполнительных механизмах принятия и реализации управленческих решений, отличается от политики как процесса выработки стратегических целей и средств их реализации, главными из которых являются право и власть.

Создание надежных преград на пути развития негативных общественных тенденций и обеспечение практического решения назревших проблем предполагает оптимальное взаимодействие между двумя уровнями организации и управления обществом – политическим и администра-

тивным. Кардинальные изменения в организации общественной системы ряда европейских стран, прошедшие в XVII–XVIII вв., продемонстрировали всю сложность достижения оптимального взаимодействия между политикой и управлением. В новых условиях преодоление разногласий в обществе представлялось возможным тремя путями. Первый – смена власти в результате свободных выборов, но для этого необходимо доведение любого разногласия до уровня общественно-политической проблемы. Второй – наделение полномочиями для решения всех возникающих проблем ответственных работников исполнительного аппарата государства. Третий – использование теневых механизмов и структур для достижения консенсуса между наиболее влиятельными заинтересованными сторонами без учета мнения общественности. Первый выход мог полностью парализовать не только управление, но и всю общественно-политическую жизнь, превратив ее в нескончаемый правительственный кризис, два последние подорывали основы демократии.

Выходом из сложившейся ситуации стала активизация роли организаций и структур гражданского общества в решении возникающих спорных вопросов и проблем. В конце XIX в. сначала в США, а затем и в странах Западной Европы на законодательном уровне закрепляются основы механизма, позволяющего гражданам более активно принимать участие в политических процессах между выборами. Со временем именно этот механизм становится основой формирования особой сферы взаимодействия между субъектами управления и политики – политического управления.

Характер взаимоотношений между государством и гражданским обществом оказывает прямое воздействие на выбор модели политического управления. Рассмотрим эту модель с точки зрения качества политического режима. На сегодняшний день в научных кругах сложилось три подхода к анализу. При первом подходе противопоставляются субъект-субъектные горизонтальные связи субъект-объектным вертикальным. Тем самым понятие политики ограничивается отношениями субъектов политики «по поводу» власти. Свойства политического режима проявляются не только в горизонтальных связях. Властная вертикаль также имеет свой комплекс отношений, который частично переносится на внутриобщественные отношения. Это представляет собой воздействие политического режима на модель управления, но оно редко фиксируется исследователями, из-за чего картина влияния на модель качества политического режима остается неполной. Здесь нет места политическим репрессиям, применению силы, что является реальностью функционирования властной вертикали. Такое понимание политики не лишено смыс-

ла. Например, М. Вебер видит в политике не применение власти, а лишь «стремление к участию во власти или к оказанию влияния на распределение власти»<sup>7</sup>. В современной западной функционалистской системной теории к управлению относят принятие важных для общества решений, а к политике – обеспечение их легитимности. Но все это не позволяет учесть влияние на модель управления тех качеств политического режима, которые по определению не могут служить основанием политического консенсуса управленцев и управляемых, но присутствуют во всех элементах функционирующей модели управления.

Второй подход к анализу связан с установкой массового и научного сознания на то, что «политикой занимаются политики, а управлением – управленцы»<sup>8</sup>. Оба данных объекта принимают участие в управленческих отношениях, но они являются носителями тех качеств, которые объединяются понятием «политический режим». Рассмотрим, в какой момент участия в политическом процессе человек – носитель свойств политического режима как чиновник, а в какой момент – как политик. В наиболее явном виде эта проблема проявляется в нормативных актах и исследованиях по проблемам функционирования государственного аппарата, где политика рассматривается как прерогатива высшего чиновничества. В правовом отношении это, возможно, и оправдано, но при выходе за пределы нормативного пространства выясняется ограниченность такого подхода.

Для примера обратимся к исследованию Р. Драго. Следуя логике М. Вебера, он разводит понятия политической власти и подчиненной ей администрации. Только на высших административных должностях, с его точки зрения, совмещаются политика и управление. Однако Р. Драго выделяет официальное и «завуалированное» влияние на современную администрацию групп давления. По его мнению, она «может не только действовать как обычная группа давления, но и «инспирировать» решения правительства, подменять политические инстанции»<sup>9</sup>.

Третий подход к анализу модели управления условно можно назвать «марксистский». Он предполагает, что субъектами политики и управления являются также социальные слои и классы. Классовый политический интерес подвижен, поскольку привязан к подвижному экономическим отношениям. В этой ситуации любые, даже положительные качества политического режима на уровне оптимальной модели управления должны трактоваться в негативном ключе как препятствующие естественному ходу политической жизни.

На наш взгляд, приблизиться к определению политического управления с точки зрения качества политического режима позволяет определение В.А. Титаренко, который рассматривает его

«как механизм реализации и соотношения качеств политического режима, образующихся в системе горизонтальных межсубъектных отношений, и качеств политического режима, образующихся по вертикали субъектно-объектных отношений»<sup>10</sup>. Иными словами, под политическим управлением будет пониматься функционирование в обществе таких политических механизмов, в которых субъекты и объекты связаны отношениями управления – власти и обратной связи. Сюда относятся отношения политической власти и политической обратной связи, возникающие в рамках управления, и отношения подчинения в других организационных структурах общества, включенных в политический процесс.

Понятие политического управления отличается от понятия политической власти, вместе с тем нельзя отрывать управление от власти. В ходе управленческих процессов не утрачивается задача господства, она реализуется более сложным образом. Любое государство, даже демократическое, реализует властные функции. Политическое управление основывается на распределении ответственности и взаимозависимости, разделении компетенции, оно тесно связано с административным управлением, их объединяет единая цель – максимальное развитие, сохранение потенциала обществ и его единства. Однако если административное управление осуществляет это через распределение ресурсов, то политическое управление через согласование целей, ценностей и устремлений общественных субъектов вырабатывает направление и приоритеты в развитии общества.

Политическое управление реально осуществимо только при демократическом режиме, позволяющем задействовать в управленческом процессе не только государственные органы и такие традиционные субъекты политической деятельности, как политические партии и движения, но также все другие институты и организации гражданского общества.

Авторитарный режим, который ориентируется на «социальную монолитность» и убежденность в правильности собственной управленческой модели, имеет узкую социальную базу и слабую обратную связь, поэтому проблемы выявляются с опозданием, когда приобретают форму эскалации. Либеральный режим характеризует определенная отстраненность в работе над актуальными проблемами и нежелание принимать непопулярные политические решения в случае проявления настойчивости.

На практике политическое управление реализуется посредством задействования определенных управленческих механизмов. Причем вовлеченными оказываются не только государственные структуры, но и разнообразные институты гражданского общества. Политические механизмы управления распадаются на несколько более

частных политико-технологических процедур: механизм мотиваций; характер процесса выработки и принятия решений; особенности устройства публично-управленческих институтов; структуру и обязанности людей, осуществляющих управление; формы контроля и ответственности за ведение общественных дел; урегулирование политических конфликтов.

Механизм политического управления представляет собой совокупность структур, действий, процедур по выработке решения, его осуществлению и урегулированию возможных конфликтных ситуаций, которые могут возникнуть. Однако этот механизм нельзя сводить только к чисто административной деятельности государственных органов, потому что в него включено множество институтов, не являющихся государственными, но аффилированных государством. По нашему мнению, механизм политического управления можно определить как практику реализации ряда процедур: принятия решения, государственного управления по поводу воплощения его в жизнь, урегулирования возникающих политических конфликтов и кризисов.

Механизм политического управления в таком случае представляет собой совокупность данных практик. При необходимости можно выделить и большее число его составляющих. В каждом конкретном случае наполнение элементов механизма управления может быть различным. Такие различия зависят прежде всего от типа политической системы и характеристик политического режима. Однако в большинстве случаев на всем историческом континууме управление решало три задачи: принять решение, выполнить его, устранить негативные последствия решения.

Таким образом, политическое управление, возникнув с появлением государства, превратилось в относительно самостоятельную сферу общественно-политической жизни. Оно представ-

ляет собой процесс самоорганизации политических субъектов, которые разделяют базовые ценности политического режима, основанного на распределении ответственности и взаимозависимости, разделении компетенции и направленного на превращение разнородных политических сил в политическое единство по отношению к конкретной политике. На практике политическое управление реализуется посредством применения определенного набора процедур (механизм политического управления), представляющего собой многоступенчатый процесс подготовки, выработки и реализации политико-управленческих решений, а также урегулирования возможных конфликтных ситуаций.

<sup>1</sup> См.: Асеев Л. А. Муниципальные образования как субъекты системы политического управления: анализ регионального опыта: Автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 1999.

<sup>2</sup> См.: Виноградова Т. И. «Хорошее политическое управление» (good governance): к вопросу о роли центров публичной политики // Публичная политика-2004: Сб. науч. ст. / Под ред. А. Ю. Сунгурова. СПб., 2004.

<sup>3</sup> См.: Князев С. Н. Управление: искусство, наука, практика. Мн., 2002.

<sup>4</sup> См.: Мельников А. П. Политическое управление: Пособие для студ. вузов. Мн., 2004.

<sup>5</sup> См.: Шабров О. Ф. Политическое управление: проблема стабильности и развития. М., 1997.

<sup>6</sup> Андреев С. С. Политическое управление и политическое руководство // Социально-политические науки. 1992. № 4-5. С. 12.

<sup>7</sup> Вебер М. Политика как призвание и профессия // Избранные произведения. М., 1990. С. 646.

<sup>8</sup> Нолен Д. Политическая система // Политология: Краткий тем. словарь. М., 1992. Вып. 1. С. 13.

<sup>9</sup> Драго Р. Административная наука. М., 1982. С. 40-51.

<sup>10</sup> Титаренко В. А. Политические механизмы управления в российском государстве: Дис. ... д-ра полит. наук. Саратов, 2005. С. 49.

Поступила в редакцию 09.01.08.

**Андрей Валерьевич Худяков** – старший оперуполномоченный по особо важным делам Главного управления по борьбе с организованной преступностью и коррупцией МВД Республики Беларусь.