

Ю.А. Перевезенцева, асп. социологического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова*

ПОЛИТИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ И БАЗОВЫЕ УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА

J.A. Perevezentseva, post-graduate student of faculty of sociology of Lomonosov Moscow State University, e-mail: jperevezentseva@gmail.com

POLITICAL GOVERNANCE AND BASIC ADMINISTRATIVE FUNCTIONS OF THE STATE

В статье рассматривается сущность и специфические особенности политического управления как механизма адаптации политических систем. Рамки политического управления задаются базовыми управленческими функциями государства. Проанализированы такие функции государства, как обеспечение безопасности, распределение общественных благ, легитимное применение насилия и символизация. Способность и возможность осуществления этих функций являются необходимым условием существования государства. В зависимости от того, как реализуются базовые управленческие функции государства, меняется характер политического управления. Процесс политического управления предполагает не только реализацию аппаратом власти и управления своих функций, но и обратную связь. Представление обратной связи с помощью качественной аналитики обуславливает адекватное воспроизводство политической системы. В этой связи также важно отметить необходимость особого типа мотивации государственных служащих. Основой политического управления как профессиональной деятельности является приоритет обеспечения общественных интересов, а не бизнес-логика. Эффективность политического управления определяется, в том числе, устойчивым соответствием системы ценностей аппарата власти и управления морально-этическим принципам государственной службы. Ценности представителей аппарата власти и управления могут отличаться идеологически, однако общим и неизменным должен оставаться приоритет общественных интересов и развития.

Ключевые слова: политическое управление, политическая система, политический процесс, функции государства, государственное управление, политический менеджмент, власть, обратная связь.

The article examines the nature and features of political governance as an adaptation mechanism of political systems. Basic administrative functions of the state establish borders of political governance. Functions of the state such as

* Перевезенцева Юлия Алексеевна, e-mail: jperevezentseva@gmail.com

security, distribution of public goods, the legitimate use of violence and symbolization have been analyzed. The ability to perform these functions is essential to the existence of the state. The nature of political governance changes depending on how basic administrative functions of the state implement. Political governance involves not only the implementation of administrative functions of the state, but also feedback. Representation of feedback via quality analysis determines an adequate reproduction of the political system. In this context it is also important to note the need for a special type of motivation of civil servants. The basis of political governance as a professional activity is the priority of public interests rather than business logic. The effectiveness of political governance is determined by the sustainability of the value system of power and administration to moral and ethical principles of public service. Values of representatives of power and administration may differ ideologically, but the priority of public interests and development should remain common and constant.

Keywords: *political governance, political system, political process, state functions, public administration, political management, power, feedback.*

Стержнем любой политической системы является процесс политического управления. Он подразумевает функционирование в обществе таких политических механизмов, в которых политические субъекты и объекты связаны отношениями управления — власти и обратной связи. Главной функцией политического управления является упорядочение политической системы, приведение ее в соответствие с принятым образцом. Таким образом, система политического управления представляет собой механизм адаптации политической системы, обеспечивающий ее сохранение и стабильность.

Рамки политического управления устанавливаются базовыми управленческими функциями государства, очерчивающими контуры его активности.

К базовым управленческим функциям государства относятся обеспечение безопасности и распределение общественных благ. Реализация этих функций во многом оправдывает само существование государства, поэтому является необходимой. Стоит также отметить монопольный характер данной формы активности. Ключом к пониманию причин единоличного исполнения государством этих функций является генезис государственности. Что касается функции обеспечения безопасности и правопорядка, то заменивший другие формы организации общества институт государства преуспел благодаря двум аспектам. Во-первых, концентрации колоссальных ресурсов и, во-вторых, “мобилизации наибольшего потенциала насилия”¹. Распределительная функция может приобретать раз-

¹ *Olson M. Dictatorship, democracy, and development // The American Political Science Review. 1993. Vol. 87. N 3. P. 568–569.*

личные очертания в связи с неравномерностью распределения властных ресурсов и наличием различных групп интересов. Отсюда невозможность полностью справедливого способа распределения общественных благ на эгалитаристских принципах². Многообразие претендующих на право быть приоритетными групповых интересов и потребностей зачастую провоцирует нестабильность, что в крайних случаях может привести к разрушению социально-политической системы. Иллюстрацией этого могут быть различные проявления регионализма и сепаратизма, например ситуация с Исламским государством (деятельность которого запрещена на территории России). Не найдя иных способов справиться с подобного рода острыми противоречиями, государство прибегает к силовым методам разрешения конфликта. Это следующая эксклюзивная функция государства.

Только государство обладает возможностью легитимного применения насилия. И, хотя силовой способ разрешения конфликтов редко используется в устойчивых демократических государствах, он является еще одной характерной чертой государства. Наиболее явно подобные методы используются в государствах, которые находятся на пути серьезных трансформаций и преобразований политической или экономической системы. Однако эксклюзивное право на насилие иногда используется государством в целях сохранения и/или укрепления власти политической элиты и обеспечения легитимности действующего режима.

Например, реакция РФ на события в Украине в 2014–2015 гг. убеждает многих в том, что выбор силовой стратегии был продиктован, в том числе, желанием власти упрочить свои позиции внутри страны. Отказ от технологий “мягкой силы”³ в международных отношениях и эксплуатация силовых способов разрешения конфликтов могут привести к использованию таких методов по отношению к собственным гражданам⁴. Применение силовых стратегий в данном направлении часто связано с подавлением общественного недовольства и/или оппозиции. Это приводит к закупориванию каналов выражения гражданами недовольства своим положением и/или действиями аппарата власти и управления. Помимо отсутствия обратной связи и низкого уровня гражданского контроля власти подобные меры ведут к запуску репрессивных механизмов. В такой ситуации государство, как правило, руководствуется не

² См.: *Lerner A.P.* The economics of control. N.Y., 1944. P. 32.

³ См.: *Nye J.* Public diplomacy and soft power // *Annals of the American Academy of Political and Social Science.* 2008. Vol. 616.

⁴ См.: *Петров Н.В.* Россия в 2014-м: скатывание в воронку // *Pro et Contra.* 2014. Т. 18. № 3–4. С. 60

общественными запросами, а узкогрупповыми, клановыми приоритетами, превращаясь в “стационарного, оседлого бандита”⁵.

Не столь однозначная, в отличие от предыдущих, но не менее значимая функция государства связана с технологиями символизации или трансцендентализации. Подразумевается использование неких идейных мотивов в целях интеграции и консолидации населения, снижения уровня конфликтности между властью и обществом, повышения степени управляемости. Инструментами для осуществления данной функции долгое время были религиозные догмы, сегодня в их качестве, как правило, выступают разнообразные социально-политические стратегии гражданской интеграции. Однако нельзя не отметить все более заметный возврат к религии как инструменту консолидации общества. Несмотря на глобальный размах социально-экономической модернизации мы наблюдаем “глобальное возрождение религии”⁶, как отмечает С. Хантингтон и многие другие ученые. Французский религиовед Ж. Кепель предлагает называть данное явление “реванш бога”⁷.

Неоднозначность этой универсальной функции государства подтверждают российские реалии. Речь идет о том, что на протяжении долгого времени в РФ предпринимались попытки создать своего рода консолидирующее мировоззрение, которое принято называть “национальной идеей”. Как выразился В.В. Путин, “А у нас с вами, в России, есть еще такая старинная русская забава — поиск национальной идеи, это что-то вроде поиска смысла жизни”⁸. Стоит напомнить, что в СССР идейная мировоззренческая конструкция находилась в статусе государственной идеологии. Последствия этого узаконения характеризуются серьезными деформациями в институциональной и социокультурной среде посткоммунистической и современной России. Диффузия спровоцировала многие негативные явления постсоветской России, например, появление негражданственности в анти-современном обществе⁹. Это осложняет многие процессы в механизме функционирования политической системы, в том числе процесс социального контроля аппарата власти

⁵ Olson M. Op. cit. P. 568.

⁶ Huntington S. The clash of civilizations and the remaking of world order. N.Y., 1996. P. 95.

⁷ См.: Kepel J. The revenge of God: the resurgence of Islam, Christianity and Judaism in the modern world. Cambridge, 1994.

⁸ Путин В.В. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации, 2007. URL: <http://archive.kremlin.ru/text/appears/2007/04/125339.shtml> (дата обращения: 28.01.2016).

⁹ См.: Гончаров Д.В. Негражданственность: синдром антисовременного общества. URL: <http://regconf.hse.ru/uploads/2724a1d47911b725962f49e95cab9d22c73a641f.docx> (дата обращения: 28.01.2016).

и управления. Так, перспективы придания официального государственного статуса какой-либо идеологической или религиозной конструкции представляются губительными на современном этапе развития социально-политического процесса. Помимо порождения явных и латентных негативных последствий наличие официальной государственной идеологии также конфликтует с базовыми принципами свободы слова и гарантии прав человека.

Анализ базовых управленческих функций государства позволяет наиболее полно и связно представить процесс политического управления как отношения взаимодействия власти и обратной связи в политической системе. Власть как прямое воздействие и средство влияния политических субъектов на объекты выражается в принятии решений, организации и регулировании. Обратная связь, так же как регулирование, выступает одновременно одним из компонентов механизма социального контроля власти и управления.

Политическое управление подразумевает не только осуществление аппаратом власти и управления своих прямых функций, но и обратную связь. Отношения управления основаны на взаимовлиянии: "...как субъект управления узнает об отклонениях в поведении объекта по его воздействию, так сам объект узнает об этом по регулирующему воздействию субъекта"¹⁰. В связи с этим особую ценность в политическом управлении имеет деятельность политической элиты по сбору и обработке информации о состоянии общества, о среде и о себе. Эта аналитическая работа призвана обеспечить качественное представление обратной связи для адекватного воспроизводства политической системы.

Сегодня многие эксперты, представители властных структур и бизнес-сообщества убеждены в том, что политическое управление, осуществляемое по аналогии с управлением бизнес-процессами, будет наиболее эффективным. Это представляет проблему и требует разъяснения.

Политическое управление и корпоративный тип управления, а также другие бизнес-стратегии могут иметь сходство. Однако основой политического управления как профессиональной деятельности является приоритет обеспечения общественных интересов. Если принять за основу бизнес-логику (стремление к максимизации прибыли), то неизбежно столкновение с рядом проблем.

Первая из них и, пожалуй, решающая заключается в том, что государственный аппарат и политическая элита как аналог бизнес-менеджмента будут заняты, прежде всего, расширением своего влия-

¹⁰ Шабров О. Политическое управление: проблема стабильности и развития. М., 1997. С. 156.

ния или “доли рынка”. При этом общество будет рассматриваться как конкурент, сферу влияния которого необходимо ограничить и сократить. Результатом подобной стратегии политического управления будет усиление авторитарных тенденций в функционирующей политической системы. И, как следствие, вынужденный ослабленный социальный контроль аппарата власти и управления с ослаблением институциональной составляющей. Для того чтобы не допустить подобного сценария, важно различать политическое и бизнес-управление. Государство — это не бизнес, и в условиях, которые бизнесу идут на пользу (например, ослабление внешнего контроля), система политического управления и политическая система деградируют, если ослабление контроля не представляет собой сознательного выбора граждан.

В конечном счете, различия между политическим и бизнес-управлением сводятся к принципиальной разнице между политикой и бизнесом. Она проявляется, главным образом, в мотивации представителей аппарата власти и управления и предпринимателей.

Опыт показывает, что политические убеждения и ценности политической элиты и государственных служащих являются двигателем политического управления. Поэтому справедливо мнение о необходимости особого типа мотивации к деятельности у представителей аппарата власти и управления. Мотивация, основанная на преданности общественным интересам, — ключ к успеху. “Государственная служба общественного доверия требует от сотрудников ставить верность конституции, законам и этическим принципам выше личной выгоды”¹¹. Если система ценностей представителей политической элиты не соответствует морально-этическим принципам государственной службы или отличается неустойчивостью, в их мотивации будет преобладать материальный аспект (“погоня за рентой”). Масштабы злоупотребления властью ради личной выгоды при этом прямо пропорциональны числу государственных служащих с неустоявшейся системой морально-этических ценностей. Также важна твердость политических убеждений государственных служащих. “Мотивацией многих поколений государственных служащих и в России, и в мире при начале собственной бюрократической карьеры были их политические воззрения. Они же являются единственным на сегодняшний день представимым системным ограничителем коррупции во властных структурах и единственной надеждой на то, что системная коррупция в России трансформируется”¹². Эти убеждения могут иметь различный характер, пред-

¹¹ Публичные ценности и государственное управление. Коллективная монография / Под ред. Л.В. Сморгунова, А.В. Волковой. М., 2014. С. 283.

¹² *Бутрин Д.* Мундир, айпад и два миллиарда // Блог InLiberty. URL: <http://www.inliberty.ru/blog/2147-Mundir-aypad-i-dva-milliarda> (дата обращения: 13.01.2016).

ставляя собой приверженность либерально-демократическим ценностям или другим, обеспечивающим приоритет общественных интересов и развития.

Итак, процесс политического управления как стержень политической системы обусловлен базовыми управленческими функциями государства. К ним относятся обеспечение безопасности, распределение общественных благ, легитимное применение насилия и символизация. Однако для адекватного воспроизводства политической системы важно не только выполнение государством своих функций и качественная обратная связь. Существенную роль играет понимание политической элитой и государственными служащими специфики политического управления, его отличия от управления бизнес-процессами. Это определяет необходимость наличия особого типа мотивации у чиновников, основу которой составляет преданность общественным интересам.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Берталанфи Л. фон. Общая теория систем — обзор проблем и результатов // Системные исследования: Ежегодник. М., 1969. С. 30–54.

Бурдые П. Социология политики / Сост., общ. ред. и предисл. Н.А. Шматко. М., 1993.

Бутрин Д. Мундир, айпад и два миллиарда // Блог InLiberty. URL: <http://www.inliberty.ru/blog/2147-Mundir-aypad-i-dva-milliarda> (дата обращения: 13.01.2016).

Гончаров Д.В. Негражданственность: синдром антисовременного общества. URL: <http://regconf.hse.ru/uploads/2724a1d47911b725962f49e95cab9d22c73a641f.docx> (дата обращения: 28.01.2016).

Даль Р. О демократии / Под ред. О.А. Алякринского. М., 2000.

Даль Р. Полиархия: участие и оппозиция. М., 2010.

Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура. М., 2000. URL: http://polbu.ru/kastels_informepoch/ (дата обращения: 15.01.2016).

Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М., 1997.

Норт Д., Уоллис Дж., Вайнгайт Б. Насилие и социальные порядки. М., 2011.

Петров Н.В. Россия в 2014-м: скатывание в воронку // Pro et Contra. 2014. Т. 18. № 3–4.

Публичные ценности и государственное управление. Коллективная монография / Под ред. Л.В. Сморгунова, А.В. Волковой. М., 2014.

Путин В.В. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации, 2007. URL: <http://archive.kremlin.ru/text/appears/2007/04/125339.shtml> (дата обращения: 28.01.2016).

Сетевой анализ публичной политики: Уч. / Под ред. Л.В. Сморгунова. М., 2013.

Хантингтон С. Третья волна. Демократизация в конце XX века. М., 2003.

Чиркин В.Е. Государствоведение. М., 2000.

Шабров О. Политическое управление: проблема стабильности и развития. М., 1997.

REFERENCES

Allison G.T. Essence of decision. Boston, 1971.

Baumgartner F., Jones B. Policy dynamics. Chicago, 2002.

Bertalanfi L. Fon. Obschaja teorija sistem — obzor problem i rezul'tatov // Sistemnye issledovaniya: Ezhegodnik. М., 1969. S. 30—54.

Burd'e P. Sociologija politiki / Sost., obsch. red. i predisl. N.A. Shmatko. М., 1993.

Butrin D. Mundir, ajpad i dva milliarda // Blog InLiberty. URL: <http://www.inliberty.ru/blog/2147-Mundir-ajpad-i-dva-milliarda> (data obrashhenija: 13.01.2016).

Campbell J.L., Lindberg L.N. Property rights and the organization of economic activity by the state // American Sociological Review. 1990. N 55.

Chirkin V.E. Gosudarstvovedenie. М., 2000.

Deuch K.W. The nerves of government. N.Y., 1963.

Dal' R. O demokratii / Pod red. O.A. Aljakrinskogo. М., 2000.

Dal' R. Poliarhija: uchastie i oppozicija. М., 2010.

Fung A. Varieties of participation in complex governance // Public Administration Review. 2006. Vol. 66.

Goncharov D.V. Negrazhdanstvennost': sindrom antisovremennogo obschestva. URL: <http://regconf.hse.ru/uploads/2724a1d47911b725962f49e95cab9d22c73a641f.docx> (data obrashhenija: 28.01.2016).

Huntington S. The clash of civilizations and the remaking of world order. N.Y., 1996.

Hantington S. Tret'ja volna. Demokratizacija v konce XX veka. М., 2003.

Kastel's M. Informacionnaja jepoha: jekonomika, obshhestvo i kul'tura. М., 2000. URL: http://polbu.ru/kastels_informepoch/ (data obrashhenija: 15.01.16).

Kepel J. The revenge of God: the resurgence of Islam, Christianity and Judaism in the modern world. Cambridge, 1994.

Lerner A.P. The economics of control. N.Y., 1944.

Nort D. Instituty, institucional'nye izmenenija i funkcionirovanie jekonomiki. М., 1997.

Nort D., Uollis Dz., Vajngast B. Nasilie i social'nye porjadki. М., 2011.

Nye J. Public diplomacy and soft power // Annuals of the American Academy of Political and Social Science. 2008. Vol. 616.

Olson M. Dictatorship, democracy, and development // The American Political Science Review. 1993. Vol. 87. N 3.

Petrov N.V. Rossiya v 2014-m: skatyvanie v voronku // Pro et Contra. 2014. T. 18. N 3—4.

Publichnye cennosti i gosudarstvennoe upravlenie. Kollektivnaja monografija / Pod red. L.V. Smorgunova, A.V. Volkovoj. М., 2014.

Putin V.V. Poslanie Federal'nomu Sobraniju Rossijskoj Federacii, 2007. URL: <http://archive.kremlin.ru/text/appears/2007/04/125339.shtml> (data obrashhenija: 28.01.2016).

Setevoj analiz publichnoj politiki: uchebnik / Pod red. Smorgunova L.V. М., 2013.

Shabrov O. Politicheskoe upravlenie: problema stabil'nosti i razvitija. М., 1997.

Simon H.A. Administrative behavior: a study of decision making process in administrative organization. N.Y., 1957.