

---

---

**Пшизова С.Н.\***  
**Можно ли управлять демократией?**

---

---

**Журнал «Стратегия России». 2013. № 12**

**Сравнительно недавно политическая наука исходила из парадигмы самостоятельности политических субъектов, рассматривала политические процессы как саморегулирующиеся. Однако постепенно сформировалось представление о возможности осознанного воздействия на поведение политических акторов с помощью как локального применения управленческих технологий, так и широкой (вплоть до тотальной, как в России) целенаправленной организации политического пространства.**

Не найдя подходящего эквивалента в английском языке для наименования российских реалий, отечественные исследователи пытаются выйти из положения, изыскивая различия между «политическим менеджментом» и «политическим управлением».

В ходе избирательных кампаний 2011 и 2012 годов политическая ситуация в России радикально изменилась. Реальные последствия этих событий для политической системы еще не совсем ясны. Однако очевидно, что необратимо изменилась общественная атмосфера, еще недавно отличавшаяся господством политической апатии и скуки. Оказалось, что такое состояние, кому-то представлявшееся пагубным, кому-то благотворным для развития страны, – лишь видимость, иллюзия. В действительности заметное количество наших сограждан не просто недовольны положением дел в отечестве, но и готовы активно выражать свое отношение к существующим порядкам, тем самым опровергая широко распространенное мнение о тотальной и

---

\* **Пшизова Сусанна Нурбиевна** – доцент кафедры политического анализа факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова, кандидат исторических наук.

неизбывной пассивности нашего населения. Люди стали выходить на многотысячные акции. А власти, буквально ошарашенные масштабными уличными протестами, были вынуждены в ускоренном порядке принимать решения по реформированию политической системы, в частности вернуть некоторые законные формы и каналы политической активности, упраздненные или фактически запрещенные в предыдущие годы – прежде всего региональные и местные выборы и самостоятельные политические партии.

Одним из недооцененных, на мой взгляд, следствий произошедших перемен стало оживление в рядах профессионалов от политики. Не тех, кто занимается политикой в качестве лидеров партий или движений, избирается или назначается на государственные должности, борется за власть и влияние. Их активность на виду, ее повышение в условиях возвращения публичной политики вполне естественно. Большой энтузиазм наблюдается ныне и среди людей, причастных к политике в ином качестве. Это политологи в широком значении этого слова, т.е. все те, кто изучает политику, пишет о политике, консультирует и дает экспертные заключения по политическим вопросам. Внутри этой довольно большой группы необходимо различать политологов-ученых и политологов-практиков. Именно последние нас сейчас и интересуют.

Мне уже доводилось писать, что представители этого славного цеха являются для политологов-исследователей не коллегами (т.е. такими же субъектами, исследующими политические процессы), а объектами изучения, подобно политикам или партиям. Их интерес к политике иначе мотивирован. Если у академических исследователей доминирует научный интерес, стремление понять и описать политические явления и процессы, то у политконсультантов и политтехнологов интерес к политике носит скорее коммерческий характер. Не объективное наблюдение, а участие, не поиски истины, а стремление удовлетворить клиента характеризуют этих персонажей. Тот факт, что возвращение в Россию публичной политики вызвало бурную радость в их рядах, заслуживает внимания и объяснения.

Профессия политтехнолога и политконсультанта предполагает умение управлять политическими процессами в интересах заказчика. Парадокс же нынешней ситуации состоит в том, что люди, вышедшие на улицы между выборами парламента и президента, протестовали как раз против целенаправленного управления демократическими процессами. Ведь требование «честных выборов» – это не что иное, как требование «определенности процедуры при неопределенности результата», т.е. недвусмысленный протест против так называемой «управляемой демократии». Главная претензия «рассерженных горожан» состояла как раз в том, что итоги выборов предопределялись заранее, результат был всем известен задолго до начала избирательной кампании.

Почти единодушным было мнение, что катализатором открытого возмущения стало объявление, сделанное Владимиром Путиным, о существовании между членами правящего тандема давней договоренности о дальнейшем распределении высших государственных должностей. Граждане выразили желание тоже участвовать в определении судьбы страны через механизмы, предусмотренные Конституцией. Неслучайно, первой инстинктивной реакцией властей было устранение с политической авансены общепризнанного автора проекта «управляемой демократии» – Владислава Суркова.

В действительности противостояние по конкретному поводу электоральных нарушений в России обнажило общую проблему, встающую сегодня перед демократическими режимами. По существу, в центре политической дискуссии оказался вопрос о соотношении *управляемости и стихийности политических процессов*. Причем в этом, как и в некоторых других случаях, в нашей стране наблюдается более радикальное, почти карикатурное проявление тенденции, характерной для развития современных демократий.

Бурное развитие управленческих наук в последние десятилетия не могло не коснуться политической сферы. Сегодня, с одной

стороны, политические процессы становятся все более разнообразными и сложными, а с другой, – все сильнее искушение сделать их управляемыми.

Проблема особенно актуализировалась в контексте интенсивных трансформаций авторитарных режимов за последние десятилетия. Стремление направить в «демократическое русло» развитие претерпевающих изменения политических систем стимулировало не только теоретические, но и прикладные изыскания западных исследователей. В свою очередь практикующие политики переходных стран не остались в стороне от поисков современных политических наук и технологий, используя их в своих интересах, творчески развивая и дополняя собственным опытом. Да и в самих западных демократиях достижения «прикладной политологии» не остались без внимания политиков, стремящихся к реализации своих целей.

На наших глазах формируется представление о возможности осознанного воздействия на поведение политических акторов с помощью, как локального применения управленческих технологий, так и широкой (вплоть до тотальной) целенаправленной организации политического пространства. В отличие от диктаторских режимов прошлого и настоящего, в данном случае речь не идет о сколько-нибудь массовом применении методов откровенного принуждения.

Откликом на новые реалии стало не только развитие прикладных политических исследований, но и изменения в системе политологического образования. В университетах разных стран ныне успешно преподаются и пользуются популярностью курсы по политическим коммуникациям, политическому маркетингу, PR (связям с общественностью), GR (связям с правительством), политическому фандрайзингу и т.д. В крупных высших школах открываются специальные департаменты по подготовке политических менеджеров.

Пионером здесь считается университет имени Джорджа Вашингтона, где впервые такая структура была организована в 1987

году. За первопроходцем потянулись другие американские, канадские и европейские университеты. Выпускники таких учебных заведений находят работу в различных политических и гражданских организациях, партиях, профсоюзах, экологических, правозащитных структурах и т.д. Они становятся консультантами политиков и государственных деятелей, проводят избирательные и другие политические кампании, дают рекомендации и заключения по политическим вопросам, помогают разрабатывать стратегию и тактику политическим лидерам и организациям и т.д. На сайте департамента политического менеджмента университета имени Джорджа Вашингтона особо отмечается, что «в последние годы школа вызывает растущий интерес студентов, которые планируют завоевание выборных должностей».

Похоже, что в нашей стране политический менеджмент как академическая дисциплина появился раньше, чем в других европейских странах. У нас прикладные политические дисциплины успешно преподаются уже много лет. Отечественные учебники по политическому менеджменту можно считать чуть ли не первыми на континенте. Думается, что это не случайно.

Совершенно естественно в этом контексте вхождение в научный обиход новых категорий: политический менеджмент, политический маркетинг, политический PR, спин-контроль и т.д. Они существуют наряду с уже действующими традиционными понятиями. Появление новых терминов стало ответом на потребности жизни, и следствием того, что прежних категорий оказалось уже недостаточно. Однако содержательное наполнение новых понятий пока еще не устоялось, хотя научное сообщество демонстрирует стремление разграничить все термины между собой, определиться с их содержанием, выстроить систему понятий в целом.

Наблюдая за этими попытками, можно заметить, что у российских исследователей возникают особого рода трудности, вызванные невозможностью обнаружить в лексиконе западных коллег

подходящие эквиваленты для описания отечественных явлений, а также адекватно перевести на русский язык вводимые англоязычные термины. Часто, не найдя ничего подходящего для точного обозначения наших реалий, россияне просто делают кальку с какого-нибудь английского понятия. При этом о причинах таких нововведений вопрос, как правило, не ставится. Между тем разница в категориальном аппарате свидетельствует о разнице в потребностях не только научных, но и политических сообществ. Именно по этой причине, на мой взгляд, наряду с понятием «политический менеджмент» в нашем научном обиходе постепенно обосновывается отдельное понятие «политическое управление».

В западной литературе сформировалось вполне однозначное понимание политического менеджмента как совокупности прикладных навыков, которыми профессионально владеют политконсультанты. Среди них организация разного рода политических кампаний, прежде всего избирательных и лоббистских, фандрайзинг, политическая реклама, изучение оппонентов и общественного мнения и т.д. Это понимание не предполагает управления развитием всей политической системы. В условиях политического плюрализма и конкуренции это было бы попросту невозможно.

В отечественной литературе явно ощущается недостаточность такого толкования, поскольку всем понятно, что управлением политическими процессами у нас занимаются отнюдь не только рядовые консультанты, а управление отнюдь не ограничивается только кампаниями. Напротив, становление «управляемой демократии» сопровождалось упадком рынка политконсалтинговых услуг, который активно развивался в 1990-е годы. Для описания отечественных управленческих отношений западный термин «политический менеджмент» оказался недостаточен.

Пытаясь выйти из положения, наши исследователи проявили изрядную изобретательность. Например, Л.В. Сморгунов предложил

узкое и широкое толкование термина «политический менеджмент». Другие авторы концептуализировали процессы направленного политического влияния, инициируемые государством, путем введения понятия *«политико-административное управление»*. Причина все этих изысканий в том, что в нашей стране имеет место управленческий процесс, который не описывается существующей англоязычной терминологией. Осуществляется он не то чтобы государством и даже не от его имени, но группой властвующей элиты, контролирующей государственные ресурсы. При этом методы принуждения вроде бы не используются, однако всем очевидно, что некое вполне заметное административное давление на политических акторов имеет место. Объектом же управления при этом выступает вся политическая система.

Описав ситуацию в отечественной литературе, Г.В. Пушкарева отмечает: «Введение понятия «политический менеджмент» было предопределено потребностью в обозначении сложного сегмента управленческих отношений, с одной стороны, отличающегося по своему предметному полю от государственного управления, от управления в государственных и политических организациях, а с другой – претендующего на право интегрального обозначения тех многообразных форм борьбы за политическое влияние, где политический актер использует рационально выстраиваемые стратегии и опирается на соответствующие управленческие технологии». Определяя специфику политического менеджмента с точки зрения субъекта управления, исследовательница пишет: «Ключевую роль в политическом менеджменте играют политики, государственные деятели, лидеры политических организаций, стремящиеся к расширению своего влияния или влияния своей организации, учреждения, в том числе, с целью решения конкретных проблем (победа на выборах, проведение в жизнь непопулярного в массах решения государственного органа, разрешение конфликтной ситуации и т.д.)». Очевидно, что субъекты политического менеджмента, по мнению автора, не совсем специфичны по сравнению с субъектами государственного управления и



государственной политики. Этот вид управленческой деятельности может реализовываться в интересах не только политиков, но и государственных деятелей, и даже органов власти. Однако осуществляется он некими политическими менеджерами, которые, по утверждению автора, «не стремятся к позиционированию себя в качестве управляющего актора, они держатся в тени кандидата, если речь идет об избирательной кампании, в тени государственного деятеля, если речь идет об имиджмейкинге, в тени политической организации или группы интересов». Получается, что субъект политического менеджмента совпадает с субъектом государственного управления и государственной политики – по крайней мере частично, – или может действовать в его интересах, но имеет особый, непубличный статус.

Говоря об объектах политического менеджмента, Г.В. Пушкарева подчеркивает, что они «относятся к классу политических явлений – политический процесс, политические события, политическое поведение». В их число не следует включать, «например, общественные и экономические процессы», поскольку для обозначения этих видов управленческих отношений «в науке уже существуют такие понятия, как государственное управление, государственная политика, политическое управление». Очевидно, что и в данном случае объект политического менеджмента частично совпадает с объектами государственного управления и государственной политики.

Что касается последней категории (политическое управление), то, на мой взгляд, правомерность ее появления в этом ряду сомнительна. Дело в том, что и субъект, и объект политического управления не получили пока четкой идентификации в нашей литературе. Ограничившись утверждением, что «политическое управление в отечественной литературе интерпретируется как процесс политического влияния на общество, на социальные, экономические, культурные процессы», Г.В. Пушкарева фактически оставляет вопрос без ответа. Она резонно полагает, что это понятие «не следует



воспринимать как русифицированный вариант политического менеджмента». Однако не дает объяснения самому факту появления этого термина в нашем политологическом обиходе, бытования его параллельно «политическому менеджменту» и в дополнение к «государственному управлению» и «государственной политике». Между тем, именно категория «политическое управление» отражает российскую специфику. У нее нет аналогов в англоязычной литературе.

С точки зрения Г.В. Пушкаревой, главным отличием политического менеджмента от иных видов управленческих отношений все-таки являются не субъекты и объекты, а *метод* воздействия. Таковым выступает не власть, а влияние. Это означает, по сути дела, две вещи. Во-первых, в политическом менеджменте используются ненасильственные методы. Во-вторых, «не используются статусные ресурсы власти». В частности, реализация задач политического менеджмента «должна проходить в рамках существующего нормативного поля: политический актер либо лишен возможности менять правовые нормы и сложившиеся правила политического взаимодействия в свою пользу, либо любая его инициатива в этом направлении все равно не приведет к требуемому результату».

Если согласиться с таким подходом к пониманию политического менеджмента (а это, с моей точки зрения, вполне допустимо), отграничение этой новой категории от традиционного государственного управления и государственной политики будет заключаться в отношении к ресурсам государственной власти. В этом случае можно констатировать совпадение предлагаемой трактовки политического менеджмента с англоязычным аналогом. А появление термина «политическое управление» придется признать попыткой описать отечественные реалии, выходящие за рамки принятых в либеральных демократиях управленческих отношений.

Российский субъект политического управления имеет специфический непубличный статус (в этом он похож на субъект политического менеджмента), влияет на самые разные процессы в обществе (включая политические) и использует для этого самые разные ресурсы (включая властные). Таким образом, разница в типе режима, при котором применяются те или иные техники управления политическими процессами, оказалась принципиальной. Хотя проблема, похоже, имеет более глубокие корни.

Необходимо понимать, что сравнительно недавно политическая наука исходила из парадигмы большей или меньшей непредсказуемости политических процессов, самостоятельности политических субъектов, представляющих основные социально-политические силы общества, рассматривала политические процессы как саморегулирующиеся. В разнообразных трактовках самого понятия «политика» предполагалось, да и сейчас предполагается, что она генерируется из столкновения носителей разнящихся интересов, следствием чего является определенная конфигурация власти. Считается, таким образом, что политика как социальное явление возникает из борьбы. Демократическая теория признает этот факт в качестве базового и неустранимого и требует его оформления в политических институтах, формирующих систему легитимации социального конфликта, т.е. представительную демократию. Политическая борьба (или демократическая игра), результат которой заранее неизвестен, составляет, таким образом, самую сущность демократических политических систем.

До последнего времени политика фактически противопоставлялась управлению. Отсюда вся проблематика политико-административной дихотомии, согласно которой предполагается существование двух различных по своей природе уровней власти. На уровне политики происходит столкновение, исход которого зависит от предпочтений народа-суверена. За эти предпочтения регулярно ведут нешуточную борьбу политические силы, возглавляемые лидерами и партиями. А на уровне управления

действуют профессионалы, компетентные в разных областях. Здесь все гораздо стабильнее.

Однако постепенно сформировалось представление о возможности влияния на поведение политических субъектов с помощью разного рода управленческих технологий. Стали использоваться методы косвенного воздействия на политические процессы – от институциональных преобразований до манипуляций массовым сознанием с помощью СМИ. Много пишут в последнее время об усилении государственного управления политическими партиями, о технологиях политического PR и маркетинга, о спин-контроле. В результате сегодня категории «политика» и «управление» уже не противостоят друг другу. Выражением их гармоничного сочетания и стало появление категории «политический менеджмент». А вот «политическое управление» как специфически российский вид деятельности по организации целостного политического пространства входит в противоречие с отдельными технологиями политического менеджмента, такими, например, как политический маркетинг.