
Пушкарева Г.В.*
Политики как объект управления

Журнал «Стратегия России». 2013. № 4

Создание условий для демократического развития политической системы, ее модернизации требует пристального внимания к вопросам управления политическими процессами. Каковы же особенности системы управления политическими процессами в современном обществе, как определяется место и роль государства в этой системе?

Политические процессы, как взаимосвязанные, наблюдаемые в виде определенных событий действия и взаимодействия людей, играют крайне важную роль в современном обществе. С одной стороны, они обеспечивают функционирование всей системы власти, формируют облик политического режима и государственного устройства, воспроизводят политический институциональный порядок, способствуют распространению политических норм и ценностей. Но с другой – именно политические процессы ведут к дестабилизации политической системы, появлению новых черт и качеств политической культуры, к утрате эффективности государственного управления, к разрушению основ действующего политического правопорядка. В этой связи встает вопрос о возможности воздействия на политические процессы с целью придания им свойств и качеств, отвечающих интересам определенных политических акторов.

Специфика политики как особой формы существования социальной жизни заключается в том, что взаимное влияние различных политических акторов является ее имманентным свойством. Как писал М.Вебер, политика «означает стремление к участию во власти или к оказанию влияния на распределение власти, будь то между государствами, будь то внутри государства между группами людей, которые оно в себе включает». В результате деятельности различных акторов складывается очень сложная сеть взаимных влияний, властных взаимодействий, в основе которых лежат различные мотивы, в том числе не в полной мере осознаваемые,

* **Пушкарева Галина Викторовна** – профессор кафедры политического анализа факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова, доктор политических наук.

но от этого не менее сильные в своем воздействии на общую конфигурацию властных отношений в обществе. Выделение в этом массиве взаимных политических влияний управленческой деятельности, ориентированной на политические процессы, представляет собой серьезную научную проблему, от решения которой зависит не только теоретическая концептуализация понятия «управление политическими процессами», но и определение механизмов, технологий реализации этого вида управленческой деятельности.

Мы будем исходить из того, что управление представляет собой рациональную, целеориентированную деятельность акторов, стремящихся к достижению определенного результата. В таком случае управление политическими процессами будет представлять собой особый способ влияния на ход политических событий. Его характерными свойствами являются: во-первых, субъектно-объектный характер отношения; во-вторых, наличие у субъекта влияния вполне определенных целей, отражающих его интересы и/или ценностные ориентации; в-третьих, управляющий субъект должен иметь представления о желаемой форме развертывания политического процесса, т.е. обладать способностью проектировать такой ход событий, который будет приближать его к заветному результату; в-четвертых, он должен владеть соответствующими управленческими технологиями и обладать достаточными ресурсами, позволяющими применять эти технологии на практике. Только в совокупности указанных свойств проявляется управление политическими процессами как целерациональная деятельность, отличающаяся от других видов взаимного влияния в политике, от проявлений функционирующих в обществе объективных механизмов воспроизводства и развития политических процессов.

Иницирующую роль в управлении политическими процессами играет определенный политический актор, способный организовать целенаправленное регулирующее воздействие. В современном обществе такую роль могут выполнять государственные органы, политические партии, группы интересов, политические лидеры, коалиции, общественные организации и движения. Указанные акторы, как правило, преследуют интересы, реализация которых требует установления контроля над политическими процессами и обеспечения формирования в обществе таких форм политической активности, которые способствуют достижению поставленных политических целей.

Политические процессы как объект управленческого воздействия также требуют уточнения понятийного содержания. Е. Мелешкина в работе «Политический процесс: основные аспекты и способы анализа» определяет этот феномен как «развертывание политики во времени и в пространстве в виде упорядоченной последовательности единичных действий и взаимодействий, которую связывает определенная логика или смысл». В целом мы разделяем эту позицию. Политический процесс – это некий комплекс событий, в которых воплощены конкретные действия и взаимодействия реальных людей. Содержание политического процесса определяется теми смысловыми значениями, которые люди приписывают определенным событиям или их совокупностям. Так, говоря об электоральном процессе, мы объединяем все взаимодействия людей, связанные с выдвижением кандидатов, предвыборной борьбой, голосованием. Говоря о политическом конфликте, мы включаем в него все многообразие действий, событий, имеющих отношение к возникновению конфликтной ситуации, противостоянию сторон, предпринимаемым усилиям по поиску выхода из этого противостояния. Эти смысловые значения не являются произвольными. Они представляют собой вербальное выражение предшествующего опыта, сформировавшихся в политической культуре общества представлений о политике, ее структуре и функциях. Транслируются смысловые значения политических процессов с помощью системы политической коммуникации.

Смысловые значения позволяют не только объединять ряд событий в некую целостную последовательность, но и различать эти последовательности, т.е. говорить о различных видах политических процессов и понимать специфику их функционального назначения. Например, можно выделить процессы, которые обеспечивают воспроизводство сложившихся политических институциональных отношений: законодательный процесс, представляющий собой сложный комплекс взаимодействий различных политических акторов, вовлеченных в разработку и принятие законодательных норм; процесс формирования государственной политики, включающий множество действий, предпринимаемых для согласования представлений о курсе развития страны в определенной области; электоральный процесс, отличающийся конкурентным взаимодействием в борьбе за право занимать престижные позиции в системе политической власти и т.д. Благодаря этому виду процессов происходит функционирование политической системы общества, когда каждое институциональное образование воплощается в конкретные практики политических взаимодействий.

Другой вид политических процессов можно выделить, принимая во внимание ценностно-рациональную ориентацию акторов. Способность человека ставить цели в соответствии со своими ценностными предпочтениями подталкивает его к инициации соответствующих политических процессов. Процесс демократизации, процесс политической модернизации, процесс создания гражданского общества и правового государства – таковы некоторые виды политических процессов, отвечающие рамкам данной классификации. Специфика этих процессов заключается в том, что они ориентированы на проведение структурных изменений в политической системе, либо на ее кардинальное обновление.

Указанные виды политических процессов являются многоуровневыми, они в разных формах проявляются на уровне взаимодействий отдельных граждан, в рамках политических организаций и групп, на уровне межгруппового влияния и, наконец, в общенациональном масштабе. Например, избирательный процесс, отражающий многообразие взаимодействий участников парламентских выборов, включает, прежде всего, деятельность агитаторов, работающих с населением конкретного города или поселка. Добавим усилия, предпринимаемые избирательным штабом отдельной политической партии по мобилизации своих сторонников, конкурентные межпартийные взаимодействия и, наконец, деятельность центральной избирательной комиссии, осуществляющей контроль за ходом избирательного процесса в целом.

Политический процесс как объект управления является крайне сложным феноменом. Комплексы взаимодействий, из которых он складывается, продуцируются в обществе под влиянием целого ряда факторов и объективных условий. Речь идет, во-первых, о социальном контексте, который в самом общем виде можно определить как систему сложившихся социальных отношений, опосредованных культурой общества. Во-вторых, политический процесс разворачивается в пространстве политической реальности как совокупности существующих в обществе политических институтов, моделей политического поведения, норм и правил политического взаимодействия, коллективных представлений о мире политике, объективированных в различных доктринах, мифах, идеологиях, стереотипах и т.п. В-третьих, люди создающие политические события «связаны» взаимными ожиданиями. Человек, иницируя событие или становясь его рядовым участником, должен постоянно соотносить свои действия и поступки с другими людьми, учитывать особенности их поведения, реагировать на их требования и

запросы. Например, от человека, играющего роль лидера оппозиционных сил, собравшиеся на митинг его сторонники ожидают выступления, в котором он будет клеймить существующее правительство и выдвигать лозунги, ориентирующие массы на борьбу с этим правительством.

Значение ожиданий заключается в том, что, с одной стороны, в них воплощены элементы политической реальности - нормы и правила, статусы и роли, идеологические концепты и мифологемы. Но с другой, – будучи воплощенными в ожиданиях, элементы политической реальности обретают иной смысл для человека. Из абстрактных норм они превращаются в стремления, желания и требования окружающих нас людей, они обретают конкретных носителей, которые на вас смотрят, вам доверяют или в вас сомневаются, оценивают ваши поступки и контролируют ваши действия. Человек не может игнорировать ожидания других людей, потому что только удовлетворение взаимных ожиданий делает возможным социальную жизнь, координацию усилий, совместное решение каких-либо проблем. Можно сказать, что ожидания создают особое напряжение, делающее человека чувствительным к требованиям политической реальности.

Политический процесс как совокупная практика, объединяющая одним поводом или смыслом действия многих людей, возможен только при условии демонстрации ими своих ожиданий, более или менее адекватной интерпретации этих ожиданий и учета проинтерпретированных ожиданий в своем поведении. Вовлечение в событие всегда оборачивается для человека определенным ограничением его свободы. Будучи «связанным» ожиданиями тех, с кем он вступает во взаимосвязь, он начинает выбирать из различных способов действий преимущественно те, которые отвечают этим ожиданиям. Конечно, человек всегда может сделать шаг и выйти из силового поля ожиданий других людей. Однако этот выход неизбежно сопровождается утратой связи с этими людьми, и если те не безразличны ему, если от них зависит достижение поставленной цели, то он вряд ли решится на этот шаг.

И, наконец, в политическом процессе всегда присутствуют индивидуальные представления людей, их ценностные ориентации, интересы, предпочтения, сложившиеся в ходе социализации. Мотивация включения в политический процесс в конечном итоге носит личностный характер. Человек, если только его не принуждают, сам принимает решение об участии в тех или иных событиях. Его выбор далеко не всегда является рациональным, но побуждение

всегда вызревает в мотивационной системе личности и представляет собой внутренний импульс, подталкивающий к тому или иному действию или ограждающий от участия в тех или иных видах взаимодействий.

Научное знание о политических процессах является одним из условий повышения результативности управления. Субъект управления должен обладать навыками моделирования системы факторов, оказывающих воздействие на мотивацию потенциальных участников политического процесса, понимать особенности адаптации людей к институциональным нормам, видеть специфику укорененных в массовом сознании культурных паттернов, распознавать возможности и ограничения использования технологий политического влияния, учитывать формирующиеся в политическом пространстве взаимные ожидания. Проблема заключается в том, что управляющий субъект в большинстве случаев не обладает всесторонней и достоверной информацией о политическом процессе, который является объектом его воздействия. К сожалению, характерным является и пренебрежительное отношение к научным методам проектирования управленческой деятельности. Следствием этого является использование авторитарных и даже силовых методов влияния на участников политического процесса, что дает лишь кратковременный эффект, создает иллюзию контроля над ходом политических событий.

Множественность политических акторов, стремящихся к управлению политическими процессами, многозначность их политических интересов и ценностных ориентаций неизбежно делают систему управления политическими процессами крайне сложной и внутренне противоречивой. Управленческие воздействия государственных структур, партий, групп интересов и других политических акторов на один и тот же процесс могут оказаться разнонаправленными. Так, реализуемые политическими силами предвыборные стратегии могут привести к такому ходу избирательного процесса, когда тот вместо воспроизводства сложившейся политической системы начинает способствовать расшатыванию ее устоев и основных принципов функционирования.

Разнонаправленность управленческих усилий неизбежна для политики как сферы, в которой идет процесс согласования интересов множественных социальных групп. Эта сфера, по сути, представляет собой пространство взаимного влияния различных акторов. Политический и идеологический плюрализм современного общества обуславливает формирование противоречивого комплекса

ценностных ориентиров, влияющих на выбор вектора управленческих усилий в политической сфере. На практике это выливается в конкуренцию политических акторов за влияние на ход политических событий, что создает дополнительное напряжение в системе управления политическими процессами.

Среди акторов, стремящихся к влиянию на политические процессы, государство занимает особое место. В соответствии со своим функциональным предназначением государство должно отвечать за целостность общества, за его развитие, оно должно выражать и защищать общие интересы, поддерживать на должном уровне национальную безопасность и проводить политику ориентации на социальные приоритеты. Поскольку выполнение этих функций невозможно без политической поддержки государство неизбежно становится одним из активных субъектов управления политическими процессами. Оно несет ответственность за воспроизводство и развитие политической системы, за поддержание эффективности и легитимности политического режима, за создание политических условий для стабильного развития общества.

Объектом регулирующего воздействия со стороны государства становятся все политические процессы общенационального масштаба. Государство принимает активное участие в создании и развитии партийной системы, в формировании системы представительства интересов, стремится к регулированию проявлений политической активности граждан, пытается влиять на процессы, происходящие в гражданском обществе, участвует в управлении электоральными процессами, конфликтами и т.д.

Специфика ряда политических процессов заключается в том, что основным их участником становится государство. Это связано с тем, что государство, как система органов власти и управления, само по себе является политическим образованием. Так, федеративный процесс, определяющий облик системы отношений между центральными и региональными органами власти, по сути, является процессом, где основными акторами являются государственные органы и государственные должностные лица разных уровней. Процессы функционирования и развития исполнительной власти, государственной службы также можно считать политическими, поскольку в ходе этих процессов обеспечивается воспроизводство не только одной из ветвей власти, но и системы управления страной. В таких политических процессах государство, стремясь к управлению политическими процессами, само оказывается в орбите управленческого регулирования.

Двойственное положение государства в системе управления политическими процессами, когда оно одновременно выступает и в роли субъекта, и в роли объекта управленческой деятельности, придает этому виду государственного управления особое качество, отличающее его от государственного регулирования экономики, социальной сферы или культуры общества. Если по отношению к этим сферам в демократическом режиме государство выступает как внешний регулятор, то все политические процессы так или иначе связаны с функционированием центрального звена политической системы – институтов государства. Иными словами, в государственном управлении политическими процессами изрядную долю составляет «государственное самоуправление», т.е. инициирование и поддержка тех процессов, которые обеспечивают конструирование определенных форм развития государства как политического института. Саморегулирование, как вид управленческой деятельности, обладает рядом ограничений. Они возникают в связи с тем, что управляющий субъект находится под влиянием объективно существующих структурных и ценностных свойств соответствующей системы. И, следовательно, он в большей степени способен к инициации политических процессов, ориентированных на поддержание прежнего облика системы, чем на ее изменение и модернизацию.

Отличие государства от других акторов, стремящихся оказывать влияние на политические процессы, заключается в его особом статусе. Государство обладает исключительными ресурсами, обеспечивающими его управленческую деятельность, начиная с предоставленного ему права создавать общеобязательные нормы для регулирования политической жизни в стране, и заканчивая правом применения легитимного насилия в отношении тех, кто эти нормы нарушает. Так, роль государства в управлении партийными процессами в обществе заключается в установлении правового нормативного порядка, определяющего облик института политических партий, в присвоении себе права регистрации политических организаций и в определении в конституционном пространстве их основных функций. Все участники партийного процесса вынуждены ориентироваться на созданный государством нормативный порядок, следовать требованиям, определяющим функциональное назначение партий в конкретной стране. Государство в виде судебных органов оставляет за собой право считать незаконными те виды партийной деятельности, которые противоречат установленному нормативному порядку. Кроме того, государство

активно использует информационные ресурсы для формирования общественного мнения и для влияния на участников политических процессов.

Проблема состоит в том, что государственное управление осуществляется не абстрактным актором, а конкретными людьми, которые в конкретной исторической ситуации наделены правом выступать от имени государства, пользоваться предоставленными ресурсами и возможностями. Государственные должностные лица, обладающие правом и возможностями управления политическими процессами, являются приверженцами определенных систем ценностей. А они-то и влияют на выбор ими стратегий политического развития. Госслужащие могут находиться под влиянием различных политических сил, они связаны обязательствами перед теми, кто помог им занять высшие должности в государственной иерархии, у них есть собственные интересы, они, наконец, могут ошибаться, принимать решения, не адекватные реальным запросам общества. Субъективное привнесение в государственное управление политическими процессами придает этому виду управления особую остроту, в которой проявляется многообразие политических ориентаций и интересов.

В современных демократиях созданы механизмы сдержек и противовесов, позволяющие свести к минимуму издержки от субъектно-субъективной составляющей государственного регулирования политическими процессами. Эти механизмы предохраняют политическую систему от серьезных потрясений, не позволяют радикальным политическим силам реализовывать проекты кардинального изменения институционального пространства, формирующего нормативные рамки политических процессов. В переходных обществах действие этих механизмов ослаблено, что позволяет правящей группе принимать решения, касающиеся политической сферы, без учета мнений других политических групп. Однако волюнтаризм в управлении политическими процессами, игнорирование сущностных черт этого феномена чреваты нарастанием напряженности в обществе, обострением политической борьбы, которая при определенных условиях преодолевает институциональные ограничения и выливается в неконвенциональные формы.