

Концепция политического управления и ее влияние на социально-политические процессы

Статья посвящена определению концепции политического управления и выявлению ее влияния на процесс принятия политических решений, а также на социальную политику государства. Автор принимает как данность существование концепции политического управления, что, однако, не находит полного подтверждения в документах и нормативных актах.

Ключевые слова: концепция политического управления, политическое управление, принятие решений, партии, программы, идеи.

Все происходящее вокруг нас можно рассматривать как процесс – постоянную смену состояний. Считается, что «политический процесс складывается как в соответствии с сознательными намерениями субъектов, так и в результате многообразных стихийных воздействий»¹. Полагаем, что управлять процессами можно двумя способами – прямо и косвенно. Первый путь предполагает их регламентацию посредством подготовки соответствующих правовых актов (и мы это назовем административным управлением). Второй путь более «тонкий», он предполагает, что соответствующие процессы можно инициировать, поддерживать, направлять (задавать вектор), подавлять или прекращать, при этом оставляя поле для саморазвития процесса. В том случае, когда эти действия используются для достижения политических целей, будет иметь место политическое управление. Вместе с тем в отечественной научной литературе можно встретить и другие определения. Так, доктор политических наук, профессор Ю.В. Ирхин рассматривает политическое управление как процесс целенаправленного взаимодействия его субъектов и объектов с использованием соответствующих технологий и средств ради достижения социально и полити-

чески значимых результатов²; доктор политических наук, профессор М.Н. Грачев рассматривает данный феномен в разрезе политической коммуникации, включая в объем данного понятия « всю совокупность феноменов информационного воздействия и взаимодействия в сфере политики, связанных с конкретно-исторической деятельностью политических акторов по поводу власти, властно-управленческих отношений в обществе »³; доктор философских наук, профессор И.К. Харичкин говорит о « реализации субъектом политики своих интересов в ходе политического процесса »⁴.

Не вдаваясь в дискуссии относительно « оттенков » указанного понятия, отметим, что есть политический субъект, его интересы и воля к действию, объект воздействия и методы, которыми оно осуществляется. Необходимость вмешательства в процесс тесно связана с наличием проблем в той или иной сфере. Так, например, политический окрас могут приобретать следующие требования: сохранение пенсионного возраста, увеличение социальных выплат и снижение налогового бремени на фоне кризиса в экономике. В условиях сохранения действующего социально-экономического курса удовлетворить их все не представляется возможным и возникает необходимость выбора между сменой социально-экономического курса страны или его сохранением при игнорировании соответствующих запросов со стороны общества, или выполнения только их части, повышая социальную напряженность слоев населения, не добившихся удовлетворения своих требований.

Использование ситуативного подхода в решении подобных проблем, а равным счетом отсутствие представлений о желаемом состоянии системы через определенный промежуток времени в лучшем случае будет носить разновекторный характер и при исследовании определенного промежутка времени ничем не отличаться от стихийных (случайных) колебаний (воздействий), а в худшем – приведет к дестабилизации политической системы. В связи с этим необходимо существование некой системы взглядов на « идеальное будущее » социально-политической системы и роль, функции государства в ней, способы и средства достижения этого « идеального » состояния и решения возникающих проблем, предполагаемый порядок действий. Подобная система взглядов есть *концепция*. В соответствующих сферах жизни общества действуют концепция внешней политики⁵, стратегия национальной безопасности⁶, концепция государственной семейной политики⁷ и т. п. Данные документы входят в нормативную базу государства и подлежат реализации органами государственной власти.

Полагаем, что должна существовать и концепция политического управления, т. е. система взглядов на базовые принципы, приоритетные направления, цели, задачи и инструментарий политического управления. Отметим, что концепция политического управления также тесно связана с системой ценностей.

Очевидно, что у различных политических субъектов могут быть различные концепции политического управления, но реализовать ее в масштабах государства, учитывая имеющиеся ресурсы, может только один политический субъект – само государство, понимаемое в узком смысле слова как совокупность политического руководства и административного аппарата.

В настоящий момент в Российской Федерации отсутствует нормативный документ, закрепляющий концепцию политического управления на государственном уровне. В то же время можно встретить ее различные элементы в программных документах политических партий. Так, например, в программе КПРФ это «возрождение советского строя и следование по пути социализма»⁸; у ЛДПР – отказ от федеративного деления, закрепление за оппозицией контрольных функций, повышение роли Государственной Думы⁹; в программе партии «Справедливая Россия» – «отмена муниципального фильтра», «разграничение полномочий между уровнями власти»¹⁰. В контексте связи партийных программ и официально проводимой государством политики представляет интерес следующее место программы партии «Единая Россия». В программе говорится о фиксации стратегического курса развития страны в Указах Президента России В.В. Путина от 7 мая 2012 г., и далее – «именно последовательное движение в соответствии с этим комплексом задач партия “Единая Россия” считает своей непреложной целью»¹¹. Этот фрагмент программы показывает, что фактически деятельность указанной партии направлена на воплощение задач, установленных главой государства. Вместе с тем в ней говорится также о стратегических проектах развития, в том числе в общественно-политической сфере, однако отсутствует дальнейшая конкретизация относительно их содержания.

Полагаем необходимым обратить внимание на то, что в программах политических партий содержатся преимущественно декларативные заявления или конкретные требования, но отсутствует целостный взгляд на развитие политической системы, а также, как правило, указание способов достижения поставленных целей, что не позволяет говорить в полной мере о сформировавшихся концепциях политического управления, а только об отдельных элементах.

Причинами нормативного отсутствия закрепления концепции политического управления на государственном уровне могут служить, во-первых, многопартийность и демократичность современной России, когда партия, получившая по итогам выборов абсолютное большинство, имеет возможность реализовать свой взгляд на политическое развитие государства, но при этом сохраняется риск ее сменяемости.

Во-вторых, это несовпадение интересов правящего класса с интересами управляемых, в связи с чем придание взглядам первых нормативного порядка может вызвать противодействие со стороны вторых и привести к дестабилизации политической системы.

В-третьих, нельзя исключать отсутствие достаточной рефлексии политического субъекта для определения состояния, целей и методов развития политической системы.

В-четвертых, может считаться достаточным закрепление отдельных элементов концепции политической системы в Конституции Российской Федерации, ежегодных посланиях Президента Российской Федерации, принимаемых законах, иных документах, не раскрывая ее в совокупности. Здесь стоит в то же время отметить, что указанные документы не дают ответа на вопрос о том, какие имеются или могут возникнуть социально-политические проблемы и какими средствами они будут решаться.

В-пятых, политическое управление шире по своему определению, чем административное управление, и не ограничено в инструментарии, следовательно, не имеет смысла ввод дополнительных нормативных ограничений.

Отсутствие нормативного закрепления концепции политического управления не должно свидетельствовать об ее отсутствии в принципе. Полагаем, что она носит латентный характер и может быть выявлена путем анализа принимаемых документов, программ. Так, например, в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному собранию в 2007 г. констатировалось следующее: «В условиях демократии невозможно предстать себе политический процесс без участия неправительственных объединений, без учета их мнений и позиций»¹², а в 2009 г. была поставлена конкретная задача: «Задачей государства считаю создание условий для развития гражданского общества»¹³. Таким образом, во взаимосвязи это можно рассматривать как наличие определенной ценности (демократия), постановку соответствующей задачи – участие неправительственных объединений, и указание средства ее достижения – создание условий для развития гражданского общества. Видим в этом один из фрагментов концепции политического управления.

Кроме того, развитие гражданского общества есть саморегулируемый процесс. И деятельность государства в данном случае будет направлена на его поддержку и частичное регулирование. Будут использоваться не только административные методы (например, принятие так называемого закона «об иностранных агентах»¹⁴), но и финансовые (например, увеличение бюджетных ассигнований на социально ориентированные НКО и рост объема президентских грантов), а также политико-правовые (например, допуск оппозиционных политиков до выборов), кадровые (например, внесение изменений в состав Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека) и информационные (например, дополнительное освещение данного вопроса в СМИ).

Выше был приведен пример одного из пунктов концепции политического управления и его возможной реализации (достижение демократии через развитие гражданского общества). Если же посмотреть комплексно на основные события и тренды развития России с 2000 г., в частности отмену губернаторских выборов в 2004 г. и их возврат в 2012 г.; сохранение с 2003 г. в Государственной Думе доминирующей партии, занимающей провластную позицию; увеличение поддержки гражданского общества и следование до определенного времени курсу сокращения участия государства в экономике, содействие развитию предпринимательства, малого и среднего бизнеса, то можно увидеть, что они в целом между собой согласуются, за ними стоят определенные ценности, система взглядов на роль и функции государства, средства управления, что позволяет говорить о факте наличия определенной концепции политического управления (в рамках данной статьи ее содержание не раскрывается) и о ее непосредственном влиянии на протекающие социально-политические процессы.

Примечания

¹ Теория политики: Учебное пособие: В 3 ч. / Авт.-сост. Н.А. Баранов, Г.А. Пикалов. СПб: Изд-во БГТУ, 2003. Лекция 19. Политический процесс. [Электронный ресурс] URL: http://read.virmk.ru/b/BARANOV_POLITICA/19.htm (дата обращения: 21.09.2016); *Михайленок О.М., Сацуца А.И.* Мировой политический процесс // Политология: учебник / Под ред. А.В. Кончугова. М.: Военный университет, 2006. [Электронный ресурс] URL: <http://www.isras.ru/publ.html?id=3526&printmode> (дата обращения: 21.09.2016); *Блажко В.* Влияние

- политической стратификации на политический процесс современного общества // Institutul de Cercetări Juridice și Politice. [Электронный ресурс] URL: <http://www.iiesp.asm.md/wp-content/uploads/2011/12/3-Vladimir-Blajco.docx> (дата обращения: 21.09.2016); *Соловьев А.И.* Политология: Политическая теория, политические технологии: Учебник для студентов вузов, 2006. [Электронный ресурс] URL: <http://freebooks.site/teoriya-politiki-uchebnik/politologiya-politicheskaya-teoriya.html> (дата обращения: 21.09.2016).
- ² *Ирхин Ю.В.* Политическое управление и прогностический подход к политике // Социология власти: Журнал Российской академии государственной службы при Президенте РФ. 2007. № 2. С. 49.
 - ³ *Грачев М.Н.* Политика: коммуникационное измерение. Тула: Изд-во Тульского государственного педагогического ун-та им. Л.Н. Толстого, 2011. С. 52.
 - ⁴ *Харичкин И.К.* О понятии «политическое управление» // Вестник ГУУ. 2012. № 4. С. 99–103.
 - ⁵ Концепция внешней политики Российской Федерации (утв. Президентом Российской Федерации В.В. Путиным 12 февраля 2013 г.) // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_142236/ (дата обращения: 23.12.2016).
 - ⁶ Стратегия национальной безопасности (утв. Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683) // КонсультантПлюс. [Электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_191669/ (дата обращения: 23.12.2016).
 - ⁷ Концепция государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2014 г. N 1618-р) // КонсультантПлюс. [Электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_167897/ (дата обращения: 23.12.2016).
 - ⁸ Программа партии // Коммунистическая партия Российской Федерации. [Электронный ресурс] URL: <https://kprf.ru/party/program> (дата обращения: 24.09.2016).
 - ⁹ Программа ЛДПР // Либерально-демократическая партия России. [Электронный ресурс] URL: http://ldpr.ru/party/Program_LDPR/ (дата обращения: 24.09.2016).
 - ¹⁰ Программа партии Справедливая Россия // Справедливая Россия. [Электронный ресурс] URL: <http://31.44.80.183/files/pf59/075833.pdf> (дата обращения: 21.09.2016).
 - ¹¹ Предвыборная позиция партии «Единая Россия» на выборах депутатов Государственной Думы ФС РФ VII созыва // Единая Россия: официальный сайт партии. URL: <http://er.ru/party/position/> (дата обращения: 21.09.2016).
 - ¹² Послание Президента России Владимира Путина Федеральному собранию РФ от 26.04.2007 // КонсультантПлюс. [Электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_67870/ (дата обращения: 21.09.2016).

- ¹³ Послание Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному собранию Российской Федерации от 12.11.2009 // КонсультантПлюс. [Электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_93657/ (дата обращения: 21.09.2016).
- ¹⁴ Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» № 121-ФЗ от 20.07.2012 // КонсультантПлюс. [Электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_132900/ (дата обращения: 23.12.2016).