

## ВЛАСТЬ И УПРАВЛЕНИЕ В СТРУКТУРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

.....

**А. И. Соловьев\***

Как известно, государство было и остается мощнейшим социальным институтом, поддерживающим общественный порядок за счет целенаправленного регулирования различных сфер общественной жизни и даже сознательного — пусть и частично — воздействия на физико-географическую среду. Эта способность государства к целеполаганию, его обладание регулятивными способностями практически никогда не ставились под сомнение, сколько бы теоретиков ни предлагали собственных версий прочтения сущности и природы данного института. В то же время неперенным основанием дискурса были способы и механизмы государственного воздействия на социальную среду, и сторонники различных школ и направлений постоянно оспаривали первенство и характер соотношения друг с другом этих инструментов развития. Впрочем, все попытки обоснования приоритета морально-этических или правовых, политических или хозяйственно-распорядительных методов общественного регулирования анализировали не столько о пристрастиях теоретиков, сколько о сложной, интегративной природе данного института, способного действовать в разных форматах и на различных этажах общественной системы.

Стоит, однако, подчеркнуть, что на все теоретические споры относительно природы и способностей государства наложился отпечаток нормативного подхода, неизменно «подтягивавшего» его реальную регулятивную активность до предписанных статусом этого общесоциального института и в значительной степени облагороженных функций типа миссии защиты общественных интересов и т.д. Такое постоянное приукрашивание исторических реалий исключало многие системные факты (коррупцию, неискоренимый интервенционизм по отношению к обществу и пр.) из его социального портрета, оценивая их как

---

\* Соловьев Александр Иванович — доктор политических наук, профессор, заведующий кафедрой политического анализа Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова.

некие несущественные изъяны, временные трудности, издержки эволюции. Неудивительно, что, к примеру, за начатой еще на рубеже XVIII–XIX вв. французскими учеными А. Макарелем и А. Вивьеном и подхваченной В. Вильсоном полемикой относительно соотношения политики и администрирования [1, с. 33] долгое время усматривалась лишь проблема методов государственного регулирования, инструментов государственной политики.

В то же время практический опыт взаимодействия государства и общества показывает, что за этими внешне инструментальными противоречиями стоит принципиальный разлом двух подсистем, каждая из которых стремится самостоятельно сформировать собственный облик данного института. Более того, весь шлейф заданных этими подсистемами подходов к целям государственного регулирования, соответствующих механизмов реализации задач, технологий и методов осуществления целей оказывается подчас предельно далеким от нормативно предписываемых государству целей. И в этом смысле государство предстает как институт, на протяжении всей своей многовековой истории стремящийся хоть как-то примирить, сбалансировать свои генетические, порой противоположным образом сориентированные основания деятельности.

Если предельно коротко изложить суть этой внутренней коллизии, то можно сказать, что все многообразные способы воздействия государства на внешнюю среду (включающие, в частности, влияние, контроль, форс-мажорную деятельность и пр.) обусловлены наличием двух его внутренних подсистем: *властно-политической* и *собственно управленческой*. В этом смысле, все конкретные формы его поведенческой активности — государственная политика, стратегические кампании, акции или антикризисная деятельность [4] — являются выражением конкретного сочетания присущих этим подсистемам целей и ориентаций. При этом в ряде случаев государство способно не только сочетать, но и едва ли не полностью вытеснить один тип целевой программтики другим. И тогда, к примеру, задачи решения народнохозяйственных проблем могут «передать» все свои ресурсы для решения задачи укрепления власти. Нечасто, но все же встречается, и противоположная ситуация.

Таким образом, эта структурно закрепленная ситуация превращает государство во внутренне разделенный институт, чье существование и развитие целиком и полностью зависят от решения этого внутреннего конфликта. При этом важнейший технологический в государстве процесс принятия решений предстает как сосуществование — не исключающее, как уже говорилось, взаимного замещения — двух различных логик выработки ориентиров развития, в свою очередь предполагающих наличие особых механизмов согласования интересов, позиционирование (подчас противоположных) намерений и стратегий ведущих акторов, способов рассмотрения альтернатив, использования потенциала ценностей и традиций, норм и стереотипов, правил и технологий действий.

Впрочем, такая, казалось бы, очевидная констатация событий многими рассматривается как чрезмерно драматическая оценка природы государства. Более того, такой подход в значительной степени замещается дискуссией по вопросу соотношения политики и администрирования. Впрочем, делящаяся много десятилетий теоретическая полемика все же показывает, что ряд ученых все же признают наличие двух, достаточно автономных сфер государственного регулирования. В данном случае их аргументация зиждется на признании неприемлемости вмешательства политики в процессы управления, о чем свидетельствует тот факт, что даже в кризисных условиях госаппарат «никогда не берет на себя всю тяжесть управления», хотя государственные служащие и не являются «нейтральными участниками» в этой системе [5, p. 223].

Другие же, более технологически ориентированные теоретики предпочитают говорить об органической целостности этих областей деятельности государства (полагая, в частности, что политика интегрирована в структуру государственного управления и должна рассматриваться как органический элемент менеджмента<sup>1</sup>). В последнем случае оправдывается политизация бюрократии и соответствующее перераспределение функций в системе государственного управления. В последнее время к такому пониманию ситуации склоняются и сторонники «нового публичного менеджмента», настаивающие на интегрированной картине государственного управления, полагая, что политико-административное противопоставление изжило себя чисто исторически и необходимо синтезировать технико-организационные аспекты управления с морально-этическими способами регулирования.

Понятно, что теоретические расхождения по данному вопросу обозначают не только различное понимание природы процесса принятия государственных решений, формирования государственной политики, а также природы государства как особого социального института. В значительной степени такие различия определяют и характер решения задач практического толка (либо ориентированных на приспособление этих подсистем для сознательного продвижения проектов, либо исходящих из противоположных посылок).

По нашему убеждению, если рассматривать реальный, а не нормативно приукрашенный процесс выдвижения и реализации государством целей, то в нем неизбежно придется признать наличие различных (нередко качественно расходящихся) источников формирования его отдельных фаз и этапов, специфических мотивов активности у политиков и госчиновников, неидентичные формы

---

<sup>1</sup> «Государственное управление, — пишет У. Сэйр — представляет собой исключительно политическую проблему», поскольку «основополагающим вопросом в демократическом обществе являются ответственность перед общественностью, подотчетность и ответственность управленческих ведомств и бюрократии перед выборными представителями администрации», и все это «имеет особую значимость для такой системы государственной власти, где основным принципом является наделение управленческих ведомств полномочиями и правом принимать решения» [7, p. 201].

влияния последних на подготовку официальных документов и их ориентацию на различные принципы и ценности профессиональной активности, наличие у этих действующих лиц особых зон и характера ответственности, а также многие другие не сводимые к единому знаменателю компоненты.

Заметим при этом, что характерные для властно-политической и управленческой подсистем государства формы деятельности неизбежно опираются на органически присущие этому институту структурные и процессуальные основания, заложенные взаимоотношениями этого института со своими контрагентами (обществом, оппозицией, международными объединениями и пр.). Иными словами, источники воспроизводства этих сфер имеют *вневременной, постоянный* характер, не зависящий от стадий развития самой государственности.

Кратко останавливаясь на характеристике универсальных оснований существования двух подсистем в государственном управлении, прежде всего укажем на то, что наличие властно-политических структур связано с неизбежной трансформацией социально-доминирующих позиций господствующих (профессиональных, этнических, административных, межгосударственных и пр.) групп в целевые установки государства в целом. Задача же этих ориентиров государственной деятельности состоит в обеспечении приоритетного (для принадлежащих к этим общностям лиц) распределения ресурсов и статусов. Коротко говоря, какие социальные группы доминируют на национальной территории, те приоритеты и будут заложены в основание всей системы принятия государственных решений. Соответственно общенародные цели (в другой редакции — национальные интересы) в своем политическом измерении — это не столько риторическая фигура общественного дискурса, сколько результат либо ущемленности статуса господствующей группировки (вынужденной отступать под давлением своих конкурентов и сочетать их требования со своими), либо плод сугубо идеологических предпочтений, самоограничивающих приоритетное положение господствующих объединений.

Поскольку в государстве позиции доминирующих групп организованы в форму политического режима, то именно его практические предпочтения (в небольшой степени базирующиеся на ценностно-идеологических позициях лидеров, их Я-концепциях) становятся главным идейным основанием распределения государственных ресурсов. Как показывает опыт, при принятии любых сколько-нибудь значимых для государства (экономических, административных и пр.) решений каждый политический режим постоянно нацелен на решение следующих задач:

- обеспечение самосохранения (господствующего положения в политическом пространстве);
- сохранение территориальной целостности государства;

– достижение политической стабильности в обществе на основе соответствующей коммуникации (государственного PR) с гражданскими структурами (и его ресурсообеспеченными группами), а также влиятельными игроками на сцене мировой политики.

К более частным, но также постоянным задачам правящего режима можно отнести: конституционное закрепление власти; определение ведущих методов борьбы с оппозицией (репрессии, ограничение политического пространства путем применения административного ресурса, переговоры, соучастие во власти и др.); закрепление общих принципов фактического рекрутинга во властные структуры (выборы, ротация, кооптация, манипулирование и пр.); выбор базовых принципов экономического регулирования (дирижизм, монетаризм и др.); предотвращение системных угроз государству; выбор приоритетов в социально-экономическом развитии и некоторые другие.

Именно в рамках этих приоритетов правящего режима власти интерпретируют категорию общегосударственных и национальных интересов, вырабатывают конкретные цели управленческой деятельности государства, направляющие отношения последнего с гражданскими и иными контрагентами. Стоит также напомнить, что основанием для принятия решений здесь выступает не рациональная оценка объективных факторов той или иной проблемной ситуации, а учет соотношения сил (постоянных и временных) контрагентов правящего режима.

Как бы то ни было, но в конечном счете именно интересы сохранения режима становятся основанием и для интерпретации руководящих ценностей, и для преобразования отношений власти в сугубо управленческие акции. При этом властно-политический формат решений отражает те цели и акции государства, которые претендуют на фундаментальный для общества характер (независимо от того, приняты они в законодательной форме или нет) [6, р. 39–40] и обладают «правом контролировать ключевые решения» [2, с. 149]. Стоит подчеркнуть, что «необходимость в политической поддержке (того или иного проекта. — А.С.) часто перевешивает критерии экономичности», т. е. заставляет лиц, говорящих от лица государства, принимать решения в рамках сравнительно ограниченного набора собственно политических альтернатив [2, с. 149].

Коротко говоря, властно-политическая постановка задач государственного управления осуществляется на основе *внеэкономических* критериев, задаваемых как интересами режима, так и различными идеологическими, мифологическими и иными предпочтениями. По этой причине политическая власть выносит на управленческий уровень многообразные качественные ориентиры деятельности аппарата управления. В частности, использование концептов «свобода», «справедливость», «демократия», «коммунизм», «защита отечества», «повышение уровня жизни народа» и других масштабных требований и призывов власти относится к прерогативе именно политических деятелей, таким образом позиционирующих важнейшие приоритеты и направления как в развитии государства в

целом, так и в отдельные периоды его развития. В этом смысле политическое руководство представляет собой попытку идейными средствами унифицировать способы достижения межгрупповых целей.

За счет повышения плотности и доверительности отношений на базе распространяемых идеологием снижаются управленческие риски (поскольку граждане больше доверяют лидерам и прощают им ошибки управления, терпимее относятся к неудачам), а территориальное единство населения дополняется формами идейной интеграции и консолидации. Так что, поддерживая постановку широких целей общественного развития формами политического руководства, власти одновременно задают важнейшие приоритеты развития государства, прокладывая курс его действий и формируя социальную базу реализации его стратегий.

Из этого вытекает, что государство как оператор политической власти в большей степени ориентируется на механизмы легитимации, идейной или персональной лояльности граждан к выдвигаемым целям или лидерам. Поэтому в политическом плане задача государственных структур состоит в снижении уровня противоречий между ценностями властей и численностью граждан, поддерживающих выдвигаемую руководством альтернативу.

В то же время надо видеть, что установки на легитимацию и выдвижение предельно абстрактных, качественных (т. е. слабо операционализируемых) целей содержат весьма высокий уровень неопределенности (например, такие цели, как «побороть преступность», «сделать жизнь людей достойней» и т.д., не только вызывают затруднения при определении конкретных показателей их реализации, но и могут быть представлены в совершенно разных, а порой даже противоположных по смыслу акциях). Тем самым в систему государственного управления неминуемо привносятся технологии, снижающие (а порой и отвергающие) рациональность и последовательность действий при решении задач. По этой причине механизмы рациональной диагностики применяются здесь отнюдь не повсеместно, а государственное планирование становится на 15–20 % дороже, чем в частном секторе.

Поскольку важнейшим способом выработки и продвижения властно значимых целей выступает политическая воля, то надо признать, что именно этот источник запускает механизм селекции проблем для участвующих в принятии решений агентов и установления повестки дня (в том числе и для общественного дискурса), обеспечивает консолидацию институтов государства вокруг поставленных задач, задает стиль и характер действий всех государственных органов и даже выступает формой надзора за общественной деятельностью. При этом политическое давление лидера как важнейшего носителя и оператора этой воли обладает не только вертикальным, но и горизонтальным характером, что нередко лишает хозяйственно-распорядительные государственные органы возможностей предлагать собственные стратегические проекты.

Сказанное демонстрирует, что включение властно-политической подсистемы в механизм государственного управления основано на корпоративных приоритетах режима правления (и в этом смысле лидера и его команды) и находится в постоянном конфликте с процедурами обеспечения законности, легальности, юридически и административно формализованной ответственности. Однако, несмотря на господствующий характер режима правления, государство как субъект политической власти непременно конкурирует с другими политическими агентами, сталкиваясь с множественными центрами влияния и испытывая давление их мифов (идеологий) и гражданской поддержки при принятии решений. Конкурируя с ними (т. е. *никогда не являясь монополистом в политическом пространстве*), государство вынуждено ограничивать свои притязания на распределение ключевых ресурсов. Более того, со всеми своими возможностями продуцирования интерлокальных ценностей и общеколлективной солидарности государство может и не вписаться в сложившуюся систему спроса и предложения на политические ценности и тем самым лишиться (в политическом пространстве страны) своих управленческих преимуществ.

В то же время следует учитывать, что при неуклонном нарастании властно-политических подходов к оценке социальных проблем невлиятельные и обездоленные группы неизбежно проигрывают, а централизованный характер государственного правления усиливается. В целом же в каждой конкретной стране возможности властно-политической подсистемы государственного управления непосредственно обусловлены такими формами ее организации, как популизм, авторитаризм, волюнтаризм, корпоративизм, бюрократизм, плюрализм, клиентаризм и др.

Несколько иными принципами и установками руководствуется управленческая подсистема при принятии государственных решений. Присущие ей акторы, структуры и институты в первую очередь ориентированы на следующие задачи:

- сохранение целостности социально-экономического пространства страны;
- обеспечение (повышение) конкурентноспособности национальной экономики;
- рациональное ведение распорядительно-хозяйственной деятельности;
- поддержание соответствия административного и кадрового аппарата задач экономического проектирования.

Как видим, здесь главной целью для государства является уже не сохранение власти той или иной группировки правящего класса, а обслуживание населения и интеграция общества как социально-экономического целого. Иными словами, если уровень политической власти формулирует как бы общий вектор развития, подводя под соответствующую деятельность государства некую идейную аргументацию использования власти, то здесь органы управления как бы разбивают эту основную задачу на ряд дискретных задач, относительно которых можно

рационально планировать те или иные ресурсы, распределять ответственность между конкретными госструктурами и т.д.

Таким образом, доминирующей осью взаимоотношений государственных структур и их контрагентов становятся отношения не властвующих и подвластных, а *управляющих и управляемых*. Этот формат отношений предполагает, что органы управления ориентированы на регулирование общественных процессов путем не доминирующего давления режима и его принудительных действий, а стимулирования поведения граждан, которые в свою очередь имеют возможность отклоняться, соглашаться или демонстрировать иные реакции на требования государства. Одним словом, в данном случае государство в основном применяет методы контроля и стимуляции, а силовое принуждение используется только в зоне нарушений конституционно-правовых установлений.

Поскольку управленческая подсистема переносит политически обозначенные оценки тех или иных проблем в плоскость практического, точечного распределения и перераспределения ресурсов и кадров (выдвигая дополнительные показатели достижения цели), происходят изменения и в характере доминирующих игроков в поле государственного регулирования: главным действующим субъектом становится *правительство*, исполнительные органы власти, а основным содержанием их деятельности — *хозяйственно-распорядительные задачи*.

Такое положение предусматривает, что структура органов принятия решений должна обладать закрепленным линейно-штабным характером (в том числе сохраняя возможности для активизации сетевых, горизонтальных форм активности партнеров правительства). Этот факт демонстрирует, что министерства, ведомства, агентства и департаменты, а также другие органы государства составляют формально единые иерархизированные и субординированные управленческие структуры. Внешние и внутренние связи последних регулируются формальными нормами и процедурами целеполагания и призваны рационализировать (и даже алгоритмизировать) процесс выдвижения, продвижения и реализации государственных решений.

Радикальным образом здесь меняются и *ведущие установки и мотивы деятельности* госструктур. В частности, исполнительно-распорядительные органы стремятся рационально строить свою деятельность во исполнение общеколлективных интересов и стремления максимально экономно тратить деньги налогоплательщиков, поддерживая политически заданную линию общественного развития. Другими словами, вся система государственного управления на макроэкономическом уровне ориентируется на постановку целей и задач, определяемых необходимостью получения максимально возможных результатов при минимальном использовании государственных средств. Такая ориентация на сугубо управленческие критерии своей деятельности предполагает заинтересованность государственных структур в сохранении социальной стабильности, соответствии принимаемых решений действующему законодательству, росте

компетенции своего аппарата, а также решении других задач, направленных на повышение эффективности управления.

Конечно, и на этом уровне существенным значением обладает позиция «первых лиц» (в правительстве, министерствах и агентствах). Однако в данном случае их возможности в навязывании повестки дня, доминировании при выработке окончательных приоритетов достаточно ограничены. Во-первых, это обусловлено наличием контроля со стороны политических структур, а также действием законодательства и правоприменительной практикой. Во-вторых, отдельные области и сферы социальной жизни в большей степени дают возможность применения конкретных показателей успеха, нежели межсекторная область, общество в целом. В-третьих, существенно более высокую в функциональном отношении роль выполняют эксперты и представители академического сообщества, которые способны формулировать и публично информировать общественность об альтернативных подходах к решению той или иной конкретной задачи.

Специфика принятия решений в рамках управленческой подсистемы проявляется и в том, что здесь применяются в основном три основных типа регуляторов: политические приоритеты и ценности, экономическая целесообразность и действующее законодательство, причем именно последнее служит основным регулятором постановки и реализации общественных целей. При этом политическую ответственность, как правило, несут только высшие чиновники и часть среднего звена госаппарата. Но в любом случае *закон, рациональность, профессиональная компетентность чиновников и экономическая эффективность* становятся главными ориентирами в принятии государственных решений, а *общественные интересы являются законодательно закрепленными ориентирами деятельности правительства.*

В то же время здесь действуют и факторы, которые могут ослабить качество управленческой деятельности государственных органов, существенно сузить возможности государства как центра принятия эффективных управленческих решений. В частности, к ним можно отнести сложную хозяйственную ситуацию, непрофессионализм работников сферы управления, ограниченность финансовых (материальных) ресурсов государства, противоречивость законодательства, конфликты между мнением политических и хозяйственных руководителей по тому или иному кругу вопросов. Снижают эффективность управления и действия чиновников, стремящихся приватизировать рабочие органы государства. В ряде случаев играет свою негативную роль и нежелание крупных чиновников переходить в силу масштабности их производственных задач к более открытой общественности, публичной форме своей профессиональной деятельности.

Наблюдаемый сегодня практически во всех индустриальных странах рост сферы государственного регулирования объективно способствует повышению роли экономических органов государства, которые становятся все более полноправными участниками процесса выработки общезначимых решений. Растет и

их автономность, и самостоятельность по отношению к собственно политическим структурам государства. Сегодня государственная администрация обладает несравненно большими возможностями в деле проведения собственной линии, влияющей на позиции политических лидеров. Таким образом, несмотря на то, что политические институты могут перекраивать структуру государственных органов, пересматривать их функции и даже прекращать полномочия некоторых из них, структуры экономического планирования неуклонно набирают политический и управленческий вес и укрепляют свои позиции в механизмах принятия решений. Особенно ярко эта тенденция проявляется в стабильных политических условиях, когда приоритеты правящих режимов устойчиво определяют состояние общественного мнения, а органы государственного управления все больше выходят на первый план в качестве самостоятельного субъекта определения проблем и формулировки общественных целей. Одним словом, структуры хозяйственно-распорядительной деятельности получают сегодня все больше возможностей «делать политику», т. е. выработать приоритеты и цели государственного развития, не привлекая к этому процессу выборных политиков.

Благодаря выделенным различиям легко понять, что между этими регулятивными подсистемами постоянно возникают конфликты и противоречия. Так, к примеру, включение качественных ориентиров общественного развития в управление государством (благодаря ситуативной природе политики) нередко связано не с перспективным планированием, а с реакцией руководства страны на изменение ситуации постфактум. Это нередко ставит государственные органы в положение структур, лишенных инициативы и предназначенных лишь для выполнения рекомендаций вышестоящих органов. И именно такое положение нередко сталкивает ценности политической целесообразности с критериями (экономической эффективности, социальной справедливости, рационального расходования ресурсов, конституционности), которыми не может не руководствоваться государственная администрация. Поэтому зависимость государственной администрации от политических центров в ряде случаев может серьезно ограничивать рациональность принимаемых государственными структурами решений.

Итак, можно констатировать, что в любом государстве непременно сосуществуют *два центра* принятия решений. И хотя такую внутреннюю противоречивость управленческих уровней нельзя преувеличивать (ведь в целом в любой стране все же проводится относительно единая государственная политика, формируется и существует хоть и функционально разнородная, но все же единая профессиональная группа управляющих, занятая разработкой и осуществлением государственных решений), все же понятно, что конфликтность таких отношений может доходить до крайних значений. Например, при борьбе за власть управление государством может стать частной, третьестепенной задачей, способной предопределить ослабление государственности в целом. Другими сло-

вами, даже трансформация административных структур для правящих кругов выступает особой политической задачей, которую правящий режим пытается осуществлять только тогда, когда полностью решен вопрос о власти [3].

Но даже признавая внутригосударственный разлом властных и управленческих подсистем, невозможно уйти от ответа на вопрос: как же снизить их противостояние, оптимизировать взаимодействие, объединить усилия в деле регулирования государством общественных процессов? И возможно ли это в принципе?

Теоретически это возможно, и науке известно немало моделей урегулирования противоречий власти и управления<sup>2</sup>. Однако в данной связи необходимо зафиксировать несколько условий и предпосылок, которые обладают непреходящим значением и способны служить универсальными измерителями эффективности каждой из предлагаемых моделей сглаживания противоречий между обозначенными подсистемами.

Если тезисно обозначить такие предпосылки, то прежде всего следовало бы сказать, что власть как форма социального доминирования в государстве *будет иметь постоянное преимущество* перед своим конкурентом и потому поставленная проблема должна решаться как проблема сглаживания властных инвектив и диспозиций при решении управленческих задач. Коротко говоря, приоритет всегда остается за властью, а управление государством неизбежно несет по

<sup>2</sup> Например, это модель сохранения устойчиво доминирующих позиций политиков и технической роли бюрократии, которая была бы годна для любых маневров избираемых населением лиц. Немало сторонников и у противоположной идеи, предполагающей, что корпоративные интересы и позиции бюрократии как профессионального сегмента управления должны преобладать при постановке общеколлективных целей в государстве. Сегодня эти идеи дополнились множественными модернистскими (описывающими деятельность сотрудничающего с гражданскими структурами чиновничества), транзитологическими (утверждающими преимущество стиля деятельности ориентированной на самую себя бюрократии) и прочими моделями, предлагающими собственные рецепты урегулирования их отношений. В этом плане ученые видят успех урегулирования такого рода отношений в поведении партийно ориентированных и политизированных корпусов бюрократии. Другие теоретики предлагают весьма дифференцированные способы урегулирования их отношений, выделяя формально-конституционные модели, где доминирование политиков сочетается со служебной ролью бюрократии; контробразцы официальной версии, в которых фиксируется более высокое позиционирование чиновников; политико-административные, обозначающие безконфликтный, договорной характер их отношений, а также экономические, указывающие на детерминированность поведения бюрократии законами занятости и другими материальными соображениями. Высказываются идеи преодоления подобных противоречий и за счет коммерциализации системы государственного управления. Вполне применимыми выглядят и предложения более «взвешенного соотношения между экономическими и административными мерами воздействия», обусловленные более дифференцированным подходом к интересам всех участвующих в принятии решений акторов. Ряд ученых предлагают регулировать связи политиков и администраторов в зависимости от типов их функциональных взаимоотношений (дихотомических, конфликтных и др.), характера используемых ими технологий (торга, борьбы, отказа от полномочий и пр.) и влияния на курс государства (изменчивого, стабильного, рационального и т.д.).

отношению к ней служебную функцию и потому *должно подстраиваться* под политические цели и ценности.

Важно и то, что взаимоотношения рассматриваемых подсистем зависят от *характера* режима правления, его устойчивости, наличия решенных или планируемых задач, способных определить параметры государственной политики в целом. В этом плане только совпадение *идеологической* программатики режима и *стратегические* проекты стабильного правительства могут создать более широкий коридор для органичного взаимодействия властной и управляющих подсистем.

Отметим и то, что при сглаживании межсистемных противоречий должны учитываться *современные тренды* развития национального государства (например, сближение стилей деятельности его аппарата управления и структур управления корпорацией), ведущие мировые тенденции (нарастание сетевых, горизонтальных связей в управлении территориями национальных государств), а также действовать установка на сохранение целостности самого этого института как регулятивной системы.

Каждая из рассматриваемых нами регулятивных подсистем должна содержать некие обязательные содержательные параметры. Например, применительно к системе политической власти это означает, что ни гражданское население, ни экспертно-академическое сообщество, ни политическая оппозиция ни при каких условиях не должны лишаться возможности влиять на выработку государственных целей. Разрушение (или имитация) их политического диалога является *стратегическим фактором распада всей системы целенаправленного регулирования государством общественных отношений и связей*. Поэтому государство всегда должно поддерживать диалог правящего режима с обществом, сохраняя баланс взаимоотношений властвующих/подвластных и находя институциональные формы презентации и позиционирования манифестируемых интересов. Относительно же системы управления можно утверждать, что необходимым условием функционирования этой подсистемы государства является сохранение рационально-экономического подхода к решению задач, а равно обязательное дополнение вертикальных сетевыми структурами государственного регулирования.

Особым уровнем самоидентификации рассматриваемых подсистем выступает и сохранение *функциональных особенностей* различных ветвей власти и управления. Эта грань целостности системы государственного регулирования выражает общие требования к институциональному дизайну, способному обеспечить требуемое по характеру регулирование социальных и экономических процессов с учетом дифференциации интересов как правящего класса, так и населения в целом.

Понимая недостижимость полноценного выполнения сделанных оговорок установления оптимальной модели взаимодействия двух регулятивных подсистем

тем, можно утверждать, что сформулированная задача согласования действий регулятивных подсистем должна состоять в *оптимизации конкретных форм их взаимоотношений*, а не в устранении исходных источников конфликта. Это всегда должно учитываться, поскольку нередко то, что способствует повышению эффективности управления, может негативно сказываться на характере функционирования властной подсистемы и наоборот.

Однако смягчать противоречивость взаимодействия власти и управления можно не только путем применения макросоциальных инструментов, но и за счет ряда чисто *технократических приемов*. Данные аспекты уже не зависят от содержания политического курса государственной политики в национальном государстве или форм организации власти и в самом общем виде касаются взаимоотношений политиков и чиновников (у которых даже в рамках одной команды возникают неидентичные формы мотивации, ответственности, проектирования целей и пр.).

Общий формат таких связей и отношений задан, с одной стороны, «преимущественным партнерством» политиков по отношению к бюрократии, с другой — более устойчивой позицией в государственном аппарате кадровых профессионалов-управленцев (которые могут пережить не один состав парламента или кабинета министров). Основную сложность этим отношениям создают некие пограничные зоны ответственности и сферы размытости компетенций политиков и чиновников различного уровня.

Итак, о каких консенсуальных акциях идет речь? Думается, к ним следовало бы отнести ряд возможных мероприятий, на которые способны ответственные перед населением режимы. Прежде всего надо сказать о задаче усиления ценностной интеграции системы управления, распространении единых идейных оснований политико-государственной деятельности на весь корпус правящего класса (и частично населения). По сути, речь идет о расширении зоны государственного PR как в лоне самого аппарата управления, так и в публичном дискурсе<sup>3</sup>. Налаживание эффективной убеждающей коммуникации внутри государства

<sup>3</sup> Для российского общества в данном контексте существует немало моделей деятельности. Однако все они возможны как некие формы синтеза двух полярно противоположных путей. Первый — это традиционный, активизирующий ценности патриотизма, национального единства и пр. В данном случае, учитывая сложившиеся этноконфессиональные настроения в обществе, а также длительные традиции государственного антисемитизма, минусами такой линии является опасность возобладания консервативной версии воплощения этих идеалов и непреднамеренное провоцирование националистических и шовинистических настроений, вспышек ксенофобии и экстремизма. А это способно негативно повлиять на весь комплекс государственной деятельности: от выработки исходных целей до сохранения внутренней стабильности. Еще один способ — естественное распространение циркулирующих в обществе ценностей при сохранении общей гуманистической направленности дискурса. Однако при всей своей позитивной направленности эта логика мультикультурализма будет плохо приживаться в современном российском обществе и не сможет должным образом (особенно в краткосрочной и среднесрочной перспективе) сплотить власть и общество, идейно интегрировать группы управляющих и управляемых.

(а равно демонстрация обществу открытости правящего режима), постоянное сопровождение политико-управленческих проектов этими информационными методами должны сочетаться с обеспечением гибкого государственного контроля за СМИ и особенно общенациональными телеканалами.

Стоит упомянуть и о необходимости повсеместного усиления в аппарате государственного управления идеологии законности, уважения к праву, духу и букве Конституции, расширении возможностей последней для реализации текущих управленческих задач. В данном случае речь идет о необходимости определенной деполитизации процесса продвижения стратегических проектов правящего режима и создании тем самым *дополнительных* преимуществ для управленческой подсистемы<sup>4</sup>.

Для решения сформулированной задачи существенно важно и снижение внутренней конкуренции правящего элитарного слоя. С одной стороны, власть должна, устраняя с политического поля экстремистов и радикалов, сохранять институт политической оппозиции, с другой — препятствовать сращиванию власти и собственности, обеспечивая функциональную очерченность элитарных слоев и их экономических, профессиональных, политических и прочих сегментов<sup>5</sup>. Отметим и потребность в усилении соответствия характера власти типу экономического роста и организационным принципам строения государства, предполагающем резкое увеличение числа промежуточных звеньев (между уровнями и ветвями власти, министерствами) при принятии решений (различных советов, экспертных комитетов, дискуссионных площадок и пр.).

В ряду необходимых для решения указанной проблемы задач могут стоять и такие, как: обеспечение более органичного разделения полномочий между чиновниками высшего (среднего) звена и выборными политиками; снижение структурной раздробленности аппарата государственного управления; институционализация более интенсивного взаимодействия (при диагностике, выборе альтернатив) корпусов политиков и высших чиновников (особенно ключевых фигур в принятии решений); ограничение практики политических назначений в государственной службе; увеличение сроков выборности важнейших политических структур; внедрение качественной оценки действий чиновничества и более широкое внедрение мер по переходу к аналогичным формам оценки их квалифика-

<sup>4</sup> Например, в данном аспекте в российском обществе существует необходимость исправления тех деформаций, которые были заложены еще при первом Президенте России (например, практика прямого подчинения Президенту министерств и ведомств, предполагающая его включение в процесс исполнения правительственных полномочий; право Президента освобождать от должностей председателя Счетной палаты и его заместителей, меняющее механизм контроля законодательной власти за исполнительной; отмена выборов глав региональной власти и т.д.).

<sup>5</sup> По этой причине все попытки установления права депутатов руководить партийными и коммерческими организациями, акции по снижению контроля парламента за правительством и пр. следует признать противоречащими процессу создания эффективного властно-управленческого организма в российском обществе.

ции и профессиональной деятельности в целом; диффузия команды лидера за счет расширения сферы дальнего окружения на основе более широкого привлечения независимых экспертов и специалистов.

Предлагаемые меры демонстрируют необходимость налаживания механизма *поддержания гибкого сотрудничества* между выборными политиками и госчиновничеством. Но несмотря ни на что, властно-политическая и управленческая подсистемы были и останутся относительно самостоятельными образованиями, а их целостность в рамках государства всегда будет конфликтной и проблематичной. И важно понять, что эти компоненты никогда не сольются в органически единый механизм принятия общесоциальных решений. Потому не надо надеяться, что бюрократический аппарат (даже в условиях краха режима и государства в целом) возьмет на себя функции властно-политического сегмента управления, а политические структуры смогут и будут выполнять административные функции.

Таким образом, процесс принятия государственных решений, пока будет существовать данный социальный институт, обречен быть полем столкновения различных (властных и рациональных) подходов и форматов действий государства при принятии решений. Однако ради спокойствия общества любое государство должно исключать концентрацию своих регулятивных прерогатив в каком-то одном центре, препятствуя установлению (вместо неустойчивого баланса власти — управления) монолитного центра либо власти, либо управления (административного регулирования). Другими словами, и система политического единовластия, и технократизм бюрократического правления однозначно вредны процессу принятия государственных решений. Особенно опасна эта ситуация при увеличении роли властной подсистемы, которая может задавать такие условия и степень централизации управления обществом, которые не отвечают ни возможностям переработки деловой информации, ни потребностям рационального регулирования общественных отношений в целом. Подобные модели могут быть оправданы лишь в кризисных условиях и носить краткосрочный характер.

В качестве заключения еще раз отметим: внешне единые действия государственных структур на деле являются не более чем оболочкой конфликтного противостояния властной и управленческой подсистем. И усиление или сокращение противоречивости этих областей макрорегулирования, возможность формирования целостной или, напротив, неорганической структуры государственного управления во многом зависят еще от искусства властвующих и управляющих.

### **Библиографический список**

1. Государственная политика и управление: Учебник / Под ред. Л.В. Сморгунюва. М.: РОССПЭН, 2006. Ч. 1.

2. *Рейни Х. Дж.* Анализ и управление в государственных организациях. М.: Инфра-М, 2004.
3. *Соловьев А.И.* Административная реформа как политический проект действующего режима // Вестник МГУ. Сер. 21. Управление и гражданское общество. 2004. №6.
4. *Соловьев А.И.* Принятие государственных решений: Учеб. пособие. М.: Кнорус, 2006.
5. *Heady F.* Public Administration: A Comparative Perspective. Garden City: Marcel Dekker, 2001.
6. *Macridis R.* The Study of Comparative Government. N.Y.: Doubleday, 1955.
7. *Sayre W.S.* Premises of Public Administration: Past and Emerging // Classics of Public Administration / Ed. by J. Shafritz, A.C. Hyde. Oak Park: Moore, 1978.