

Владимир БОРОДИЧ

О ПОНЯТИИ «ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ И УПРАВЛЕНИЯ»

В статье автор рассматривает понятие «основы государственной политики и управления», которое теоретически позволяет охватить всю сферу политического в государстве, в т.ч. спонтанную политическую активность объекта государственной политики и управления.

In the article the author considers the notion of the state policy and governance which theoretically allows embracing the whole political sphere in the state as well as spontaneous activity of the state policy and governance object.

Ключевые слова:

основы, государственная политика, государственное управление, политическое управление; bases, state policy, state governance, political governance.

Понятие «основы государственной политики и управления» пока нельзя считать утвердившимся в теории политики и управления, хотя в учебной литературе уже положено начало применению данного понятия¹.

По нашему мнению, сначала необходимо дать ответ на ряд вопросов.

1. Каковы критерии выделения основ государственной политики и управления? Можно ли обосновать некие универсалии таких основ, или основы следует определять, исходя из конкретных целей и задач в науке, практике и преподавании данной дисциплины?

2. В каком из многочисленных значений выступает категория «политика» в словосочетании «государственная политика»?

3. Как соотносить категории «политика» и «управление» в названии научной и учебной дисциплины: «государственная политика и управление», и какова связь между ними – подчинительная или соподчинительная?

4. Как соотносятся смежные понятия «политическое управление», «государственная политика», государственное управление?

Политика – категория, подразумевающая взаимодействие субъекта и самоорганизующегося объекта политики. Предметом взаимодействия является реализация потребностей субъектно-объектного целого посредством власти². При такой интерпретации категории «политика» в поле зрения оказывается вся сфера политического в обществе.

Понятие «государственная политика» может трактоваться, как минимум, тройко:

1) как деятельностьная активность государства по управлению объектом, причем государство выступает главным субъектом политики и управления;

БОРОДИЧ

Владимир

Федорович –

к.ю.н., ведущий

научный сотрудник

Института

Дальнего

Востока РАН

borodich@rambler.ru

¹ Лобанов В.В. Государственное управление и общественная политика : учебное пособие. – СПб. : Питер, 2004.

² Под целым в данном случае понимается «совокупность “сильно” взаимодействующих в пространстве и времени частей», относящихся к актуализированной реальности и потому наблюдаемых. См.: Костюк В.Н. Системная теория эволюции: развитие идеи // Системные исследования. Методологические проблемы. Ежегодник 2003–2005 / под ред. Ю.С. Попкова, В.Н. Садовского, А.Е. Семечкина и др. – М. : КомКнига, 2006, с. 13.

2) как деятельностная активность совокупного субъекта политики, включая государство и негосударственные структуры, по реализации потребностей и интересов субъекта и объекта политики на основе ценностной базы и целей, декларируемых субъектом политики как всеобщие.

И в первом, и во втором вариантах имеется в виду управленческий, кибернетический подход, а именно подразумевается управление субъектом объекта сверху вниз. Но во втором случае определение «государственный» объясняется государственными, в смысле всеобщими, интересами, а не доминированием государства как главного субъекта государственной политики.

Третья интерпретация понятия «государственная политика» принципиально отличается от первых двух. Под государственной политикой понимается весь ценностно- и целеориентированный процесс политической организации и самоорганизации. В таком случае самостоятельная деятельностная активность предполагается не только со стороны субъекта, но и со стороны объекта государственной политики. Методологическим основанием здесь служит системный подход.

Первые две интерпретации объединяет один существенный изъян — неполнота охвата политической реальности, поскольку политическая активность отражает поведение лишь субъекта государственной политики. Теория, практика, преподавание дисциплины «государственная политика и управление» рассматривает в таком случае лишь привычную, «видимую» часть политического процесса, описывает и объясняет устройство и функционирование лишь механизма государственной политики, оставляя вне поля рассмотрения механизм самоорганизации. Что касается механизма политической самоорганизации, то его описание и объяснение заменяется, вернее, подменяется схематичным изложением обратной связи между субъектом и объектом политики.

Названный изъян мог бы покрываться синхронизацией двух теорий — теории государственной политики и управления и теории гражданского общества, но заметных шагов в данном направлении пока не сделано. Да и гражданское общество не представляет собой весь механизм само-

организации объекта политики. Именно поэтому к интерпретации понятия «государственная политика» предпочтительнее системный подход.

Возможно, «узкое» понимание понятия «государственная политика» правомерно отнести к понятию «политическое управление». Эта идея представляется перспективной¹. Заслуживает интереса и такая гипотеза: понятие «политическое управление» описывает и объясняет взаимодействующие механизмы и государственной политики, и государственного управления. В этом случае понятие «государственная политика и управление» обосновывается взаимосвязью механизмов политики и управления, с одной стороны, и механизмов политической и неполитической самоорганизации — с другой. Самоорганизация политическая дополняет функционирование механизма государственной политики, а самоорганизация неполитическая дополняет функционирование механизма государственного управления, который, как известно, включает в свой состав политическую и неполитическую части.

Что касается понятия «государственное управление», то, очевидно, именно государственная политика определяет в каждом конкретном государстве степень политического влияния органов государственного управления. И для обоснования меры того, какое влияние оказывает тот или иной механизм на правление и на управление государством, требуется отдельно разработанная теория, исследующая ряд дополнительных факторов, прежде всего фактор политического режима.

Полагая, что государственная политика и управление представляют собой с точки зрения процессуального подхода единый циклический процесс, правомерно распространить понятие основ не только на государственную политику, но и на государственное управление. Понятие «основы государственной политики и управления» может иметь различные интерпретации и

¹ Шабров О.Ф. Эффективность политического управления (системно-кибернетический подход) : дис. (в форме науч. докл.) ... д.полит.н. — М., 1998; Зими́на В.Д., Борисов Н.А. Политическое управление : учебник. — М. : РГГУ, 2008; Политическое управление и публичная политика XXI века: Государство, общество и политические элиты / отв. ред. О.В. Гаман-Голутвина. — М. : РАПН; РОССПЭН, 2008.

использоваться как в интересах получения нового теоретического знания, так и в прикладном плане — для проектирования моделей государственной политики и управления, а также для преподавания одноименной дисциплины. Критерии выделения основ государственной политики и управления базируются на интересах и целях субъектов практической политики и управления, исследователей и преподавателей.

Наибольшим признанием могут пользоваться следующие критерии:

— основы государственной политики и управления, понимаемые под углом зрения формы и содержания политики;

— основы двух механизмов упорядочения общества: механизма управления и механизма самоорганизации;

— основы как индикатор источников и ресурсов власти, при этом власть понимается как суть политической системы,

выражающая ее интегративное качество¹;

— основные факторы государственной политики и управления, проявляющие себя на этапах политического цикла (управленческий подход):

а) основы инициирования политики;

б) основы формирования политики;

в) основы реализации политики;

г) основы оценки и коррекции политики.

Полезно использовать дихотомический прием, выражающийся в учете тех моментов, которые имеются фактически, т.е. институционализированы, и тех, которые служат идеалом, но не стали институтом. К примеру, идеал института государства Платона остался проектом, а реализованным как институт оказалось государство, форма которого сложилась стихийно.

¹ Шабров О.Ф. Указ. соч., с. 25.