

ТЯН Валентин Васильевич — к.и.н., доцент кафедры рекламы, теории и практики связей с общественностью Института экономики и культуры (105318, Россия, г. Москва, ул. Ибрагимова, 31, корп. 1; tian39@mail.ru)

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ДИФФЕРЕНЦИАЦИЯ ВЛАСТИ КАК ФАКТОР ЭФФЕКТИВНОСТИ ПОЛИТИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ (концептивно-парадигмальный подход)

Аннотация. Поскольку управление является одной из главных функций власти, то для повышения его эффективности институциональная дифференциация власти обретает особое значение. Наделение должными полномочиями и властными ресурсами субъектов управления составляет важное условие принятия эффективных управленческих решений с учетом их адресности, действенности, уровня саморегуляции подсистем. Дифференциация власти способствует определению уровней ответственности в сфере управления. Качество управления обеспечивается возрастающей редистрибутивной функцией власти, которая предопределяет направление развития социума, поэтому ее функционирование должно быть прозрачным для общества.

Ключевые слова: власть, дифференциация, политическое управление, эффективность

Генезис политической власти предопределяет характер ее дифференциации. Сбой в процессе дифференциации власти может стать причиной смены власти. Но любая смена власти, даже если она происходит эволюционным путем, вызывает сбой в государственном управлении, социальную напряженность, влияет на миграционное поведение в обществе.

Анализируя сбой в государственном управлении, Э. Берк предложил дифференцированный подход к наделению властными функциями [Берк 2001: 93]. Социализация политического процесса открывает реальные возможности для локальной дифференциации властных структур. Вид и тип власти, характер ее функционирования предопределяют взаимосвязь институтов власти с субъектной базой управления. Прогнозируемые политические коллизии позволяют предложить власти концепты преодоления аномального тренда политического процесса.

Дифференциация политической власти является основным фактором эволюционного развития социальной системы и современной демократии в целом. В системе современных обществ саморегулирующиеся или автономные образования фактически соучаствуют в управлении обществом. Институциональная дифференциация власти также является фактором эффективности управления.

Поскольку управление является одной из главных функций власти, то для повышения его эффективности институциональная дифференциация власти обретает особое значение. Углубление процесса институционализации характерно для динамично развивающихся обществ. Дифференциация происходит путем появления обновленных (передельных), дочерних, аффилированных институтов, а также саморегулирующихся образований (в процессе сегментации, отпочкования и других моделей дифференциации). Как утверждает Т. Парсонс, «при дифференциации единица получает определенную степень свободы выбора и действия, что было невозможно раньше» [Парсонс 2000: 770]. В западной политической науке существует представление, что динамика процесса дифференциации связана с социальной активностью индивидов и приводит к возрастанию численности социальных субъектов и акторов.

Наделение должными полномочиями и властными ресурсами субъектов управления составляет важное условие принятия эффективных управленческих решений с учетом их адресности, действенности, уровня саморегуляции подсистем. Дифференциация власти помогает и определению уровней ответственности в сфере

управления. Единичное действие власти освобождает ее от постоянного вмешательства в деятельность институций. Качество управления обеспечивается возрастающей редистрибутивной функцией власти. Эта функция политической власти предопределяет направление развития социума, и ее функционирование должно быть прозрачным для общества.

Следует отметить, что в истории политической власти России развитие властеотношений шло в направлении функциональной дифференциации. Самодержавная власть представляла собой иерархическую политическую систему, но верхушечная дифференциация привела к революционной смене власти. В СССР в первые годы после революции (до создания советской номенклатуры) была осуществлена социальная дифференциация власти. Появление на всесоюзной политической сцене ярких фигур с национальных окраин позитивно воспринималось обществом. Интенсивное расширение субъектной базы управления отвечало интересам нового общества.

Как известно, в Европе десинкретизация политической власти началась в XIII в., процесс формирования различных институций привел к Новому времени, к закладыванию основ современной демократии. В странах Ближнего Востока и Центральной Азии отсутствие толерантности, религиозная нетерпимость в обществе во многом предопределяют особенности дифференциации власти в этих регионах.

Таким образом, с появлением новых институтов в сочетании с традиционными конфигурация политической власти становится сложной, поскольку дифференциация власти была обусловлена сложными коллизиями социальных взаимодействий. Акторы для решения своих проблем создают целую сеть политических институтов. Социальная обусловленность процесса дифференциации политической власти сказалась на ее редистрибутивной функции. В социокультурном и этноконфессиональном разнообразии в обществе проблема дифференциации политической власти является сложной и трудноразрешимой. Многие социоэтногруппы не были допущены участию в управлении, в нишевую социальную структуру. Действующая власть в неоднородном обществе может трансформироваться в сторону нетрадиционных режимов. Во многом эти факторы предопределяют характер и динамику политического процесса.

В переходном обществе государственный контроль социальных институций означает отрицательную динамику дифференциации власти. Паллиативные (малоэффективные) решения субъектов власти в традиционном обществе и в обществе, сохранившем архаичные традиции, являются следствием фрагментарной дифференциации власти. Отход от традиций повышает индекс эффективности принимаемых решений. Бюрократический пресс, сужение базы развития саморегулирующихся институций являются факторами политической напряженности в обществе.

Условно типы дифференциации власти можно разделить на вертикальный, горизонтальный, инерционный, скачкообразный типы. Процесс дифференциации власти в традиционном обществе инициируется сверху. В традиционных обществах распространен вертикальный тип дифференциации власти, в переходных – возможно сосуществование разных ее типов.

Принципы разделения властей были сформулированы еще в эпоху Просвещения. Так, Монтескье отмечал: «Чтобы не было возможности злоупотреблять властью, необходим такой порядок вещей, при котором различные власти могли бы взаимно сдерживать друг друга» [Монтескье 1999: 137]. Однако принцип разделения властей, введение системы сдержек и противовесов в политической практике часто носит мотивированный, неустойчивый характер, который раскрыли Р. Даль, Н. Луман и др. Процесс дифференциации власти в XX в. проходил скачкообразно. На исходе «холодной войны» прокатилась волна демократизации на постсоветском пространстве. М. Фуко утверждает, что «власть осуществляется в игре подвижных отношений неравенства; отношения власти... являются непосредственными эффектами разделений, неравенств и неуравновешенностей», они являются «внутренними условиями этих дифференциаций» [Фуко 1996: 195].

Проблема дифференциации власти неотделима от проблемы авторитарной власти и авторитаризма в целом. Практика показывает, что авторитарной власти не чуждо манипуляционное управление. Проблема авторитаризма, типология авторитарных личностей, разработанная в 1930–1940-х гг. учеными Института социальных исследований (Германия), сыграли большую роль в дальнейшем развитии социологии и политологии. А.С. Дмитриев отмечает, что ряд авторов справедливо указывают на существенную разницу между авторитаризмом и тоталитаризмом, но «почему, например, авторитаризм ассоциируется лишь с фашизмом, а не с коммунизмом? Почему с авторитаризмом связан экономический и политический консерватизм, а не, скажем, требование государственного социализма?» [Дмитриев 1993: 73]. Авторитаризм препятствует проявлению гражданской инициативы, устанавливает контроль за деятельностью общественных организаций, а тоталитаризм и вовсе подвергает сомнению их субъектность.

Тезис Л.А. Тихомирова об этическом начале царской власти не допускал социализации власти. Идея о высоком предназначении монархической власти исключала прагматический подход к сфере управления. По мнению Л.А. Тихомирова, «царская власть дана для поощрения добрых и кары злых. Поэтому царь не может отличаться только одной кротостью» [Тихомиров 1998: 236]. Однако Г.П. Федотов демонстрирует иное понимание власти: «Наше понимание понятия о государстве сложилось в опыте XIX века, когда национальное государство из исключения превратилось в норму, в тип государства вообще. Современное государство-нация есть продукт скрещения двух первоначально враждебных сил романтизма и французской революции» [Федотов 1991: 306].

Уже можно говорить о дифференциации власти внутри одной нации. В государстве-нации в управлении должны принимать участие все граждане. Речь идет о расширении социальной (субъектной) базы управления. Характер дифференциации власти зависит от типа или субъекта власти. Старый тип харизматического господства, которое не предполагает дифференциации власти, начинает уступать новому типу управления обществом через демократические процедуры (эффективные под эгидой общества), т.е. усилием и волей общества. «Принцип выбора» как переосмысление харизмы, однажды примененный к лидеру, может быть также применим к управленческому штабу. Выбранные чиновники, власть которых легитимна в силу доверия подчиненных и которые поэтому могут быть отозваны в случае объявления недоверия подчиненными, типичны для «демократий» современного общества, например для Америки» [Вебер 1988: 145].

Современные открытые (демократические) модели управления чужды власти авторитарного или квазидемократического типа. Основные пункты критики: а) доброжелательное отношение к саморегулирующимся организациям; б) возможность коррекции действий власти; в) предоставление возможности для творчества представителям некоренных наций; г) расширение субъектной базы управления; д) правовой статус общественного контроля.

Мобилизационный метод управления неэффективен в условиях дифференциации власти. Периодически моделируются аполитичные системы кризисного правления, негативно влияющие на процесс дифференциации власти. Устранение негативных факторов повысит эффективность политического управления в целом. Н.В. Мысин считает, что «объект (процесс) называется управляемым, если среди всех воздействий на него имеется такое, с помощью которого можно добиться поставленной цели» [Мысин 2000: 476].

Расширение социальной и субъектной базы управления во многом зависит от высшего должностного лица, т.е. лидера. В истории России любые признаки дифференциации императорской власти были призрачными: де-факто самодержец был главным субъектом управления. Формула триединой русской системы: «самодержавие, православие, народность» закрепляла незыблемость монархической власти и ограниченный характер дифференциации власти. Этому способствовал невысокий уровень социальной сложности [Пивоваров 2004: 14–15]. Сменившая монархическую государственность советская система фактически была модернизированной русской системой (власть вождя, коммунистическая идеология, трудящиеся).

Упрощение социальной структуры общества (рабочий класс – гегемон, трудовое крестьянство и прослойка – народная интеллигенция), предпочтения коренным нациям предопределили концентрацию власти в руках небольшой группы социальных передельщиков.

Мобилизационная система ведет к сосредоточению, концентрации власти, что дает основания для персонификации управления, следовательно, преобладает субъективный (человеческий) фактор. В открытой системе происходит технологизация и информатизация управления – снижается уровень субъективизма в принятии решений.

Поскольку дифференциация власти является формой ее функционирования, то тип дифференциации власти является одним из главных критериев оценки эффективности управленческих решений. «Общество – это самовосстанавливающаяся социальная система, в которой эффективность управления должна измеряться принципом “минимум управления – максимум управляемости”. Это еще называют принципом субсидиарности, согласно которому разграничение компетенций идет не сверху вниз, а снизу вверх, оставляя верховной власти ту часть управленческих функций, которую самостоятельно не могут выполнить нижние уровни» [Сердобинцев 2012].

Закрытость действующей власти, отсутствие толерантности, религиозный фанатизм являются негативными факторами для дифференциации власти. Не менее опасен политический эгоизм власти. Как известно, не перераспределение, а скорее переток власти из центра к федеративным республикам вызвал югославский кризис. Лидеры Югославии (представители титульной сербской нации) и слышать не хотели о конфедеративных отношениях. Попытка восстановления федеративных отношений полицейскими методами не увенчалась успехом.

Отстранение от участия в управлении, несправедливое распределение ресурсов вынуждает людей искать формы выражения недовольства. Но в переходном обществе уже не так значим старый принцип справедливости, который состоит в том, что властными ресурсами располагает первая по численности этнорелигиозная община. Более значим демократический принцип справедливости, заключающийся в сбалансированном распределении властных ресурсов. Следует отметить, что если власть находится в руках небольшой общины, то в результате неэффективного управления возникает политический конфликт, и задача удержания власти сталкивается с проблемой этноконфессиональных отношений. Укрепить центральную власть можно, но примирить противостоящие стороны простой сменой позиций нельзя. Несменяемость власти, в частности, привела к расколу в ливийском обществе. В Ираке после иностранного вмешательства государственная власть от суннитов перешла к шиитам, курды (38 млн чел., в Иракском Курдистане – 6 млн чел.) получили номинальные предпочтения вместо реальной государственности. Такие политические метаморфозы стали причиной нового кризиса. Приверженцы свергнутого С. Хусейна не смирились с потерей монополии на власть. Террористическая организация (запрещенная в РФ) «Исламское государство» бросила вызов не только новому Ираку, но и Сирии, Ближнему Востоку, всему цивилизованному миру.

В Сирии продолжающийся много лет конфликт вызван сохраняющимся в стране политическим дисбалансом и ослаблением возможности для установления политического консенсуса. По мнению ряда аналитиков, оказание Россией военной помощи президенту Сирии Б. Асаду (представителю алавитского меньшинства), который готов после победы над умеренными исламистами к политическим реформам (изменению конституции, фрагментации власти, досрочным президентским выборам), должно способствовать разрешению сирийского кризиса. Дилемма утратившей легитимность власти – нейтрализовать оппозицию, обратившись за помощью к заинтересованным странам, или вступить в диалог, де-факто означающий потерю монополии на власть. Однако диалог (взаимные уступки, компромиссные решения) неосуществим, потому что оппозиция хочет установления власти большинства, без асадовцев. Ясно, что статусный дисбаланс этносов и субэтносов создавал перманентный конфликт. Дифференциация власти не предвидится. Нежелание «делиться» властными ресурсами раскололо общество. На этом фоне

появление ИГ, обещающего возвращение традиционных ценностей, чрезвычайно опасно. Рост числа беженцев из стран Ближнего Востока свидетельствует о кризисе монотеистической государственности. Лишившись возможности саморегуляции и самоорганизации, люди бегут от «родной власти».

Передельная социальная система вообще не отличается большой жизнестойкостью. Управление при нехватке квалифицированных кадров склонно к упрощениям и иррациональности.

Проблема гуманизации власти разрешается в контексте ее дифференциации. Все чаще звучат и требования ее разбюрократизации, понимаемой как сокращение чиновничьего аппарата или, возможно, широкое привлечение к управлению новых социальных акторов. Очевидно, что зарегулированность управленческого процесса приводит к сдерживанию инициативы снизу. Снижение уровня институциональной дифференциации власти препятствует расширению социальной базы управления. Социализация для политической власти означает снижение ресурсоемкости управления, что не подменяет принцип субсидиарности. О.Ф. Шабров справедливо замечает: «Относительно низкая степень разнообразия любых искусственных организационных структур по сравнению с формирующимися эволюционно объектами в силу действия принципа необходимого разнообразия ставит пределы возможностям политического управления, как и управления в обществе в целом» [Шабров 1998: 20]. Персонификация власти – следствие эгоизма властной элиты и безучастности общества – отражается на качестве принимаемых решений, повышается цена принимаемых решений. Отсутствие контроля за деятельностью властных структур затрудняет оценку управленческих решений. Дифференциация власти – не дар цивилизации, необходимо усилие общества по развитию горизонтальных отношений.

Ответственная власть заинтересована в расширении своего электорального пространства, расширения пространства свободы. Беспрерывными контрольными проверками власть выбивает из этих самообразований дух свободы, гражданского общества. При предоставлении свободы новообразованиям открывается простор для принятия политических решений.

Критерии эффективности управленческих решений разработаны. Относительно факторов эффективности в экспертном сообществе продолжаются дискуссии. Так, О.В. Гаман-Голутвина, Л.В. Сморгун, А.И. Соловьев, Р.Ф. Туровский считают, что «общая социальная эффективность управления характеризует результаты и последствия функционирования управленческой системы. Применительно к системе государственного управления этот конструкт характеризует вклад системы государственного управления в качественное развитие общества как объекта управления» [Гаман-Голутвина и др. 2009]. Формальная дифференциация власти приводит к сбою в сфере политического управления. Если установилась власть большинства, то необходимо сотрудничество с меньшинством. Если установилась власть меньшинства, то важно взаимодействие с большинством. Общественное согласие есть основа развития общества, оно создает условия для редистрибутивной функции власти как политического института, усиливает процесс дифференциации власти.

Таким образом, институциональная дифференциация власти является основным фактором эффективности политического управления.

Список литературы

Берк Э. 2001. *Правление, политика и общество*. М.: Канон-Пресс-Ц; Кучково поле. 480 с.

Вебер М. 1988. Харизматическое господство. – *Социс*. № 5. С. 139-147.

Гаман-Голутвина О.В., Сморгун Л.В., Соловьев А.И., Туровский Р.Ф. 2009. *Эффективность государственного управления в Российской Федерации в 2008 году*. Доступ: <http://www.inop.ru/files/Chapter2.pdf> (проверено 25.10.2015).

Дмитриев А.С. 1993. «Число зверя»: К происхождению социологического проекта «Авторитарная личность». – *Социс*. № 3. С. 66-74.

Монтескье Ш. 1999. *О духе законов*. М.: Мысль. 673 с.

Мысин Н.В. 2000. *Теория и история социального управления: Опыт России и зарубежных стран*. СПб.: Изд-во СЗАГС. 495с.

Парсонс Т. 2000. *О структуре социального действия*. М.: Академический проект. 880 с.

Пивоваров Ю.С. 2004. Полная гибель всерьез. – *Избранные работы*. М.: РОССПЭН. 320 с.

Сердобинцев К.С. 2012. Дифференциация власти. – *Вопросы философии*. Доступ: http://vphil.ru/index.php?id=513&option=com_content&task=view (проверено 25.10.2015).

Тихомиров Л.А. 1998. *Монархическая государственность*. М.: ГУП «Облиздат», ТОО «Алир». 672 с.

Федотов Г.П. 1991. Судьба империй. – *Судьба и грехи России*. В 2 т. СПб.: София. Т. 2. 352 с.

Фуко М. 1996. Воля к знанию. – *Воля к истине: По ту сторону знания, власти и сексуальности*. М.: Магистериум Касталь. 448 с.

Шабров О.Ф. 1998. *Эффективность политического управления. Системно-кибернетический подход*: автореф. дис. ... д.полит.н. М.: РГСУ. 40 с.

TIAN Valentin Vasil'evich, Cand.Sci.(Hist.), Associate Professor of the Chair of Advertising and Theory and Practice of Public Relations, Institute of Economy and Culture (31 bld. 1 Ibragimova St, 105318 Moscow, Russia, 105318; tian39@mail.ru)

INSTITUTIONAL DIFFERENTIATION OF POWER AS A FACTOR OF EFFECTIVE POLITICAL MANAGEMENT

Abstract. *So far as management is one of the main functions of government, the differentiation of institutional power is meaningful in improving its efficiency. Giving proper authority and power resources to the management subjects is an important condition for effective management decision making with regard to their targeting, effectiveness, and self-regulation of the level of subsystems. Differentiation of power provides the definition of levels of responsibility in the management. The quality of management is provided by increasing redistributive function of government, which determines the direction of the development of society. That is why its functioning should be transparent to the public.*

Keywords: *power, differentiation, political management, efficiency*