

*Мухтаров М.М.*

**ПОЛИТИЧЕСКИЙ МАРКЕТИНГ В СИСТЕМЕ ПОЛИТИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ**

*M.M. Mukhtarov*

**POLITICAL MARKETING IN THE SYSTEM OF POLITICAL CONTROL**

УДК: 342.113

*В данной статье рассматриваются политический маркетинг в системе политического управления.*

*This article discusses the political marketing in the system of political control.*

Как было сказано выше, политический маркетинг решает множество задач, в том числе и политико-административного управления. Прежде чем приступить к рассмотрению этого вопроса подробнее, остановимся на основных этапах становления и развития политического управления.

История становления теории управления, в том числе и политического, восходит к начальным этапам развития общественно-политической мысли античности. Уже в тот период смысл и содержание государственного управления, связываются с осуществлением посредством реализации соответствующих законов государственно значимых целей и задач. Но интерес к самим процессам управленческой деятельности возникает относительно поздно - в XVII в. Приблизительно в это, же время в политическом западноевропейском менталитете фиксируется представление о процессуальном характере управления.

Первоначально управленческие идеи разрабатывались в рамках традиционного для большинства социально-политических доктрин прошлого противопоставления реальной и совершенной моделей государственного устройства, целей и задач государственного организма. Сформулированные таким образом задачи и определяли функции по отношению к обществу. Несмотря на все различия в представлениях о роли государства в жизни общества, осуществление этих функций всегда так или иначе связывалось с государственной деятельностью. Особое значение приобретала ориентация на деятельность, которая рассматривалась как воплощение конкретной политики. Большая часть социально-политических доктрин XVII-XVIII вв., концентрируя свое внимание на проблематике государства, оказывалась, таким образом, учениями политическими.

Вопросы формирования особых структур и механизмов управленческой деятельности специально разрабатываются, начиная с А. Бэкона, Д. Локка, Т. Гоббса, Ш. Монтескье. Наиболее отчетливо эти идеи были высказаны в работах Монтескье, исходившего из необходимости разделения законодательной, исполнительной и судебной властей, что, по его убеждению, создавало препятствия для злоупотребления властью. Понимание Монтескье особенностей функционирования самих механизмов управления традиционно для его времени: это представление об

управлении как деятельности по реализации законов, ориентированных на осуществление высших государственных целей. Сходной точки зрения придерживался и И. Кант.

Иными словами, до конца XIX в. термины и понятия "государственное управление" ("политическое управление"), "социальное управление" используются весьма незначительным числом теоретиков. Понятие "государственное управление" в то время связывалось с деятельностью по конкретизации и реализации законов, с формированием организационных структур, способных к принятию и исполнению конкретных, единичных решений в рамках государственной политики, с созданием чиновничьей иерархической структуры, со структурированием единой государственной организации с учетом приоритетов государственной власти.

Существенным недостатком всех доктрин о государстве и управлении XVII- XIX вв., с точки зрения сегодняшнего дня, можно считать неразработанность вопросов о структуральном измерении управления. Хотя справедливости ради следует отметить, что мысль об организационных формах (структурах) управления возможна лишь после конституирования самой идеи системного (структурного) характера управленческого процесса. С исторической точки зрения ясно, что организационные структуры управления в каждом конкретном случае различаются. Важнейшими признаками структурированности управленческих процессов являются разделение функций между управленцами и формированием структуры управленческого аппарата, оформление своеобразного чиновничьего этоса. Уже С. Ф. Г. Гегель, К. Маркс и М. Вебер использовали для его характеристики специальный термин "бюрократия".

Многие исходные тезисы концепции управления возникли вне реального социального и политического контекста управления, долгое время оставались неустраиваемыми. Тем не менее, в течение XIX в. в европейской правовой и политической мысли фиксируется различие понятий "социальное управление", "государственное управление"; ставится вопрос об организационных и управленческих структурах власти, об особенности осуществления управленческих решений через политику<sup>2</sup>. Следовательно, можно сделать вывод о том, что к началу XX в. понятие "социальное управление" приобрело смысл и содержание для большинства специалистов по теории и истории государства и прав социальной философии.

Строго говоря, в начале XX в. мыслители, обращавшиеся к проблемам управления, принимали основополагающие характеристики понятий "государ-

ственное управление", "социальное управление" как они пришли из XIX в., практически без изменений. Речь идет о расширении функций социального управления за счет включения в их число деятельности по политической подготовке принятия и осуществления управленческих решений. В этом случае соответствующая концептуальная разработка той или иной проблематики также рассматривается как аспект социального управления и соответствует уровню развития социальных наук своего времени. В целом можно отметить, что становление концепции социального управления в XX в. шло по трем направлениям:

- развитие традиционных (классических) представлений об управлении, заимствованных из социально-политических доктрин XVII-XVIII вв.;

- разработка отдельных аспектов проблематики управления, не укладывающихся в традиционные установки, но опирающихся на них (неоклассическая трактовка социального управления);

- разработка методик и технологий объединения всевозможных подходов к управлению.

С начала XX в. проблемы отношения понятийных характеристик государства и управления не укладываются в рамки некой единой и целостной науки или теоретической концепции. Это связано с усложнением государственных структур и организаций, а также функций государства. По сути, можно выделить несколько направлений общественно-политической мысли, из которой выкристаллизовывается собственно управленческая проблематика. Это анализ социального управления в контексте теории и истории государства и права; исследование соотношения управленческих и экономических механизмов регулирования жизни социума в рамках политэкономических концепций; попытки теоретической социологии рассмотреть экономические реалии посредством методологической реконструкции идеальной типологии управленческих решений<sup>2</sup>. Хотя все эти проблемы возникли параллельно в различных отраслях знания, полученные результаты определили теоретический потенциал проблематики социального управления в XX в.

Попытка М. Вебера проанализировать социальное, в том числе политическое, управление как продукт и результат осуществления целей и желаний особой человеческой группы - бюрократии не может быть отнесена ни к политико-правовому, ни к политэкономическому исследованию вопросов управления. Это теоретико-идеологический подход к проблеме. Опираясь на анализ государственных институтов, М. Вебер охарактеризовал современное ему государство как разновидность предприятия, управление которым осуществляется бюрократическими средствами и методами. Бюрократическая иерархия обладала следующими признаками: разделением труда (четкая дифференциация компетенции и прав), иерархичностью (основанной на разделении труда вертикальной и горизонтальной структуры организации работ чиновников), едиными требованиями и

нормативами к деятельности отдельного чиновника, служебной дисциплиной (принципом персонального контроля за каждым служащим), письменной формой связи и общения (формализация актов принятия и реализации решений), деперсонализацией чиновничьей деятельности (разделение служебных и личных пристрастий, качеств служащего). Эту структуру М. Вебер и назвал бюрократией. Он считал, что "развитие и управление бюрократической культуры обусловлено ее явными преимуществами по отношению ко всем другим организационным формам". Само это определение предполагает историческую точку зрения на бюрократию. Вебер связывал бюрократические структуры с историческими реалиями - особенностями функционирования современного ему государства. При этом многие веберовские формулировки (характеризуемые им самим как эмпирически-дискриптивные) оказывались повторением большинства характеристик бюрократии, данными Г.В.-Ф. Гегелем и К. Марксом. Рассматривая бюрократическую структуру как "идеальный тип", Вебер следовал главным методологическим установкам своего анализа, т.е. исходил из того, что подобная структура не существует в действительности в чистом виде, а есть лишь абстракция, позволяющая зафиксировать определенные признаки современной общественной государственной иерархии. Однако нельзя забывать о том, что бюрократия, являющаяся для М. Вебера условием "поступательного развития государства", как "идеальный тип" воспроизвела особенности бюрократической организации XIX в. Поэтому позитивный смысл этого понятия может быть оценен только с учетом общих задач и целей социального управления в XIX в. В противном случае он теряет свою эвристическую значимость для теории управления.

Идеи М. Вебера оказали существенное влияние на развитие англо-американских эмпирических исследований управленческих процессов. Дело в том, что установка Вебера на бюрократию как "идеальный тип" открыла путь к исследованию сферы управления как структурированной деятельности. Структуры и организации управления были восприняты американскими последователями Вебера как идентичные, что позволило исследовать вопрос о роли организации в управлении<sup>2</sup>. Этим и определяется прежде всего вклад М. Вебера в развитие исследований по теории и практике социального управления в первой половине XX в.

Параллельно с анализом бюрократии М. Вебера шли разработки различных аспектов управления в политико-правовых концепциях государства. Одна из самых интересных позиций отстаивалась немецким ученым О. Майером (1846- 1924). Вслед за Л. фон Штейном, выдвинувшим тезис о невозможности адекватно осмыслить функции государства в их многообразии и целостности, Майер считал, что в силу этих обстоятельств понятие управления может быть определено только негативно: как деятельность государства, которая не является ни законодатель-

ной, ни судебной. Смысл данного негативного определения достаточно ясен: Майер стремился исследовать правовые нормы управления. Но это возможно лишь при условии, что управление как функция государства будет рассматриваться обособлено от всех остальных функций, прежде всего от функции законодательной, так как она конкретизируется и воплощается в политической деятельности государства. Поэтому за управлением остается лишь функциональная характеристика (управление есть деятельность). Но если удастся, четко разграничить все остальные функции государства, то становится ясно, что следует понимать под управлением<sup>1</sup>. Попытки Майера не удалась. В итоге он отождествил социальное управление с моделью становления системы государственного управления Германии. Было методологически сложно определить, какие деятельности государства можно рассматривать как лежащие вне сферы правовых норм. Поэтому парадоксальным образом к государственному управлению оказались причисленными ведение войн, подавление гражданских войн, чрезвычайные ситуации и т.п.

Традиции анализа социального управления в экономике восходят к известному немецкому экономисту А.Вагнеру (1835-1917). Вагнер руководствовался общими установками исследования управления в контексте проблем государства. Он считал, что для осуществления государственных целей необходимы государственные структуры и организации. Государственную структуру он характеризовал как иерархическую, включающую не только органы "высшего" управления (князь, двор, государственный совет, народное собрание), но и министерства, специализирующиеся на выполнении государственных задач (юстиции, внутренних дел, иностранных дел и т.п.). Обращаясь к сферам культуры, жилья и т.п., Вагнер рассуждал о "внутреннем управлении", управлении в смысле экономической деятельности государства. Он разрабатывал систему экономических взаимозависимостей всех "общественных дел", вел поиск единой системы для финансирования различных сфер государственной жизни. Экономические принципы организации хозяйства он пытался перенести на социальные структуры в целом. Это станет характерным для большинства экономических учений, претендующих на целостный анализ экономической жизни. Примеру Вагнера последовали многие экономисты, и в концепции управления вошла экономическая проблематика (методы планирования, механизмы реализации бюджета, интенсификация экономики посредством реформ управления и т.д.).

Экономические трактовки управления пользуются большой популярностью и сегодня. Это, прежде всего, концепция "public choice". Однако значительное место в экономических исследованиях управленческой проблематики занимают теории и концепции, которые опираются в своей аргументации на мировоззренческие установки в трактовке государства и управления. При этом возможны как бы два подхода

к мировоззренческо-идеологическим постулатам: либо конкретизация и обоснование в экономических и социально-экономических выводах, либо их последовательная элиминация из экономического дискурса; концепции, ориентированные на идеологему рыночной экономики.

Проблематика социально-экономических версий управления очерчена в экономических трудах К. Маркса. Основной тезис - идея особой роли капиталистического государства в буржуазном обществе. Управленческое решение есть не что иное, как установка на сохранение буржуазного экономического, общественного и политического строя. Государство, политическая система в целом (отождествляемая с управленческой) "работают" на капитал. Эти установки находят наиболее полное выражение в деятельности государственной бюрократии. Ее становление и развитие отражают логику эволюции капиталистической экономики. В рамках марксовской установки не только экономические подсистемы общества используют политические и государственные структуры в своих интересах<sup>3</sup>. В отличие от марксистски ориентированных доктрин концепции рыночной экономики тяготеют к трактовке государства как исключительно экономической структуры, которая институционализируется в ходе хозяйственной эволюции в целях обеспечения экономической безопасности, порядка и прогресса. Важно, что социально-экономические доктрины управления мало дают для развития идей социального управления, так как социальное отождествляется преимущественно с государственной и политической системами, что фактически сводит на нет саму постановку вопроса о социальном управлении как относительно самостоятельной сфере.

Доктрина "public administration" в ее классическом варианте есть не что иное, как функциональная формулировка идеи управления как реализации законов. Ее конститутивным элементом являются также выделение и обособление различных сфер деятельности, направленных на реализацию законов. В центре внимания - механизмы реализации законов на уровне управленческих решений. Поэтому столь многочисленны аналогии политического управления с управлением конкретными процессами на производстве в различных фирмах. Значимыми для организации управления признаются идеи разделения труда, координации усилий, планирования и т.п.

Одним из важнейших завоеваний концепций политического управления в XX в. является идея человеческого измерения в управлении. Речь идет не столько о признании роли человеческой индивидуальности, сколько о конструировании идеи человека как субъекта процесса социального управления, как "administrative man". В этом смысле человек выступает как гарант качества и верности осуществляемого в управленческой практике решения. Подобные установки, пришедшие в управление в 30-е годы из эмпирической практики промышленного менедж-

мента, по-новому расставили акценты в социально-управленческой проблематике.

Процессы политического управления осуществляются как регламентированная законами государственная политика. Реализация означает принятие решения с учетом прав и нормативов управленческой деятельности. В концепциях политического управления XX в. формула решения, понятая как практический процесс принятия решения с учетом приоритета общественного интереса, выдвигается на первый план. Значительный вклад в разработку анализа механизмов принятия управленческого решения внесли работы Г. Саймона. Для него решения - это выбор определенной модели поведения из множества альтернатив. Акт выбора совершается, как правило, в процессе анализа, проверки, оценки возможных альтернатив вплоть до нахождения лучшего с точки зрения субъекта варианта. Следовательно, решение - это процесс выбора. Не выбор является осуществлением момента решения, а весь процесс решения определяет результат выбора. Заслуга Г. Саймона состоит в том, что он выделил важнейшие этапы данного процесса: выбора цели и средства (или их множества); предпочтительного определения системы целей; определения ситуации выбора; выдвижения альтернативных путей; оценки альтернатив с учетом поставленной цели, оценки ситуации, необходимых ресурсов и затрат; реализации совершения намеченных действий.

Если в европейской управленческой литературе вплоть до конца 20-х годов

XX в. главные усилия были направлены на то, чтобы различить политическое и социальное управление, то в американских источниках административное и политическое управление рассматривается как взаимосвязанный и взаимообусловленный процесс. Эта тенденция, начиная с 50-х годов, получает распространение и в европейских источниках. Сегодня концепция социального управления немислима

вне доктрины "policy making" как ее компонента.

Сложность вопроса, является ли политическое решение функцией социального управления, обусловлена еще и тем, что исторически функции подготовки политических решений "легли" на управленческие структуры в силу слабого теоретического потенциала представительной власти. Но сегодня она обладает всеми необходимыми и достаточными ресурсами для подготовки высших политических решений. Однако практически невозможно элиминировать из социального управления процессы подготовки политических решений. Это характерно и для самых развитых демократических структур современности.

#### **Литература:**

1. Классика маркетинга: Сборник работ, оказавших наибольшее влияние на маркетинг / Пер. с англ./ Сост. Б. М. Энис и др. - СПб: Микма, 2011. - С. 459.
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. - М.: Фонд научных исследований "Прагматика культуры", Институт экспериментальной социологии, 2002 - С. 231.
3. Антология мировой политической мысли. В 4 т. - М.: Канон, 1997. - Т. 1. - С. 117.
4. Технологии в политике и политическом управлении. / Под ред. Анохина М.Г., Комаровского В.С., Матвеевко Ю.И. - М.: Издательско-торговый дом "Гранд", 2000. - С. 213.
5. Василенко И. А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. - М., 1998. - С. 123-145.
6. Усович И. В. Человеческое измерение политического управления: к истории становления проблемы//Вестник МГУ.- Серия 12. - Политические науки.-2010.-№2.-С.52.
7. Пронкин С. В. Петрухина О. Е. Государственное управление в зарубежных странах. М.: Логос, 2011.
8. Вебер. Избранное. - М.: Лабиринт, 1995. - С. 234.
9. Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. - М: Три Квадрата, 1998. - С. 83.

**Рецензент: д.полит.н. Дононбаев А.Д.**