



ПУБЛИЧНЫЕ ЦЕННОСТИ, КОНФЛИКТЫ И ПОЛИТИКО- АДМИНИСТРАТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

2.1. Противоречивость этосов политико-административного управления как источник конфликтов и развития

Актуальность темы, связанной с противоречивостью этосов в политико-административном управлении страны, показали события на Украине зимой 2013–2014 гг. Политические «верхи» не могут справиться с социально-экономическим, политическим кризисом, народные «низы» не хотят уже верить в то, что власть способна с ним справиться, а чиновники оказываются заложниками этого противоречия. Примерно такая же ситуация наблюдалась в России в начале и в конце XX в. Почему это происходит и можно ли такую ситуацию предусмотреть и урегулировать? В этом следует разобраться.

Рассуждая о политико-административном управлении (ПАУ)¹, мы подразумеваем прочный симбиоз политического, административного (технологического) и социального этажей этой сложной конструкции, где главными действующими лицами выступают политики, чиновники и общество. Но каждый из них одновременно имеет определенные черты, отделяющие их друг от друга, несмотря на то что это один процесс, кажущийся гомогенным. Неслучайно в истории исследования политико-административного управления мы наблюдаем разные периоды: когда ученые склонны были то отделять политическое от административного, то с не меньшим энтузиазмом объединять их, а также объяснять последствия неудачного политического и бюрократического управления обществом, чреватого революционным взрывом, когда общественный заказ игнорируется.

Обратимся к некоторым нюансам понятий собственно «политическое управление» и «административное управление» в ПАУ. По мнению О. Ф. Шаброва, политика начинается там, где какая бы то ни было деятельность оказывается связанной с государством и затрагивает отно-

шения больших социальных групп с несовпадающими интересами, т.е. находящихся в состоянии конфликта. Управление же, если рассматривать его в функциональном аспекте, выступает как субъект-объектное, вертикальное взаимодействие, отношение соподчинения. Политическое управление, таким образом, если говорить о деятельности государства, — это сфера государственного управления, затрагивающая отношения больших социальных групп с несовпадающими интересами².

Но если продолжить анализировать процесс политического управления, то необходимо отметить следующие его особенности: *во-первых*, он влияет на весь ход событий в обществе; *во-вторых*, имеет дело с политическим конфликтом или с общественно значимой проблемой, которую предстоит разрешить; *в-третьих*, связан с выбором общественно значимых альтернатив развития общества (политическое лицо будущего); *в-четвертых*, сопряжен, когда необходимо, с легальным применением силы, использованием власти; *в-пятых*, вынужден задействовать общественные силы, чтобы переломить ситуацию, повлиять на другие силы; *в-шестых*, цель в политуправлении может быть достигнута только посредством совместных коллективных действий государства и общества. Иными словами, политическое управление носит публичный характер, направлено на общественно значимую проблему, связано с выбором альтернативных путей реализации актуальной общественно значимой ценности (социальная справедливость, либерализм, социализм, демократии и т.д.), которые могут быть реализованы только в процессе государственно-общественного взаимодействия.

Но в управлении государством есть не только политическое, но и неполитическое, или технологическое, управление. Замечено, что оно обнаруживается в двух случаях:

- когда речь идет о внутренних, не публичных функциях государственного аппарата (бухгалтерия, делопроизводство и т.п.);
- когда в своей публичной деятельности органы государственной власти решают проблемы общественного организма в целом, не вторгаясь в сферу несовпадающих интересов больших социальных групп (организация дорожного движения, борьба с преступностью, организация уборки мусора и т.п.)³.

В целом соглашаясь с таким подходом, добавим только, что переток политического управления в неполитическую (административную) сферу, и наоборот, трудноуловим. Вспомним, как в России чисто административные решения, увеличивающие число владельцев мигалок на дорогах столицы, породили политизированное движение «общества синих

ведерок», или борьбу общественности против этого уродливого явления «неравенства на дорогах», и разделение в самом государственном аппарате на его сторонников и противников. Проблема заключается в том, как минимизировать негативные политические последствия административных решений и как не дать администрированию перекрыть дорогу необходимой политической деятельности. И здесь важно дальше поразмышлять о разнице «политического» и «административного» этажей ПАУ.

Между политическим и административным управлением имеется как тесная связь, так и отличия. Связь заключается в том, что администратор, будучи лоялен правительству, принимает решения, согласующиеся с политическим курсом. Политик определяет цель, ценности, основные правила игры, направление движения. Администратор думает, как можно достичь этой цели и эффективно двигаться в том же направлении.

Вместе с тем между ними существуют и различия. Политическое управление чрезвычайно чувствительно к общественному мнению, массовым настроениям в обществе. Оно подвержено влиянию текущих событий как внутри страны, так и за рубежом. На нем лежит отпечаток идеологических предпочтений лидеров. Таким образом, можно сказать, что успешное политическое управление предполагает нормативно-ценностные знания, обращенные на выяснение целесообразности действий в пределах всего общества и государства и оценочных характеристик с их стороны.

Напротив, административное управление более рационально и технологично, функционально организовано, иерархично, решает конкретные задачи и согласуется с законами, регламентами, инструкциями, внутренним распорядком и т.д. Для административного управления нужны нормативно-позитивные знания, направленные на анализ конкретной ситуации и ее последствий.

Можно сказать, что политическое управление занимается стратегией, а административное — тактикой. Первое отвечает на вопросы: что, зачем, почему? Второе — как и при помощи чего?

Ряд ученых, критикуя постсоветское государство, определяют его как «бюрократически-политическое»⁴, указывая, тем самым на наличие отчуждения между этими этажами и главенство чиновничества над политиками, у которых нет в голове целостного политического проекта развития страны. Однако отчуждение, противоречия и конфликты между ними возникают не только по функциональным, но и по нормативно-ценностным, идеологическим основаниям. Нелояльность, отчуждение государственного аппарата от правящей политической элиты может привести к бойкоту, саботированию исполнения политических решений. Примером может служить период прихода большевиков к власти в 1917 г., когда вместе с но-

вой правящей политической элитой пришла и новая социалистическая идеология, а государственный аппарат или весь процесс государственного управления оказался в руках прежней бюрократии, саботирующей решения Советской власти. Похожая ситуация наблюдалась в России в начале 90-х годов прошлого века после свержения коммунистического режима.

Не менее важно, что отчуждение происходит и между двумя «верхними» этажами — политическим и административным и третьим этажом ПАУ — *социальным*, обществом, которое придает импульс, «дает задание» всему процессу управления. В любом государстве постоянно воспроизводится противоречие между политико-государственной властью, где субъектом является государство, и политико-негосударственной властью (социальной властью), где субъектом выступают общество и его институты (партии — прежде всего политическая оппозиция; движения; группы давления). самодеятельные организации, местные сообщества граждан. Социальная власть действует посредством массовых выступлений, обращений, давления через прессу, путем формирования определенного общественного мнения, с которым вынуждена консультироваться и считаться государственная власть. Иными словами, она является одновременно соавтором и контрагентом политико-административного управления. По мнению Г. В. Атаманчука, необходимо не только различать политику и государственное управление, но иметь в виду, что политическое рождается в гражданском обществе: «*во-первых*, сфера политики и сфера государственного управления не совпадают полностью друг с другом, не накладываются одна на другую: политические интересы реализуются не только через государственное управление, так же как и государственное управление занято решением не только политических проблем. *Во-вторых*, политическая деятельность, которая, хотя и направлена в конечном счете на управление государственными и общественными делами и в этом, собственно, и выражается, имеет более широкий смысл, ибо включает в себя теоретическую деятельность в сфере политики, деятельность по формированию политического сознания людей, политическую пропаганду и агитацию, политическую организацию. *В-третьих*, политическая деятельность в своем, так сказать, «*фундаменте*» осуществляется в гражданском обществе и выступает относительно самостоятельной по отношению к государству (выделено Л. Т.)»⁵. Гражданское общество действует согласно закону и одновременно своему пониманию справедливости, не исключая гражданское неповиновение в случае несогласия с деятельностью политиков и бюрократов. Управление обществом, человеческим поведением осуществляется еще и посредством морали, нравственных норм. Эти самообязывающие нормы, «неписанные

правила», создаются самими гражданами и означают по существу общественное самоуправление. Они основываются на культуре, отличающейся от документально-юридической культуры большей неопределенностью и широтой толкования. По мнению специалиста в области изучения социальных норм и правил В. Д. Плахова⁶, бюрократическая организация общества в известном смысле противостоит его моральной организации, и отличительной чертой моральной организации человеческого поведения служит морально-нарративное бытие, что по существу исключает необходимость бюрократического института власти и вообще государственного документно-нормативного управления обществом.

Итак, из представленных выше рассуждений мы видим, что у каждого из этажей политико-административного управления есть свои цели, ценности, резоны и ориентиры, которые не совпадают друг с другом и могут создать серьезные сложности в управлении страной, если не будет точного понимания того, как этот процесс можно отрегулировать. Речь идет о различных *этосах*⁷ функциональных ролей, исполняемых политиками, бюрократами и социальными субъектами в общем поле культуры.

В общем виде этос — кодекс общепризнанных правил поведения сословия, позволяющий человеку вести себя таким образом, что другие люди признают его поведение достойным. Однако с понятием «этос» и его функционированием все значительно сложнее. Как известно, конвенциональные или договорные нормы, которым мы следуем, придают социальному миру регулярность и предсказуемость. Но люди нередко отклоняются от правил, которым они обязаны следовать, и, кроме того, типов нарушений правил так же много, как много социальных, политических и административных норм и ценностей⁸. Добавьте к этому, что нормы различных культур, а также субкультур в рамках одного общества существенно различаются. Надо также отдавать себе отчет в том, что этос — конкретно-историческое образование, и он утверждается самими участниками этической солидарности. Кроме того, этос как понятие на протяжении всей истории имел и имеет различные толкования: то этос приравнивают к морали, то ставят шире ее, то определяют его место как нрав, то что-то среднее между моралью и девиацией, подобное привычке, даже ритуалу. Среди современных понятий этоса есть такое, которое позволяет отличать феномен этоса от нравов: это понятие адекватно обозначению *промежуточного уровня* между различными нравами и собственно моралью, что-то среднее между сущим и должным. Для проведения такого рода отличий имеет смысл использовать однопорядковое с «этосом» понятие «хабитус» (греч. обычай); оно позволяет отличать условную «мораль по обычаю» от

безусловной морали как формализованного и идеализированного должного. Габитус (хабитус) — система приобретенных схем восприятия и оценивания, сложившаяся на практике и позволяющая обеспечивать взаимную коммуникацию в обществе. Достаточно сформировать у индивидов представление об определенном порядке вещей в обществе, как люди начинают воспринимать мир «как само собой разумеющееся». Из всех видов скрытого внушения Бурдье считает его самым беспощадным⁹.

Таким образом, у нас есть возможность, как минимум, рассматривать этос в «трех лицах» и как то, что предписано, как должное; и как то, что стало своего рода необходимостью, как «обычный порядок вещей»; и как отклонение от должного. Между ценностями и нормами мы также не ставим знака равенства и рассматриваем ценности как то, к чему люди стремятся, а нормы — как именно люди достигают этих целей¹⁰. Для политиков-управленцев характерна идейно-нарративная¹¹ культура, которая отличается высокой степенью оценочности и оппозиционности по отношению к иным (другим, не разделяемым ими) политическим ценностям, а для администраторов, бюрократов — документно-нормативная культура, которая относительно аполитична, потому что явно или неявно связана с проводимым политическим курсом и политическим режимом, но, как правило, отстает от меняющихся политических реалий, блюдя прежние нормы. Для общества характерна морально-нарративная культура. Оно само вырабатывает самообязывающие нормы, «неписанные правила» поведения, которые либо совпадают с нравственными моделями поведения политиков и бюрократов, либо нет, и тогда граждане выходят на улицы с протестами разного рода и требованиями: «Соблюдайте советскую Конституцию» (1968 г.) или «За чистые и честные выборы» (2012 г.). Ниже представлены три типа культуры политического, административного и социального этажей ПАУ и их этосы (табл. 2).

Отсюда становится понятно, почему политики и бюрократы не «удерживают государство» в кризисные периоды: этос общества не соответствует их этосу. Политики начинают исходить из своих личных интересов, прежде всего — своего самосохранения, сущее и должное ими игнорируется. Чиновничество же исходит из своей специфической рациональности, и если оно неожиданно наталкивается на какие-либо не направляемые политиками социальные силы, например, на взрыв массовой энергии в период революции, то оно способно воспринять их только как случайную помеху. Поэтому нет ничего удивительного в том, что в ходе всех революций бюрократия всячески стремится избежать столкновения с политическими проблемами и ищет выход в соответствующих постановлениях. Революция рассматривается бюрократией как непредвиденное нарушение

Таблица 2

Три этажа и три этоса политико-административного управления

Три этажа политико-административного управления	Особенности трех типов культуры	Цель, ценности, нормы (этос сущего)	Габитус (этос должствующего)	Девиация (этос преступления, преломления норм сущего и должного)
Политическое	Идейно-нарративная культура	Цель: нормотворчество; Ценности: общество равных возможностей; Нормы: деятельность по закону, включающая применение легального насилия	Политическая целесообразность, действия по обстоятельствам («политика как искусство возможного»)	Конвертация власти в капиталы, не-движимость, предательство национальных интересов, террор против своего народа
Административное	Документально-юридическая культура	Цель: нормосбережение; Ценности: закон и порядок; Нормы: деятельность согласно закону и административным предписаниям	Лояльность текущей политике, действия согласно указаниям сверху	Саботаж при исполнении политических решений, конфликты интересов, коррупция, воровство из государственного бюджета
Социальное	Морально-нарративная культура	Цель: Общественное благосостояние; Ценности: свобода, человеческое достоинство, справедливость, патриотизм; Нормы: деятельность согласно закону, совести, справедливости, не исключаяющая гражданское неповиновение	Молчаливое согласие с текущей политикой (социальный консенсус) в условиях стабильности, действия в рамках дозволенного	Террор против государства и его деятелей, предательство национальных интересов, преступность

установленного порядка, а не как самовыражение тех общественных сил, которые стоят за любым установленным порядком и создают, сохраняют или преобразуют его¹². Такое административно-юридическое мышление конструирует лишь замкнутые статические системы и посто-

янно видит перед собой парадоксальную задачу — включить в свою систему новые законы, возникающие из взаимодействия находящихся вне рамок системы сил, т.е. сделать вид, будто продолжает развиваться одна основополагающая система.

Но с другой стороны, общество нуждается в случае возникающих конфликтов в справедливом медиаторе, на роль которого и претендуют политики и чиновники, выступающие со своими мерками морали и справедливости, которые могут противоречить общественным или полностью им соответствовать. Впрочем, и у общества может измениться представление о легитимности политической власти. Известно, что понятие это включает как представление о легальности (законности) власти, так и об уровне ее морального поведения и доверии к ней со стороны граждан. Как известно, общество еще со времен провозглашения в 1776 г. Декларации независимости США получило право на сопротивление самоуправной власти, закрепив его в качестве нормы-этоса.

Особенность социально-политического арбитража государства состоит в том, что оно должно осуществлять контроль от имени всего общества и в его же интересах, учитывая состояние морально-нарративного этоса народа. *В основе социально-политического арбитража государства должно лежать не только законодательство данной страны, но и представление большинства общества о справедливости.* В зависимости от приоритета критериев целого или индивидуального выделяют справедливость коммьюнитаристскую, или коммунитаристскую (от англ. *community* — община, общность), либерально-демократическую и либертатную, получившую свое воплощение в социалистических и капиталистических политических и экономических системах. Например, А. Макинтайр в своем коммунитаристском понимании социальной справедливости утверждает, что для развития общества недостаточно формальной справедливости, основанной только на праве, необходимо развивать нравственные качества человека, думающего о благе общего. Такому подходу противостоит либертаризм, при котором приоритет отдается свободе, индивиду и реализации его интересов (Р. Нозик, Ф. А. Хайек и др.). В демократическом либерализме совмещается свобода личности и этика прав и обязанностей (Дж. Роулз, Р. Дворкин и др.), а в социал-демократическом подходе акценты при определении социальной справедливости делаются на демократической легитимации, но при сохранении прав индивида (Х. Аренд, Ю. Хабермас).

Иными словами, государство на деле не бывает беспристрастным арбитром, а согласно с этосом политической элиты и ее идейно-нарративной культуры разбирает конфликты с точки зрения интересов правяще-

го класса и господствующей идеологии. Например, в США государство действует в рамках либеральной идеологии и в интересах «среднего класса», заинтересованного в политической стабильности, к нему по уровню доходов относится 70% белого населения и 20% черных американцев.

Осуществляя социально-политический арбитраж, государство обычно предоставляет определенные гарантии одним (например, пособие безработным или многодетным семьям) и устанавливает ограничения для других (например, максимум землевладений, размеры которых ограничены, например, в Японии, Пакистане или Египте). Эти меры смягчают противоречия, возникающие между различными социальными слоями общества.

Когда же элита начинает работать только ради своего обогащения, то случаются кризисы. Стюарт Лэнсли, автор книги о неравенстве¹³, считает, что современные западные экономики все больше превращаются в двухскоростные: быстрая колея — для сверхбогатых и медленная — для всех остальных. До начала последнего кризиса уровень жизни вторых сохранялся, несмотря на снижение реальных доходов, в основном за счет бума кредитования, часто под обеспечение недвижимости. При этом финансовый сектор оставался источником прибыли для глобальной элиты сверхбогатых, ассоциирующихся с нью-йоркской Уолл-стрит и с лондонским Сити. Когда же финансовый пузырь лопнул, пострадали в основном те, кто находился в медленной колее. Отсюда и выражение протестующих в Нью-Йорке: «Оккупируй Уолл-стрит!», которые выступили от имени 99% населения.

Кроме справедливости, составляющей существо морально-нарративной культуры общества, или социального этажа управления, большую роль играет нравственность. Сегодня нравственный этос, вырабатываемый обществом, приобретает принципиальное значение для выживания современного государства. Нравственное вырождение элиты и бюрократии способствовало и падению качества политико-административного управления. «Этос преступления норм сущего и должного» в пользу наживы и личного преуспеяния политиков и чиновников вызвал у современного общества по всему миру потребность в повышении нравственных требований к ним. Идеино-нарративная и документно-нарративная культура политиков и чиновников должна обрести моральную крепость, принесенную им здоровой частью общества, уставшей от лжи и лицемерия.

Если этос политиков и бюрократов синхронизируется с нравственным этосом общества в данном текущем историческом времени, то дальнейшее усиление кризиса удастся предотвратить. Если власть сможет еще и предпринять эффективные меры по перестройке действительнос-

ти в соответствии с этими ценностями, правилами и нормами, то и революционного взрыва можно избежать. Таким образом, на наш взгляд, «работают» противоречия этосов в политико-административном управлении на конфликты, кризисы, а также и на развитие общества.

2.2. Конфликт публичных ценностей и политико-административные культуры

Наблюдаемое в последнее десятилетие века убыстрение темпов перемен в различных сферах жизни общества, развитие процессов глобализации и усиление взаимосвязи отдельных государств и народов, разразившийся в 2008 г. мировой финансово-экономический кризис изменили образ жизни и привычную картину мира, породили целую серию новых проблем и противоречий или обострили, трансформировали уже имеющиеся.

Социальные и политические конфликты стали постоянной и неотъемлемой чертой современного общества, подрывая политическую стабильность и угрожая самим устоям общества.

Одной из ключевых причин политической нестабильности, наблюдаемой в современном мире, является потеря доверия граждан к государству на фоне усиления его регулятивных функций, вызванных необходимостью преодоления кризисных явлений. Все меньше граждан идентифицируют себя с государством и ценностями, поддерживаемыми государством, предпочитая им другие, предлагаемые, в частности, кругом общения — в интернет-сообществе.

Истоки недоверия к государству имеют двоякую природу: с одной стороны, снижение потребности граждан в институтах-посредниках (партии, профсоюзы, государственные институты), с другой — ограничение суверенитета и ресурсов современного государства, его способностей удовлетворять общественные запросы при нарастании (в условиях кризиса) требований к нему. Особенно ярко это проявляется в таких странах, как Россия, где недоверие и критика институтов государства часто сочетаются с упованием на него в решении насущных личных проблем.

Как отмечает Р. Инглхарт, современные люди не склонны принимать те издержки, которые связаны с современной бюрократией и жесткими социальными нормами, предпочитая им индивидуальный выбор и участие в неформализованных структурах. Этот постмодернистский сдвиг в мировоззрении и ценностях современного человека оказывает прямое воздействие на политическое поведение людей, формы и методы действий, используемых ими для достижения своих индивидуальных и групповых ин-