

УДК 32.001:001

С.В. Решетников, Т.С. Решетникова

ФУНКЦИОНАЛЬНЫЙ АНАЛИЗ В ПОЛИТИЧЕСКОЙ НАУКЕ: ИНСТРУМЕНТАЛЬНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ

Общественная роль политической науки во многом объясняется теми функциями, которые она выполняет. Экспланаторная или объясняющая функция политической науки заключается в объяснении того, зачем возникают определенные процессы и явления и почему им присущи те или иные особенности. Эти вопросы формулируются с целью выяснения характеристик как взятых в совокупности явлений, так и взаимодействующих в рамках целого.

Инструментальная функция политической науки используется с целью установления достоверного диагноза положения вещей, выбора наиболее адекватных действий, принятия соответствующих решений для достижения желаемого результата.

В современных управленческих системах государственное управление проводится в жизнь, инструментуруется посредством сложной системы административных служб. Эти службы выполняют наибольшую часть работы правительства и, таким образом, влияют на граждан более прямо и непосредственно, чем иные правительственные институты. Тем не менее, для аналитиков нет острой необходимости быть слишком связанными и зависимыми от государственного администрирования (т.е. всех тех структур и процессов, включенных и задействованных на стадии инструментаризации управления), несмотря на то, что агентства и службы имеют значительную свободу действий (в том смысле, что имеют выбор среди альтернатив) в проведении управления в рамках их юрисдикции. Они не всегда автоматически выполняют все то, что исходит от законодательных органов или других центров принятия решений, хотя всегда представляют, что именно от них требуется [4].

Классической особенностью литературы по общественно-государственному управлению (public administration) является утверждение, что управление и администрирование – это отдельные, различающиеся между собой сферы деятельности [5, с. 60]. Управление связано с формулированием воли государства и проводится в жизнь (управляется) «управленческими отраслями» правительства, такими, как органы законодательной и исполнительной власти. Администрирование, с другой стороны, связано с инструментированием, выполнением воли государства и с достижением эффекта более или менее автоматического выполнения решений управленческих центров. Администрирование всегда связано с постановкой вопроса, что мы имеем на сегодняшний день, а не с тем, что желательно сделать. Администрирование сосредоточено и направлено на достижение наиболее эффективных и оптимальных путей для наилучшего инструментирования, проведения в жизнь управления. Аналитик в своем исследовании может остановиться на стадии принятия управленческого решения. Однако, за исключением небольшого числа плохо информированных людей, никто из ученых на сегодняшний день не исключает из расчета управленческо-административную дихотомию [6].

Административные службы часто оперируют широкими и двусмысленными, установленными законом мандатами, что оставляет за ними значительную свободу действий в определении того, что они должны и чего не должны делать. При этом они часто ссылаются на народные интересы и общественную необходимость тех или иных решений. Такие законодательные полномочия являются ничем иным, как директивами для ведомств, которые дают возможность осуществлять управление и принимать решения, относящиеся к компетенции ведомств. Те лица, которые принимают решения на уровне законодательной власти, часто бывают не в состоянии четко оценить возможно-

сти реализации своих решений, особенно по проблемам, являющимся потенциально конфликтными в масштабах общества, региона и т.д. Только после уяснения всех неточных положений и двусмысленностей законодательные поручения могут быть выполнены. Недостаток времени, информации, компетенции также может способствовать делегированию широких полномочий службам и ведомствам.

Управленческие решения довольно часто облечены в общие положения, которые, перемещаясь по административным каналам, приобретают более определенный вид, становятся более применимыми для согласования интересов конфликтующих групп общества. В этих условиях административный процесс становится продолжением законодательного процесса, и администраторы оказываются вовлеченными в управление.

Хотя законодатель делегирует многие полномочия по принятию решений административным службам, было бы неверно предполагать, что законодательная власть не может действовать прямо и направленно. Примером может быть законодательство Республики Беларусь по вопросам социальных гарантий малообеспеченным слоям населения, где точно определяются размеры пособий, сроки их выплат и другие условия. В таких обстоятельствах административный процесс выполнения принятых решений превращается в рутинную обыденную работу, не способствующую возникновению противоречий и конфликтных ситуаций.

В то время как административные службы являются первичными исполнителями государственного управления, многие другие акторы также вовлекаются в этот процесс. В процесс принятия решений вовлечены законодательные органы, суды, группы интересов, общественные организации. Они могут быть также непосредственно вовлечены в управленческое инструментирование или действовать опосредованно, влияя со стороны на административные службы, а иногда и так, и иначе одновременно.

Какова же роль законодательных органов Республики Беларусь в администрировании управления? Парламент может влиять на администрирование различными путями. Чем более детализированное законодательство прошло через парламент, тем меньшей свободой действий располагают административные службы. Соответствующий комитет зачастую сопровождает законопроект предложениями по поводу того, каким образом данное законодательство должно быть инструментировано. Данные предложения не имеют законодательной силы, но они могут быть проигнорированы администраторами только под страхом наказания. Законодательные органы и соответствующие комитеты часто стремятся влиять на службы, находящиеся в пределах их компетенции. Утверждение парламента требуется при назначении на многие высшие административные посты во многих странах, и эта практика может использоваться как рычаг управленческого влияния. Парламентское вето также служит важным инструментом, позволяющим парламенту и его комитетам влиять достаточно эффективно на административное управление на конкретных направлениях. Некоторые законы проводятся в жизнь, главным образом, через судебные процедуры и действия. Применение законов, связанных с уголовными преступлениями, – наиболее характерный пример. В Республике Беларусь наиболее важные дела рассматриваются Конституционным судом.

В некоторых случаях суды могут быть прямо вовлечены в административное управление.

Наиболее важным является то, что суды воздействуют на администрирование управления через толкование, интерпретацию законов, административных правил и постановлений, через пересмотр административных решений в случае их несоответствия закону. Суды вправе способствовать или отменять инструментирование по конкретным делам, принимая по данному поводу свое решение.

Поскольку законодательство наделяет административные службы значительной свободой действий, после того, как закон принят, социальные интересы перемещаются

из законодательной на административную арену. Те группы, которые способны использовать в своих интересах известную свободу действий административных служб, получают возможность эффективно влиять и на достижение своих целей, и на формирование государственного управления в целом. Иногда отношения между службами и группами интересов становятся настолько тесными, что может привести к «захвату» группами интересов отдельных административных служб, которые становятся в таком случае «базами» влияния, «зоной особых интересов» и т.д.

На локальном, местном уровне важную роль в инструментировании управления играют общественные организации. Они обеспечивают прохождение таких вопросов, как отбор программ сервисного обслуживания населения, обеспечивают финансовую поддержку программ землеустройства под эгидой Министерства сельского хозяйства, занимаются программами помощи бедным, т.е. общественные организации во многом способствуют отбору сервисных программ, подготовке и подбору исполнителей этих программ. На стадии инструментирования управления задействованы все возможные категории участников, указанных выше. Ранг участников варьируется в зависимости от тех или иных сфер применения управления. Значит, управленческий анализ должен охватывать всех тех, кто так или иначе влияет на инструментирование управления.

Что же такое административный процесс? Термин «административный процесс» используется для обозначения функционирования административной системы во времени [7]. Главные усилия дальнейшего анализа будут сосредоточены на некоторых аспектах административного процесса, которые имеют решающее влияние на инструментирование, содержание и последствия управления. Эти аспекты включают в себя рассмотрение административных организаций, административного управления и процесса административного принятия решений.

Следует стремиться создавать не статические, а динамические объяснительные модели. Влияние политических институтов на динамику формирования политики и имплементацию программ очевидно. Многоуровневые отношения и интеракции процессов принятия решений имеют влияние на политический результат (outputs), исключая институты сами по себе. Экспланаторная модель, которая фокусируется на этих динамических процессах, является решающим элементом в арсенале аналитиков публичной политики. В модели, акцентирующей внимание на динамических факторах, публичная политика это не только то, что правительство намерено делать, но также то, что оно делает в действительности. Здесь анализируются два процесса: принятия политических решений и политической имплементации, которая показывает политику как результат [8, с. 992].

Термин «политическая имплементация» относительно недавно вошел в научный оборот. Для понимания имплементации публичной политики важны следующие четыре фактора:

- 1) коммуникации, определяющие направления действий субъектов, реализующих политику;
- 2) необходимые ресурсы;
- 3) статусные позиции (или диспозиции);
- 4) структура административной иерархии, посредством которых осуществляется процесс имплементации.

Российский ученый А.А. Дегтярев выделяет три группы методов, используемых в политическом познании: общенаучные, социально-гуманитарные и специально-научные. Далее А.А. Дегтярев пишет: «Первая общенаучная группа методов состоит из двух основных компонентов или подгрупп познавательных средств: логико-эвристических приемов и философско-аксиологических принципов изучения политической жизни. В данном случае речь идет о таких хорошо известных всякой

науке методах, как индукция и дедукция, анализ и синтез, диагноз и прогноз, определение и классификация, сравнение и аналогия, дескриптивно-конкретное описание и абстрактно-объяснительная интерпретация, наблюдение и эксперимент, статистический анализ и логико-математическое моделирование, верификация и фальсификация и т.д.» [3, с. 571–572].

Объяснение обычно имеет большое значение для профессиональных политических аналитиков. Разграничение между экспланаторными моделями основано на источниках публичной политики и специфике динамических процессов в политической сфере. Наиболее обобщенными среди таких моделей выделим пять: системная модель политической системы; модель структуры власти; партийная (электоральная), организационная модель; институциональная / конституциональная модель.

Системная модель как наиболее обобщающий и абстрактный анализ элементов, вовлеченных в политическую жизнь, описана Дэвидом Истоном. Политические аналитики разработали самые разнообразные и специфические версии взаимодействия между «окружением» и «публичной политикой». Модель политической системы по сути описывает политический процесс как конверсию импульсов «входов» (факторов окружения) в «выходы» (различные виды публичной политики), которые, в свою очередь, через «петлю обратной связи» идут опять на «вход». При применении этой модели аналитик обеспечивает объяснение публичной политики, основанной на позиции, что они (т.е. публичные политики) представляют собой реакцию политических авторов и институтов на влияние «общего окружения». Эта модель может считаться *функциональным объяснением политики*. Публичная политика является продуктом системы, которая функционирует для того, чтобы транслировать внешнее влияние в приемлемую реакцию. Вовлеченные силы окружения могут быть физическими (климат, физические характеристики ландшафта, кондиции почвы), социально-экономическими (доходы на душу населения, уровень образования, уровень урбанизации), психологическими (общественное мнение), историческими (нормы и традиции). В модели политической системы действует медиаторный механизм между публичной политикой и факторами окружения. Предполагается, что факторы окружения и есть источники правительственных действий и заявлений [1, с. 51].

Модель структуры властного отношения строится на предположении, что акции и заявления правительства продуцируются на базе приказа, влияния и убеждения. Власть есть взаимоотношение между, по крайней мере, двумя субъектами «А» и «В». Власть включает четыре решающих компонента:

1. Иметь власть – это значит иметь ресурсы, с помощью которых осуществляется влияние и возникает возможность легального использования принуждения.

2. Наличие ресурсов и возможность использовать их, являются двумя различными проблемами, причем решающим фактором является возможность применять ресурсы во властных отношениях.

3. Для осознанного осуществления и эффективного применения власти необходима «претенциозность» части властных ресурсов для того, чтобы использовать их в данной ситуации.

4. Обладание властью должно означать наличие «иных» индивидов и групп, стремящихся и способных к применению ресурсов. Этот компонент, возможно, является наиболее значительным из четырех, т.к. в нем заключается важная суть идеи, что власть есть взаимоотношение с «иной» частью, партией, оппонентами и т.д. При этом власть есть не внутренне присущая характеристика отдельной личности; власть достигается через социальные интеракции с другими личностями и существует только внутри взаимоотношений.

Это объяснение власти и ее главных компонентов помогает понять предпосылки моделей властной структуры публичной политики. Большинство моделей власти представляют собой широкий класс рационального объяснения, поскольку использование власти является намеренным и целевым, т.е. те, кто обладает властью, используют ее для достижения своих целей и задач.

Мы описали различные структурные компоненты властного отношения. Связать их воедино, выявив специфику внутренних взаимоотношений, удалось российскому политологу А.А. Дегтяреву. Ниже мы приводим упрощенную схему «политологического ромба» [2, с. 43] (рисунок 2). (Дегтярев, А. А. Политическая власть как регулятивный механизм социального общения // Полис. – 1996. – №3).

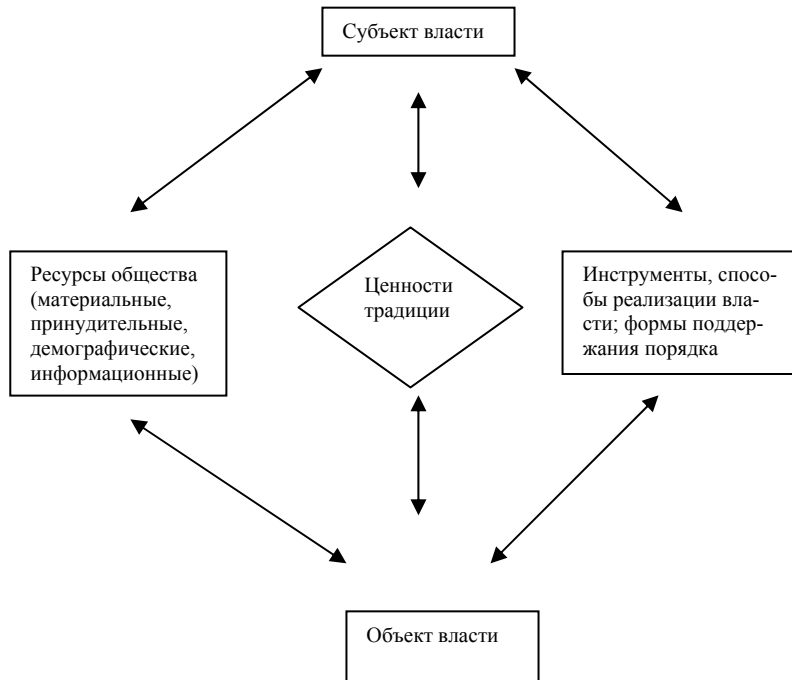


Рисунок 1 – Структура властного отношения: «политологический ромб»

Партийная (электоральная) и организационная модели. В политической системе есть много элементов, которые имеют различные цели и задачи. Для активных акторов политическое участие (politics) есть средство для достижения целей публичной политики, и их деятельность обычно включена во властные модели политики. Другие акторы участвуют в политическом процессе для того, чтобы получить контроль над чиновниками: т.е. некоторые люди участвуют в выборах или ищут назначений по службе ради своих собственных интересов. Они более заинтересованы в том, чтобы стать депутатами Парламента или местных Советов и т.д. Для этих лиц публичная политика есть средство на пути получения места в выборном органе либо в правительственном учреждении. Это стремление к службе (в офисе) есть сердцевина партийной/электоральной организационной модели. В ряде стран политические партии нацелены на парламентский тип деятельности как возможность дальнейшего влияния на формирование правительства. На выборах партии выполняют роль брокеров, которые обеспечивают голоса для кандидатов. Партии формулируют программы и обещают их реализовать после победы на выборах. И эта адаптация к выборщикам делает партийную/электоральную организационную модель потенциальным средством в объяснении публичной политики. Там, где есть соревнующиеся неидеологизированные партии, публичные политики пол-

ностью отражают пакет программ организаций, выигравших выборы. Содержание каждого пакета предположительно детерминировано требованиями групп избирателей. Политические программы, как правило, содержат достаточно обещаний, необходимых для того, чтобы убедить выборщиков проголосовать.

Институциональная (конституциональная) модель основана на том, что формальные и неформальные структуры политической системы имеют влияние на публичную политическую деятельность. Для ряда научных школ именно институционально-конституциональная модель является базовой, поскольку она содержит в себе механизм, через который общественные проблемы могут быть решены.

Итак, после завершения стадии принятия управленческого решения начинается этап инструментализации управленческих решений. Провести резкую границу между принятием управленческого решения и его исполнением довольно трудно.

В управленческое инструментирование как непосредственно, так и опосредованно могут быть вовлечены законодательные органы, суды, группы интересов, общественные организации.

Решающая роль в инструментировании управления принадлежит административным службам и их окружению. Окружение включает: законы, правила, процедуры, концепции правил игры, начальников исполнительных органов; систему парламентского надзора; суды, иные административные службы; группы интереса; средства массовой коммуникации.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Амелин, В. Н. Опыт развития прикладной политологии в России / В. Н. Амелин, А. А. Дегтярев // Полис. – 1998. – № 3.
2. Байме, К. Политическая теория: эмпирическая политическая теория / Политическая наука: новые направления ; пер. с англ. М. М. Гурвица, А. Л. Демчука ; науч. ред. Е. Б. Шестопа. – М. : Вече-Москва, 1999.
3. Дягтерев, А. А. Методы политологических исследований / А. А. Дягтерев // Политическая наука в России: интеллектуальный поиск и реальность : хрестоматия ; отв. ред.-сост. А. Д. Воскресенский. – М. : Московский общественный научный фонд; ООО «Издательский центр научных и учебных программ», 2000. – 684 с.
4. Гвишиани, Д. М. Организация и управление / Д. М. Гвишиани. – М. : Изд-во МГТУ им. Н. Э. Баумана, 1998. – 332 с.
5. Гибсон, Дж. Организации: поведение, структура, процесс / Дж. Гибсон, Д. Иванцевич, Д. Доннели. – М. : ИНФА, 2000.
6. Гиг, Дж. Ван. Прикладная общая теория систем / Дж. Ван Гиг. ; пер. с англ. – М. : Мир, 1981. – 733 с.
7. Государственная служба. Организация, кадры, управление. – М., 1999.
8. Общая и прикладная политология : учеб. пособие / под общ. ред. В. И. Жукова, Б. И. Краснова. – М. : МГСУ ; изд-во «Союз», 1997. – 992 с. – Режим доступа : <http://grachev62.narod.ru/Krasnov/contents.htm>. – Дата доступа : 13.06.2007.

Reshetnikov S., Reshetnikova T. Functional analysis in the political science: instrumental technologies

Author's attention turns to policy implementation or administration, which involves those players, organizations, procedures and techniques concerned with carrying policies into effect in an endeavor to attain their goals. In actuality, however, it is often quite difficult to differentiate neatly the adoption of policy from its implementation. Once again, the line between functional activities is smudgy.