

ПОЛИТИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ И КУЛЬТУРНАЯ ПОЛИТИКА

Н. В. Новичков

Министр культуры Пермского края



Данная статья раскрывает понятия политического управления и культурной политики, их сущность и содержание с точки зрения тенденций развития постиндустриального общества. В частности, обозначено, что культурная политика в настоящее время является основой всей региональной политической деятельности. В статье отмечено, что регионы могут получить значительные конкурентные преимущества в случае успешной реализации культурной политики, что может заложить основу для развития всей новой экономики.

Ключевые слова: политическое управление, культурная политика, регион.

This article is talking about state management and cultural policy, their nature and content in term of the new tendency - development of postindustrial society. It mentioned here, that at the moment cultural policy is the base of regional political activity and that regions can get strong competitive advantage if they are able to implement cultural policy successfully. All these trends can produce elements of new economic development.

Key words: state management, cultural policy, region.

Политическое управление как вид управленческой деятельности в отечественной теории и практике не имеет однозначного толкования. Однако нельзя не признать, что политическое управление – необходимая составляющая публичной управленческой работы, характерной для регионального уровня в России, особенно с учетом федеративного государственного устройства нашей страны. Попробуем разобраться и уточнить место, содержание и перечень субъектов политического управления на региональном уровне. Также важно понять: какое место в политике занимает культурная политика.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления являются субъектами государственного и муниципального управления.

Государственное и муниципальное управление – целенаправленное управленческое

влияние (реализация полномочий) органов государственной власти и органов местного самоуправления на общественные отношения с целью удовлетворения тех или иных общественных потребностей (4, с. 71).

Государственное и муниципальное управление характеризуется тем, что:

- в своем осуществлении опирается на публичную власть – организованную силу общества, способную, в том числе, к принуждению, к «легитимному насилию»;
- распространяет свое влияние на все общество и на всю подведомственную территорию;
- представляет собой единую систему (3, с. 122–123);
- использует в своей деятельности нормотворчество;
- наряду с прямым (директивным) часто

осуществляет косвенное управление (4, с. 71).

Очевидно, что с точки зрения содержания государственное и муниципальное управление может иметь самые различные проявления.

Не вдаваясь в подробный анализ, можно определить, что основная содержательная развилка находится на разделении видов управленческой деятельности с точки зрения функционального наполнения.

Традиционно менеджмент считается совокупностью четырех или пяти функций управления – планирования, организации, координации, мотивации и контроля. Кроме того, управление подразделяется на функциональные подсистемы – маркетинг, управление персоналом, управление инновациями, управление финансами, PR и пр. Государственное и муниципальное управление, соответственно, как вид публичной деятельности не может ни включать политическое управление.

Соответственно, политическое управление – одна из функциональных подсистем более общего государственного и муниципального управления.

В чем состоит политическое управление?

Часто многие эксперты говорят, что регионы (а точнее, их государственные органы) не

занимаются политикой, что это – удел политических партий и иных политических институтов. Однако следует заметить, что политика не ограничивается выборными (электоральными) процедурами, что это отдельная большая и значимая сфера человеческой деятельности. И роль региональных органов власти здесь тоже существенная.

Политическое управление – это специализированное направление управленческой деятельности, связанное с реализацией политической («околовластной») деятельности в обществе (4, с. 71).

Другими словами, выделение данного вида управленческой деятельности осуществляется на основании предмета управления, то есть здесь мы имеем дело с особым содержанием управленческого труда.

Результатом управленческого труда, так или иначе, является управленческое решение – директива, указание, приказ, команда, призыв на осуществление какого-либо целенаправленного действия.

Соответственно, менеджер может принять:

- директивное;
- нормотворческое;
- политическое решение (см. табл. 1).

Таблица 1

Содержание управленческих решений, принимаемых менеджерами государственного и муниципального управления

№	Наименование типа решения	Содержание (свойства) типа решения
1	Директивное решение	Решение, адресованное конкретному исполнителю, подразумевающее исполнение в точно определенный срок
2	Нормотворческое решение	Решение, адресованное определенному нормой кругу участников, подразумевающее типичное исполнение в типичной нормативной ситуации
3	Политическое решение	Решение, адресованное широкому кругу участников, подразумевающее исполнение в политически определенной ситуации

Безусловно, все решения, так или иначе, взаимосвязанны, дополняют и даже перетекают друг в друга. Это можно проследить на примере разработки и реализации стратегии социально-экономического развития региона (см. табл. 2). Из таблицы видно, что полити-

ческое решение (как самое широкое с точки зрения охвата участников и периода реализации) через нормотворческое превращается в конечном счете в директивное как самое точное с точки зрения субъектов и сроков исполнения.

Таблица 2

Основные управленческие решения по разработке и реализации стратегии социально-экономического развития региона

№	Наименование типа решения	Содержание (свойства) типа решения
1	Политическое решение	Определение миссии, основных задач, принципов, целевой аудитории и пр. стратегии социально-экономического развития
2	Нормотворческое решение	Подготовка Стратегии как части нормативного правового акта
3	Директивное решение	Реализация Стратегии по определенным направлениям

Особенности деятельности региональных органов власти. Особенно ярко различное содержание решений проявляется в деятельности именно субъектов государственного и муниципального управления.

Рассмотрим их деятельность на примере органов власти регионального уровня – уровня субъектов Российской Федерации.

Как известно, Россия с точки зрения государственного устройства относится к конституционным (некоторые исследователи считают, что к конституционно-договорным) формам федерации. Соответственно, полномочия федерации и её субъектов стоит искать именно на страницах Основного закона.

Статья 73 Конституции РФ определила, что «вне пределов ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти» (1). Исчерпывающий перечень полномочий федерации и предметов совместного ведения определяет за органами власти субъектов РФ всю полноту ответственности за политическое и социально-экономическое развитие регионов.

Направления управленческой деятельности региональных органов власти могут, например, определяться функционально-целевой моделью управления, как это реализовано в Пермском крае (6), (7), (8).

Устав Пермского края определил: «Стратегия социально-экономического развития Пермского края является частью единой государственной стратегии социально-экономического развития Российской Федерации и реализуется совместными усилиями государственных органов, органов местного самоуправления, хозяйствующих субъектов и населения Пермского края через осуществление органами государственной власти Пермского края государственных полномочий на основе целевого характера деятельности и сбалансированности усилий в рамках приоритетных направлений развития Пермского края, в первую очередь в сфере:

- развития человеческого потенциала;
- экономического развития;
- развития инфраструктуры;
- развития территорий;
- управления государственной и муници-

пальной собственностью» (2).

В соответствии с этими приоритетами в Пермском крае создана функционально-целевая модель регионального управления, построенная по матричному принципу. На оси абсцисс здесь находятся целевые направления развития (человеческий потенциал, экономический рост, развитие инфраструктуры), а на оси ординат – объекты управления (территории и государственные (муниципальные) уч-

реждения), которые и формируют соответственно 5 функционально-целевых блоков (см. рис. 1) (6), (7), (8).

Именно по этой схеме и построено Правительство Пермского края, когда у его председателя есть 5 функционально-целевых заместителей, каждый из которых возглавляет соответствующий блок. По аналогии строятся и администрации муниципальных образований Пермского края.

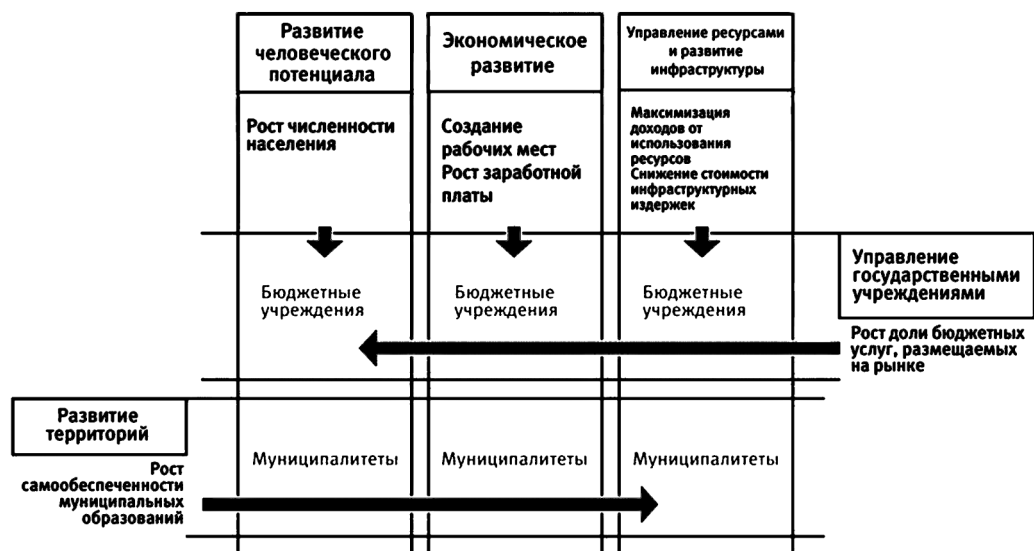


Рис. 1. Функционально-целевая модель регионального управления

Где здесь место политического управления? Очевидно, что на плоской интерпретации модели оно не может проявиться, поскольку имеет место в деятельности каждого функционально-целевого блока и находится уже на

оси аппликата.

На оси OZ могут располагаться виды управленческой деятельности с точки зрения содержания принимаемых управленческих решений (см. рис. 2).

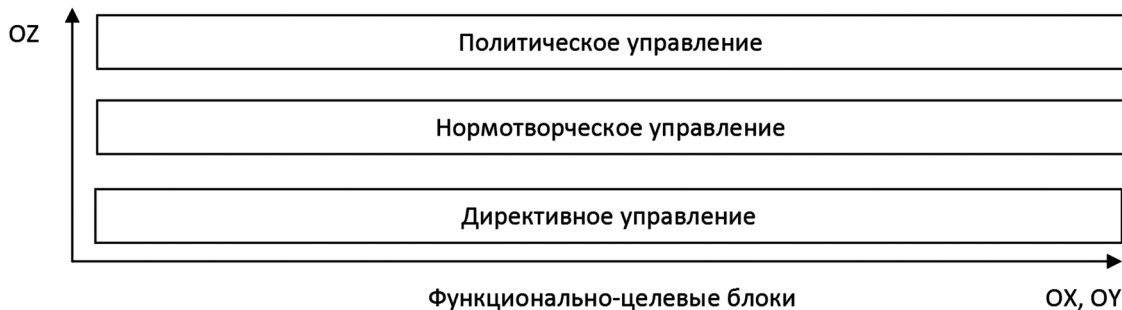


Рис. 2. Виды управленческой деятельности и функционально-целевая модель

Содержание политического управления. Политическое управление как процесс разработки и реализации политических управленческих решений включает в себя ряд содержательных составляющих.

В данном случае мы не будем анализировать технологический процесс появления решения на свет. Нас сейчас больше интересует именно содержание политического управления.

Здесь можно обозначить следующие составные элементы общей системы политического управления в рамках государственного управления на региональном уровне:

- 1) определение и реализация ценностно-содержательных принципов регионального развития;
- 2) обеспечения единства государственной политики;
- 3) обеспечение устойчивого развития региона;
- 4) определение и реализация приоритетов социально-экономического развития;
- 5) обеспечение единства социально-экономического развития региона в рамках общих направлений социально-экономического развития Российской Федерации;
- 6) обеспечение единства, целостности и системности социально-экономического развития региона и его территорий;
- 7) реализация права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления региона;
- 8) реализация права граждан на все формы местного самоуправления, в том числе территориального общественного самоуправления;
- 9) реализация права на добровольное создание и участие в деятельности общественных объединений и некоммерческих организаций;
- 10) обеспечение открытости и гласности в деятельности органов власти, реализация пра-

ва граждан на информацию о деятельности органов власти;

11) содействие национально-культурному развитию, традиционным формам деятельности, уклада и быта отдельных этнических групп;

12) содействие реализации права граждан на наличие или отсутствие религиозных убеждений и участия в работе соответствующих организаций;

13) содействие межрегиональной интеграции и взаимодействию регионов в разных формах и на различных уровнях;

14) реализация права граждан на участие, как общественное, так и профессиональное, в деятельности органов власти и местного самоуправления;

15) содействие обеспечению политической стабильности в регионе;

16) содействие ценностно-культурному развитию региона и его населения и др.

Данный список не является исчерпывающим, а лишь позволяет определить характер содержания политического управления в регионе.

Свойства политического управления. Свойства политического управления вытекают из его содержания и могут быть сформулированы через ряд особенностей (см. табл. 3).

По большому счету, менеджер, осуществляющий политическое управление, часто управляет ни кем-то или чем-то. Он, по сути, управляет своим временем, отношениями, приоритетами и ценностями, которые транслирует различным адресатам управленческих решений.

Субъекты политического управления. Субъектами политического управления, как уже говорилось выше, являются основные «политические» органы государственной власти. На примере Пермского края можно сказать, что ими является ряд должностных лиц и организаций (см. табл. 4) (2).

Таблица 3

Свойства политического управления

№	Характеристика управления	Свойство политического управления
1	Целеполагание	Видение – определение совокупности желательных характеристик объекта управления.
2	Объекты управления	1. Наличие широкого спектра объектов управления. 2. Управление теми, что напрямую не подчиняется (не внутренняя, а внешняя среда организации). 3. Объекты меняются в зависимости от политической ситуации. 4. Объектом могут выступать не только люди или организации, то и общественные настроения, симпатии, предпочтения, увлечения и другие нематериальные ценности, принадлежащие не конкретным лицам, а представленным в той или иной политической ситуации. 5. Основной объект – отношения менеджера с другими лицами.
3	Субъекты управления	Менеджеры государственного управления, органы государственной власти (см. ниже).
4	Результаты управления	Политические управленческие решения.
5	Сроки осуществления	Сроки варьируются в зависимости от политической ситуации.
6	Методы/ технологии управления	Осуществление преимущественно косвенных инструментов управления, применение технологий взаимодействия с массовой аудиторией и публичной сферой.
7	Ресурсы управления	Широкий спектр ресурсов, основных из которых являются не внутренние ресурсы организации, а отношения менеджера с внешней средой.

Таблица 4

Субъекты политического управления в регионе на примере Пермского края

№	Субъект	Характеристика
1	Губернатор	Высшее должностное лицо Пермского края, руководитель исполнительной власти в Пермском крае.
2	Правительство	Постоянно действующий высший исполнительный орган государственной власти Пермского края, формирующий органы исполнительной власти края и осуществляющий непосредственное руководство ими.

№	Субъект	Характеристика
3	Министр	Руководитель исполнительного органа государственной власти (ИОГВ).
4	Администрация губернатора	Государственный орган, обеспечивающий деятельность губернатора Пермского края, в том числе: – определение стратегии социально-экономического развития; – проведение единой государственной политики; – правовое регулирование; – управление государственной службой; – осуществление контроля исполнения законодательства и решений губернатора Пермского края; – организация взаимодействия губернатора края с органами исполнительной власти края, федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления, общественными объединениями и координация их деятельности в рамках реализации единой государственной политики в Пермском крае.
5	Законодательное Собрание	Постоянно действующий высший и единственный законодательный (представительный) орган государственной власти Пермского края, реализующий полномочия населения по осуществлению власти в сфере правотворчества и правового контроля и др.

Очевидно, что основными субъектами политического управления являются губернатор и его администрация. Важным элементом политического управления представляется Законодательное Собрание, которое формируется, в том числе, по партийным спискам. Кстати, парламент Пермского края по состоянию на 2010 год являлся рекордсменом по числу депутатских объединений, которых в Законодательном Собрании Прикамья насчитывается 8: 5 фракций и 3 депутатских группы.

Кажется, что правительство и министры осуществляют исключительно «хозяйственное» управление, что отражено в функционально-целевой модели, когда объектами управления выступают либо территории, либо учреждения.

При всем при этом и председатель правительства, и руководители функционально-целевых блоков («вице-премьеры»), и министры часто осуществляют управление и более «размытыми» объектами. Именно в этот мо-

мент они становятся политиками. Нельзя управлять теми же территориями, имея в руках только административные или нормативные инструменты. Часто чрезвычайно важно суметь «расшевелить» ситуацию в муниципалитетах интересными увлекательными креативными идеями, примерами. Вопрос идеологии в обеспечении устойчивого развития территорий сейчас не менее важен, чем бюджетный процесс или выбор модели местного самоуправления.

Соответственно, политическое управление – это реальность всех органов государственной власти в регионе, особенно в нынешних условиях продолжающейся трансформации общественных ценностей. И здесь мы вспоминаем культуру.

Культура как объект политического управления. Культура в российской практической управленческой деятельности до сих пор понимается как одна из отраслей «социалки», что является глубоко устаревшим представлением.

Сейчас культура выступает, как минимум,

в трех ипостасях:

- 1) как элемент качества жизни современного человека (наряду с благосостоянием, безопасностью, образованием, здравоохранением);
- 2) как часть креативной экономики, как

индустрия создания и продвижения творческих продуктов;

- 3) как система духовных ценностей, взглядов, ориентиров и мотивов человека и иных элементов социума.



Рис. 3. Культура как современная сфера человеческой деятельности

Каждое из обозначенных выше направлений может быть предметом деятельности того или иного субъекта государственного и муниципального управления.

Данные направления, в принципе, укладываются в представленную выше функционально-целевую модель управления. Однако хотелось бы подробнее остановиться на «третьей» составляющей культуры – на системе ценностных ориентиров и мировоззренческих представлений.

К данной системе относятся следующие основные элементы:

- особенности воспитания;
- религиозные взгляды;
- этнические, региональные и пр. стереотипы;
- отношения к семье и кругу общения;
- влияние субэтнических, миграционных факторов и др.

Известный специалист в области влияния культуры на социально-экономическое и политическое развитие Лоуренс Харрисон выделил четыре фундаментальных фактора:

- степень отождествления с другими членами общества – радиус доверия или чувство общности;
- жесткость системы морали;
- стиль и методы отправления власти;

– отношение к труду, новаторству, сбережениям и прибыли (9, с. 19).

Очевидно, что каждый из них, в той или иной мере, подвергается изменению, трансформации и модернизации.

Изменение ценностных ориентиров, управление этим процессом называется культурной политикой.

Данный вид управленческой деятельности является относительно новым для российской социально-экономической и политической действительности.

Тем не менее очевидно, что культурная политика – часть большой работы по обеспечению устойчивого стратегического развития региона.

Изменить экономику, сделать её новой, инновационной, творческой, креативной нельзя без изменения человека, что может обеспечить только модернизация культуры.

Культурная политика сейчас – это самая важная и самая настоящая, с максимальной концентрацией политического, политика в регионе.

Упомянутый выше Лоуренс Харрисон в книге «Кто процветает?» приводит цитату: «Для консерваторов истина заключается в том, что успех общества зависит не от политики, а от культуры. А для либералов она состоит в

том, что политика может изменить культуру и спасти её от самой себя» (9, с. 9).

Всё это говорит о том, что культура – это самый настоящий объект политического управления, и именно культурой должны заниматься те, кто осуществляет политическое управление в регионе.

Борьба за умы и сердца жителей региона сейчас связана не с очередными электоральными циклами, а с тем, как будет происходить дальнейшее развитие региона (5).

На повестке дня остро стоит вопрос: может ли регион управлять своим стратегическим развитием. Как ни тяжёл и рискован этот путь, очевидно, что данный путь единственно возможный.

Регион (его лидеры, «элиты», население) самостоятельно должны понять, чего они хотят, каким хотят видеть свой регион сегодня и завтра.

Очевидно, что все мы хотим жить в современных развитых комфортных городах и посёлках, где нужны квалифицированные специалисты, художники и руководители, где низкая преступность и качественная инфраструктура, есть все условия для жизни, работы и творчества.

Ничего этого нельзя достичь без изменения ценностных оснований, представлений и

ориентиров человека.

Технологически культурная политика принципиально не отличается от какой бы то ни было иной политики. Она отличается лишь содержательно. Основным инструментом культурной политики является именно культура как мир творческой созидательной деятельности.

Культурная политика так или иначе, но провоцирует формирование свободно мыслящего человека, а свобода – это необходимое условие современного развития, а значит, и процветания, особенно в условиях новой экономики.

Реализация культурной политики – это большая ответственность. Эксперименты по «сбиванию» культурных кодов в нашей стране, как правило, носят неудачный характер, отсюда, в частности, увлечение охранительством, фразы «кабы чего не вышло», боязнь новизны и инициативности.

Взять на себя такую ответственность может только высшее должностное лицо в регионе, а значит, основными субъектами политического управления, что бы там ни говорили, по-прежнему являются главы наших регионов. В связи с этим важнейшей задачей современной науки управления является формулирование принципов культурной политики, которые российским регионам крайне необходимы.

Примечания

1. Конституция РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.constitution.ru/>
2. Устав Пермского края [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://parlament.perm.ru/upload/files/multi/32-РК_zaks.pdf
3. Государственное и муниципальное управление: справочник. – М.: Магистр, 1997. – 496 с.
4. Латфуллин, Г. Р. Политическая организация: учебное пособие / Г.Р. Латфуллин, Н.В. Новичков. – СПб.: Питер, 2007. – 656 с.
5. Новичков, Н. В. Как я понимаю культурную политику / Н.В. Новичков // Соль : [Российская общественно-политическая газета]. – 2010. - 13 сентября. – Режим доступа: <http://www.saltt.ru/node/4318>
6. Пермский край - территория конкурентного развития. – Пермь, 2008.
7. Чиркунов, О. А. Государство и конкуренция / О.А. Чиркунов // Экономическая политика. – 2008. – № 1.
8. Чиркунов, О. А. Послание о социально-экономическом и политическом положении Пермского края (18 декабря 2008 г.) [Электронный ресурс] / О.А. Чиркунов. – Режим доступа: <http://www.admin.permkrai.ru/speech/speak/>
9. Харрисон, Л. Кто процветает? Как культурные ценности способствуют успеху в экономике и политике / Л. Харрисон. – М.: Новое издательство, 2008. – 300 с.

*