

## **Эффективность управления, организация обратных связей и легитимность политической власти**

**К.П. Кокарев**

Отношения государства и общества носят динамический характер. Большие социальные перемены, произошедшие в мире, не могут не сказываться на бытии политической сферы. Однако при всех новшествах один параметр взаимодействия остается неизменным: отчужденность управляемых от управляющих. В ранних обществах отчуждение не носило такого катастрофического характера как теперь, поскольку работали каналы неформальной коммуникации, а публичная сфера функционировала по иным принципам. На современном этапе связи государства и общества должны быть объектом пристального внимания, так как при плохой их организации государство становится менее эффективным. Под эффективностью здесь мы понимаем удовлетворение объективных потребностей и интересов общества. Легитимность политической власти наблюдается тогда, когда отчуждение общества от власти не достигло критического предела. Изучение вопроса легитимности особенно актуально для России, потому что исследований о политической культуре в отечественной науке проводятся сравнительно недавно, а аппарат теории легитимности вообще практически не применяется в анализе политических процессов.

Начать необходимо с того, что всякое управление является взаимодействием. Оно может быть успешным или нет. Во многом эта зависит от того, как организованы связи или коммуникация. Поскольку в политике крайне важно удовлетворение потребностей граждан, необходим а) контроль за исполнением принятых решений, б) анализ общественной реакции на действия власти. В случае игнорирования этих условий поддержка политической системы может ослабевать, что может угрожать действующим политикам. Вслед за Г.В. Атаманчуком контроль за исполнением можно назвать «субъективными обратными связями» (точность и оперативность передачи информации в организации, контроль ресурсов), тогда как анализ общественной реакции - «объективными обратными связями»<sup>1</sup>. Внимание к объективным обратным связям есть главное условие повышения социальной эффективности политического управления.

В рамках системного подхода к управлению такой элемент как контроль исполняет роль обратной связи. Контроль – это деятельность, по изучению процессов реализации политики. «Особая роль контроля как управленческой функции управления обусловлена тем, что он служит средством осуществления обратных связей, своевременного принятия мер воздействия на управляемый объект, изменения планов и поставленных целей»<sup>2</sup>. Таким образом, обратные связи связаны с регулированием объектов управления в сфере действия тех объективных законов и тех целей, которые были заложены субъектом управления.

Помимо системного подхода часто пользуется понятием «обратная связь» теория коммуникации. В рамках данного подхода тоже можно делать выводы об организации управления. «Управляющая система может стабильно функционировать только как открытая система по признаку «вход – выход», когда каждому сигналу, поступающему на вход системы, соответствует отклик, выходной сигнал»<sup>3</sup>. Т.е. стабильность системы непосредственно зависит от «чувствительности» власти к происходящему в обществе.

Принцип обратной связи достаточно подробно описан известным политологом Д. Истоном, а также его последователями Г. Алмондом и Б. Пауэллом в построенной ими модели политической системы. Согласно Д. Истону, Г. Алмонду и Б. Пауэллу, политическая система получает из социальной среды сигналы двух типов: требования и поддержки. На их основе система принимает решения, которые по цепочке обратной связи влияют на сигналы — если решения удачны, то сигнал требования ослабевает и нарастает сигнал одобрения. Если же решения не воспринимаются социальной средой как оптимальные, то, наоборот, ослабевает сигнал одобрения и усиливается сигнал требования.

Таким образом, в рамках политического управление обратные связи давно были осознаны как необходимый элемент повышения эффективности действия политических акторов. Теоретики связей с общественностью тоже утверждают, что полноценное использование PR создает легитимность политической власти. Это кажется самоочевидным. Однако множество специалистов пишут, что технологии оценки эффективности социального PR не существует<sup>4</sup>. Мы считаем, что адекватной технологией для оценки качества PR по отношению к политической власти может стать теория легитимности политической власти, также как и для оценки качества политического управления, что следует из похода, предложенного Г.В. Атаманчуком.

Теория легитимности политической власти как нельзя лучше подходит по следующим причинам. Во-первых, она с самого начала создавалась для изучения отношения населения к действиям государства. На этой почве было разработано немало теорий относительно того, какие факторы и насколько действуют на поведение рядового гражданина и на его мнение о происходящем, на удовлетворенность или нет существующим положением вещей. Во-вторых, поскольку данная теория давно разрабатывается в рамках политологии, имеет сложный, апробированный массой исследований на Западе понятийный аппарат, ее использование может положительно сказаться на деятельности аналитических служб органов власти, которые заинтересованы в повышении качества собственных прогнозов и использовании более развитого аппарата для анализа социологических данных.

Введем рабочее понятие, которое является общим для всех подходов к легитимности. По мнению Р. Лильбака общим для всех современных теорий является следующее понимание: «легитимность – это признание политического объекта хорошим на основании нормативных критериев»<sup>5</sup>. Последние относятся к условиям существования политики и служат стандартами для определения того, хороши явления или плохи. Поддержка, одобрение или неодобрение, доверие, симпатия, приверженность, идентификация, популярность входят в понятие легитимности, но не указывают на источник (нормативный или нет) и не отсылают к определенным теоретическим рамкам. Только в совокупности они дают представление о том, что происходит. Теория легитимности становится тем полем, в котором возможно научно мыслить.

Описание всех возможных подходов не входит в наши задачи, поэтому мы просто перечислим возможные концептуальные модели связи различных аспектов легитимности. Если располагать теории по времени их возникновения, то первым в 10-20-ых годах 20 века свою концепцию предложил М. Вебер. После в 50-ых появилась теория Д. Истона, расширяющая веберовский подход. В 70-ых годах свою модель предложил С. Липсет, Ю. Хабермас, К. Оффе, М. Манн и Р. Майнц, Ш.Н. Эйзенштадт, в 80-90-ых годах появились концепции Д. Хелда, Д. Битема, Р. Лильбака. Эти ученые имеют различное понимание того, что такое легитимность, связывают ее с различными понятиями, видят разные механизмы легитимации. Но разнообразие теорий дает возможность увидеть явление во всей его сложности и противоречивости. Мне кажется, что одним из главных достижений политической науки в области легитимности стало то, что теперь это не умозрительная концепция, как это было у М. Вебера, а реально работающий механизм измерения отношения людей к политике, основывающийся на эмпирических данных. И в России начались исследования в этой области, во главе с Вавилиной Н.Д., доктором социологических наук из Новосибирска. В 1994 ими был введен «показатель лояльности», который использовался для анализа общественно-политических настроений<sup>6</sup>.

В рамках теории легитимности за Западе уже проводились исследования, целью которых был анализ распространения политического знания, в различных слоях общества, рассмотрение динамики общественного мнения, связей между патриотизмом и легитимностью и многих других аспектов поведения индивидов и их мнений. Главным достоинством их является то, что возникает новое более дифференцированное понимание политики и роли гражданина в ней. Сложность концепта «легитимность» позволяет избежать любого вида редукционизма, будь он экономический или «культурный», когда ничего кроме менталитета в расчет брать не желают.

Ценность теории легитимности власти как подхода к анализу политического процесса заключается в том, что:

- 1) она позволяет вписать отношение к личностям политиков, институтам и политике вообще в рамки широкой теории политической культуры (дифференциация на нормы и структуры, разделение по уровням власти и прочее);
- 2) проследить протестный и конфликтный потенциал населения (выделить формы отчуждения, способность к соглашениям и то, как это может повлиять на общественно-политическую стабильность);
- 3) когнитивный аспект представлений о власти;
- 4) требования, которые предъявляет население к управляющим, и нормы, соблюдения которых от них ожидают.

Использование аппарата теории легитимности позволит аналитическим службам опираться на широкое эмпирическое основание, структурировать свои генерализации в рамках существующих политологических и социологических теорий. Таким образом, по нашему мнению, возрастет и «чувствительность» к внешним сигналам у системы управления, и способность правильно эти сигналы интерпретировать, что положительно скажется на качестве управленческих решений.

На данном этапе развития теории легитимности политической власти можно утверждать следующие положения: 1) легитимность как реальное явление характеризуется сложной структурой и опосредована множеством факторов; 2) на современном уровне развития теории легитимности эмпирические исследования становятся *возможными и необходимыми*, поскольку дают материал для новых теоретических обобщений; 3) теория легитимности может быть использована для анализа текущего политического процесса и может быть использована аналитическими службами государственных органов и служб PR-структур.

В заключение нужно отметить, что легитимность политической власти зависит от того, насколько успешно она справляется с задачами, которые возникают перед ней. Только пристальное внимание к потребностям населения, анализ реализации государственной политики могут обеспечить легитимность политической власти и стабильность общества.

- <sup>1</sup> Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. М.: Юридическая литература, 1997. С. 98.
- <sup>2</sup> Теория управления: Учебник. М.: Изд-во РАГС, 2003. С. 92.
- <sup>3</sup> Глазунова Н.И. Система государственного управления. М.: Юнити-Дана, 2002. С. 38.
- <sup>4</sup> Шишкина М.А. Паблик рилейшнз в системе социального управления. Спб.: Паллада-медиа, 2002. С. 165.
- <sup>5</sup> Lilbaka R. The legitimacy of the political system: the case of Finland. Abo: Abo Academy University Press, 1999. P. 4.
- <sup>6</sup> Вавилина Н.Д. Новая Россия: социальная когерентность и социальная репелентность // Менталитет и коммуникационная среда в транзитивном обществе. Томск, 2004.