

УДК 342.5(11.15.45)

РЕАЛИЗАЦИЯ ПАРАДИГМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ*А. В. Новикова***REALIZATION OF THE PUBLIC MANAGEMENT PARADIGM***A. V. Novikova*

В статье анализируются факторы обеспечения государственного управления: социальные, кадровые, технологические, под которыми автор понимает средства осуществления государственных целей и управленческих решений. Исследуются политические методы государственного управления – принуждение и убеждение, их состав и механизм применения.

The article provides an analysis of factors ensuring public management: social, personnel, technological, which the author sees as the means of accomplishing public goals and managerial decisions. The author examines political methods of public management – coercion and persuasion, their composition and mechanism of application.

Ключевые слова: государственное управление, социализация, политические методы.

Keywords: public management, socialization, political methods.

На рубеже XXI века происходит переосмысление парадигмы государственного управления, что вызвано глобальными реформами, осуществляемыми в разных странах. Процессы трансформации привели к переходу цивилизации на постиндустриальные рельсы. Общество становится все более информационно открытым, при этом происходит принципиальное обновление понимания роли государственного управления, его социальной обусловленности, масштабности и эффективности, а самое главное – положения человека в государственном управлении.

Определяющим фактором обеспечения рациональности, т. е. целесообразности, обоснованности, результативности и эффективности государственного управления, выступает социальность – насыщенность, «наполненность» государственного управления общественными запросами и ожиданиями, реальным бытием людей.

Если нет соответствия государственного управления и его основного проявления – управляющих воздействий – потребностям жизни, а наоборот, оно оторвано от нее, замкнулось в своих искусственных конструкциях, более того, противостоит естественности общественных процессов, то трудно, да и напрасно надеяться на то, что государственное управление, несмотря на всю силу государственного механизма, способно придать общественному развитию демократизм и гуманизм, гармоничность и динамику, справедливость и бескризисность.

Вопрос о методах государственного управления как средствах достижения правителями своих политических целей, всегда интересовал исследователей. Если попытаться кратко определить понятие методов государственного управления, то они представляют собой, во-первых, средства осуществления государственных целей и управленческих решений, во-вторых, способы поддержания стабильности политической системы и воспроизводства институционального порядка в обществе, в-третьих, инструменты мобилизации ресурсов и руководства людьми.

Исторический опыт политического развития подводит к выводу о том, что существует два базовых типа методов государственного управления: убеждение, опирающееся в основном на манипулирование механизмами сознания и установками поведения граждан, и принуждение, в целом основывающееся на использовании силы, а то и крайних форм насилия. Эти два "идеальных типа" образуют двухполюсную шкалу «принуждение-убеждение», на которой располагаются все промежуточные оттенки применения инструментов руководства людьми со стороны государственной администрации.

Политические методы государственного управления подвергаются пересмотру, модернизируются, изменяются. Усложнение социально-экономических и политических отношений в период проведения в стране кардинальных реформ повышает необходимость использования всей совокупности ресурсов, обеспечивающих модернизацию политико-управленческой деятельности. Очевидно, что «нужно углубление и расширение обратной связи с электоратом органов власти и аппарата управления, и, прежде всего, предоставление гражданам реальной возможности принимать участие в обсуждении через средства массовой информации законопроектов, разрабатываемых верховной властью, а также вносить свои замечания и предложения по этому поводу в специальные отделы государственного аппарата и местного самоуправления» [1, с. 79].

Существуют следующие политические методы государственного управления в региональном контексте. Единственная возможность региона выжить – резко, на порядки сократить число решаемых внутренних и внешних проблем, примитивизировать общество и круг его потребностей, работать в простом мобилизационном режиме [2, с. 46]. Но как только общество, достигая определенной фазы развития, расширяет сферу индивидуальных и социальных потребностей, жесткая система управления, частным случаем которой является тоталитарная система, не справляется со своей задачей. В попытках решить неразрешимую задачу система управления, а вместе с ней государство, ослабляются. Ста-

новится неизбежным переход к построению других – адаптивных методов – политической организации общества и системы управления. Именно требованию эффективности и устойчивости, порожаемой гибкостью и адаптивностью, отвечает демократия. Демократизация российского общества и построение в России реальной Федерации неизбежно ведет к радикальной замене системы государственного управления, которая формируется в условиях полного разрыва со старой партийно-советской политической системой и тоталитарным режимом [3, с. 81].

Необходимо формирование принципа ответственности власти, который включает:

а) комплекс политико-юридических норм, требований, установок, определяющих ответственность субъектов власти за качество политики, за принимаемые решения, действия и поведение;

б) государственные и общественно-гражданские институты, обеспечивающие контроль и способность добиться от власти выполнения установленных для нее требований;

в) систему развития духовно-нравственных мотивов, стимулов, побудителей к добросовестному выполнению долга у субъектов власти;

г) способность общества предупреждать и устранять безответственность, произвол и беззаконие из действий и поведения власти;

д) сама ответственная деятельность субъектов власти, обеспечивающая наибольшие результаты на благо общества и граждан [4, с. 248].

Государственное управление, которое мы получили в наследство от предыдущих этапов социального строительства, не удовлетворяет общественным запросам и ожиданиям, во многом оторвано в собственно социальном отношении от трудящихся масс, глубоко поражено вирусом бюрократизма, корпоративно замкнуто и не оказывает должного влияния на общественную жизнедеятельность. Более того, оно нередко противостоит естественно-историческому движению, пытается его тормозить, а если это не удастся, придает ему извращенный, неполноценный вид. Под воздействием подобных негативных моментов, длившихся десятилетиями, родилось настороженное, в известной мере, отчужденное отношение к аппарату государственного управления, его решениям и действиям.

Поэтому перестройка государственного управления требует восстановления отношений доверия, взаимопонимания, искренности и честности между государством и гражданами, между государственными органами и всеми общественными структурами. Необходимо достигнуть разумного соответствия между государственно-правовым регулированием и естественностью жизни, ее опытом и традициями, устойчивостью и адаптивностью, многослойностью и самоуправляемостью.

Таким образом, речь идет о широкой социализации государственного управления, в процессе и результате которой оно сблизится, сольется с обществом, станет общественно актуальным компонентом его свободной, демократической и эффективной организации и функционирования. Представляется,

что государственное управление не может быть просто изжито, отброшено в условиях углубления самоуправления народа, а должно быть трансформировано в него, стать его составной частью и занять то место, которое объективно обусловлено современным уровнем общественного развития и его собственными организующее-регулирующими возможностями.

Как в государственном, так и в политическом управлении должны быть реализованы инновационные процессы. Государственная инновационная политика РФ формируется и осуществляется исходя из следующих основных принципов:

1) приоритет качества жизни населения;

2) концентрация государственных ресурсов на создании и распространении базисных инноваций;

3) создание условий для развития рыночных отношений;

4) активизация международного сотрудничества РФ в инновационной сфере;

5) укрепление обороноспособности и обеспечение национальной безопасности государства.

В Федеральной целевой программе "Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России 2007 – 2012" можно увидеть четкую линию Правительства РФ структурировать инновационные усилия в рамках государства, выбрать приоритетные и организовать их финансирование. Это очень важный шаг для России, он отражает понимание требований времени и необходимости адекватного ответа на них. «На нанотехнологии (а это один из приоритетных проектов), в рамках данной программы, планируется израсходовать 4,4 млрд руб. за 6 лет, то есть около 27 млн долларов в год» [5, с. 78].

Наряду с совершенствованием законодательной базы в современном российском государственном устройстве формируется новый тип управления субъектами. Во-первых, создан список лиц, включенных в резерв управленческих кадров, находящихся под патронажем Президента РФ, так называемые «президентская сотня» и «президентская тысяча». Во-вторых, наблюдается тенденция назначения на должности высших должностных лиц органов государственной власти субъектов Российской Федерации и полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах не представителей силовых ведомств, как было ранее, а современных управленцев, «топ-менеджеров», проявивших себя в сфере народного хозяйства.

Новые управленческие решения государственной власти в виде создания федеральных округов, назначения Президентом высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, наряду с созданием списка лиц, включенных в резерв управленческих кадров, находящихся под патронажем Президента РФ [6], безусловно, укрепляют федеральную власть, способствуют сохранению целостности России и ее дальнейшему прогрессивному развитию.

При решении вопросов разграничения компетенции могли бы существенно помочь наработки в данной области теории управления, особенно в час-

ти вопросов делегирования. Так, чтобы делегирование стало эффективным инструментом управления, оно должно охватывать все организационные уровни, все виды деятельности. При этом сам процесс делегирования начинается, как правило, снизу. Девиз делегирования полномочий: «Контролируй, но не мешай». В рамках процесса делегирования делегирующий должен освободиться от части своих обязанностей в пользу более «низких» уровней управления. Обратный процесс передачи полномочий снизу вверх не является, по сути, делегированием, – это централизация, создание монолитной структуры, существование которой оправдано лишь на очень небольшом временном участке исключительно для выполнения узко очерченного круга задач. Для делегирования полномочий характерно горизонтальное распределение задач [7].

Реализуются следующие направления опережающего регионального развития: формирование новых территориально-производственных кластеров энерго-сырьевой специализации (Нижнее Приангарье, Забайкальский край, Республика Тыва); развитие новых зон добычи полезных ископаемых Восточной Сибири на основе активных геолого-разведывательных работ; освоение зоны БАМа и прилегающих территорий (прежде всего Южной Якутии и Забайкальского края); реализация крупных проектов на Сахалине. Восточные регионы получают импульс опережающего развития. При росте ВВП России в 2 раза к 2020 году, темп роста ВРП регионов Восточной Сибири и Дальнего Востока повышается до 2,4 – 2,5 раза [8, с. 3 – 4]. Сценарий инновационного развития характеризуется многополярностью распределения региональных точек роста.

Разумеется, экстраполяция институтов менеджмента на государственное управление – это непростой и неоднозначный процесс. Однако применение инструментов управления способно внести некоторую ясность в процессы размежевания предметов ведения и полномочий на государственном уровне, помогает сделать выбор той или иной модели разграничения компетенции более осознанным, способствует правильной оценке состояния и перспектив разграничения компетенции в конкретном государстве.

В условиях проведения административной реформы особую актуальность приобретают проблемы, касающиеся организации исполнительной власти как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ. При этом становление и успешное функционирование единой системы исполнительной власти в РФ невозможны без создания слаженного механизма взаимодействия всех ее звеньев. Формирование и дальнейшее развитие целостной, эффективно работающей единой системы исполнительной власти страны, которая в условиях административной реформы еще только складывается, невозможно без определения правового статуса органов исполнительной власти субъектов РФ и решения тех проблем, которые возникают в ходе этого процесса.

23 сентября 2010 г. на пленарном заседании Законодательного собрания Забайкальского края в

первом чтении был принят закон «О стратегических направлениях развития Забайкальского края на период до 2025 года» и программа социально-экономического развития на 2010 – 2014 годы. Проект закона разработан по инициативе губернатора края Равиля Гениатулина в связи с образованием Забайкальского края. Он определяет основные направления деятельности правительства и органов исполнительной власти региона на долгосрочную перспективу. Стратегические направления развития края определены в соответствии с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития РФ до 2020 года и Стратегией национальной безопасности РФ 2020 года [9].

Основные цели программы – повышение качества жизни населения до среднероссийского уровня, развитие горнорудного и агропромышленного комплексов, строительной индустрии, транспортно-логическое, инфраструктурное и инновационное развитие.

Одной из важных особенностей, происходящих в процессе преобразования, является смещение центра тяжести управленческой деятельности в регионы. Функции и роль государственных органов управления в регионе в таких условиях принципиально меняются. Необходимость исследования политико-управленческих вопросов в регионе определяется, прежде всего, внутренними противоречиями перехода к гражданскому обществу с рыночной экономикой. Традиционно на государственное управление возлагается двойная задача: обеспечивать современный уровень экономического развития, а также воспроизводство, ротацию политической элиты. Сегодня реальным фактом становится множественность независимых агентов экономической и политической деятельности. Это влечет за собой возможность глубоких изменений в характере управленческой деятельности. В то же время, с помощью экономических, психологических, идеологических и иных средств субъекты социального действия нередко превращаются в объекты манипуляции. В условиях неустойчивости социальной среды имеет место резкое ослабление управляемости системы [2, с. 108]. Реформационные процессы разрушили прежнюю модель государственно-административного управления.

В регионах наиболее остро стоит вопрос формирования основ нового демократического режима. То, что в центре приобретает системный характер, в регионах во многом зависит от случайных характеристик действующих политических субъектов, личных качеств лидеров и т. д. Новые модели регионального управления только начинают формироваться. Сегодня особенно важны попытки обобщения управленческой практики, направленной на поиск оптимальных путей регионального развития. Регионализация в Российской Федерации во многом обусловлена переходом от преобладания вертикального типа отношений внутри экономического и политического пространства к укреплению горизонтального типа отношений (регионы в качестве парт-

неров федерального центра), автономизацией региональных сфер общественной жизни.

В российской государственности назревают серьезные перекосы, отставание форм и методов политического управления, которые, если их оставить без внимания, могут застыть, превратиться в норму, угрожая государству перерождением в такие формы, которые весьма далеки от демократических и конституционных. Вдобавок к этому, в самой территориальной структуре Российской Федерации набирают темп процессы все большего расхождения регионов друг от друга, притом не только по социально-экономическим параметрам, но даже по самому укладу общественной жизни [10, с. 178].

Развивается децентрализация – явление непривлекательное, связанное не с демократией, а с неуправляемостью государством, более того, опасное, подрывающее целостность единого политического, экономического и правового пространства. Вместе с тем отказаться от децентрализованного управления для современного федеративного демократического государства не реально, поскольку законы социального развития объективны и функционируют независимо от того, какие последствия (позитивные или не очень) порождают. Кроме того, системы децентрализованного управления в нашей Федерации уже сложились и работают, и «отменить» их просто не представляется возможным. Отсюда вывод – с явлением децентрализации нужно не бороться, а изучать его, анализировать и осмысливать, формировать концепции дальнейшего развития «разумного децентрализованного управления», что позволит не только преодолеть существующую слабую управляемость государством, но и сделать систему государственного администрирования более экономической, эффективной, отвечающей современным представлениям о качественном управлении в правовом демократическом государстве. Поиск оптимальной для Российской Федерации модели организации властного пространства предполагает выявление как общих, так и специфических закономерностей, определяющих форму правления, форму государственного устройства и политический режим. Прежде всего, речь должна идти о закономерностях, определяющих политико-правовые процессы централизации и децентрализации государственной власти в ее горизонтальном и вертикальном измерении. Децентрализованная управленческая подсистема – это такая система, в которой в основу отношений между ее элементами положен принцип координации. При этом каждый отдельный или комплексный элемент децентрализованной подсистемы может быть рассмотрен в качестве самостоятельной централизованной или централизованно-децентрализованной системы.

Главной целью государства как политического центра принятия решений является сохранение власти правящего режима, независимости и территориальной целостности страны. Его институты относятся к гражданам государства как к подвластным, в результате чего в основу отношений с ними закладываются идеологические подходы и приоритеты,

отражающие, в конечном счете, направленность использования высшей политической власти. Утверждая данную управленческую ориентацию, государственные структуры осуществляют анализ общественных проблем и соответствующую постановку задач, прежде всего, на основе внеэкономических критериев, оценивая хозяйственные и даже международные проблемы по преимуществу в координатах политического выбора, и тем самым сохранения у власти определенной элитарной группы. Преследуя эти цели, власти могут отклоняться от законодательных норм и пренебрегать интересами всего населения.

Политические механизмы государственного управления в значительной мере подчинены и известным циклически проявляющимся зависимостям, которые также не прибавляют рациональности принятию решений. Например, ориентировочно за полгода до выборов решение практически всех вопросов государственного управления начинает подчиняться избирательным задачам. Вот почему к концу срока пребывания у власти правящие группы обычно делают акцент на меры, которые могут повысить их популярность и позволить им сохранить свои властные позиции. При этом аппарат управления как бы «застывает», стремясь не выказывать свою лояльность существующим правителям, понимая возможность прихода новой власти. Но после выборов, особенно после прихода сторонников нового политического направления, аппарат перестраивается с учетом новых приоритетов и потому также мало внимания обращает на текущие вопросы.

Развивается «административная фаза» государственного управления, которая характеризует особенности внутри – и межорганизационных взаимоотношений исполнительных и законодательных структур, вовлеченных в процесс подготовки конкретного решения, во внутриведомственные процессы подготовки, обсуждения и согласования проектов, определяющих порядок прохождения документов по различным управленческим инстанциям и другие аспекты управленческих отношений подобного типа.

Государственная политика представляет собой целенаправленное решение задач в социальной, экономической, оборонной и других сферах общественной жизни, выражающее доминирующие приоритеты и ценности применения власти. Технологии формирования и проведения государственной политики определяются в зависимости от выбора предмета и характера государственного регулирования, финансовых возможностей государства и ряда иных факторов. В то же время универсальными технологическими звеньями принятия решений, лежащими в основе разработки государственной политики и направленными на согласование интересов, соотношение целей и средств и т. д., являются политическое прогнозирование, планирование и программирование. Цели и характер государственной политики определяют масштабы прогнозов. По этому признаку различают: макро- (экономический), регио-

нальный, прогноз, осуществляемый на уровне отдельной организации (учреждения), по производству отдельного вида услуг и т. д. Кроме того, прогнозы дифференцируются на долго-, средне-, краткосрочные и оперативные, каждый из которых способствует формированию соответствующей государственной политики.

Содержание ведущих технологий формирования государственной политики неразрывно связано с предотвращением риска, представляющего собой универсальное свойство любой деятельности по управлению и руководству социальными процессами. По своей сути риск – это либо отклонение действий субъектов (или развитие ситуации) от поставленных целей, либо увеличение возможности неблагоприятных последствий для управляющей системы.

Литература

1. Комаров, Е. С. Социальная политика / Е. С. Комаров. – М.: Зерцало, 1997. – 305 с.
2. Батанина, И. А. Политическая типология регионов современной России / И. А. Батанина. – М.: Мысль, 2004. – 179 с.
3. Сенатова, О. Г. Региональный авторитаризм на стадии его становления / О. Г. Сенатова. – М.: Рид Групп, 2003. – 114 с.
4. Гринин, Л. Е. Политика и государство / Л. Е. Гринин. – М.: КомКнига, 2004. – 275 с.
5. Волков, Ю. Б. Социальность / Ю. Б. Волков // Социологическая энциклопедия. – М.: Мысль, 2003. – 542 с.
6. Дубик, С. Список лиц, включённых в резерв управленческих кадров, находящихся под патронажем Президента России (кроме «первой сотни») [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/news/6409>.
7. Глигич-Золотарева, М. В. Некоторые аспекты зарубежного опыта разграничения компетенции в федеративных государствах [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2003/vestniksf211-18/vestniksf211-18050.htm#p2>.
8. Артемьев, И. А. Россия в цифрах / И. А. Артемьев // Экономический журнал ЭКО. – 2009. – № 64. – С. 3 – 4.
9. Закон Забайкальского края «О стратегических направлениях развития Забайкальского края на период до 2025 года и Программы социально-экономического развития на 2010 – 2014 годы» № 295 – ЗЗК от 10 декабря 2009 г.
10. Черняк, В. З. История государственного и муниципального управления в России / В. З. Черняк. – М.: РДЛ, 2001. – 223 с.