

Волчкова Л.Т., Минина В.Н.

## Реформирование государственного управления в контексте основных тенденций развития современного общества

Государственное управление – это целенаправленное, организующее и регулирующее воздействие органов власти и управления на общественное производство, общественные процессы, на сознание, поведение и деятельность социальных групп для реализации общественных потребностей, интересов и целей в соответствии с возможностями общества, посредством рационального использования всех видов ресурсов и инновационных технологий. Государственное управление представляет собой воздействие государства как ядра политической системы на общество и его подсистемы, а также взаимодействие его в лице политических, административных и управленческих органов с социальными группами, классами, с организациями гражданского общества для реализации государственной политики и принимаемых управленческих решений.

Государственное управление осуществляется в форме политического руководства, государственного администрирования, государственного менеджмента. *Политическое руководство* – это организующая, направляющая и координирующая деятельность органов государственной власти и управления по формированию и реализации политики как целей, принципов и направлений, обеспечивающих согласование интересов различных социальных групп, классов и достижение целей государственного масштаба. Политическое руководство не функционирует вне исполнительных органов власти. Оно реализуется посредством их деятельности, через *администрирование*. Это нижестоящий по сравнению с политическим руководством уровень управления. Его непосредственным субъектом является исполнительно-распорядительные органы (аппарат), чиновники-профессионалы, работающие на постоянной договорной основе. Администрирование включает в себя организационные, распорядительные, нормативные, контролируемые виды управленческой деятельности. Администрирование – это упорядочивающая деятельность органов исполнительной власти и управления, формирующая основу для стабильных отношений и взаимодействий субъектов власти, управления, хозяйственной и общественной жизни. Для социально-экономического развития, преобразования, инноваций, способствующих решению или выступающих фактором предотвращения социально-экономических проблем, используются предпринимательские, инновационные виды управленческой деятельности. На национальном уровне таковым выступает *государственный менеджмент*.

Реформирование государственного управления, на наш взгляд, представляет собой поступательное, прогрессивное преобразование форм государственного управления, т.е. политического руководства, администрирования и государственного менеджмента. Реформирование государственного управления должно осуществляться в контексте основных тенденций развития современного общества, ибо только тогда оно будет органически вписываться в ход динамических изменений современного облика общества.

**Основные тенденции развития современного общества.** Как отмечает М. Крозье, наблюдаются три *основные* тенденции развития современных обществ: «все более сложное человеческое взаимодействие, растущая свобода индивидуальных действующих лиц и групп, переход от индустриального общества к обществу услуг» [1; с. 124].

Немаловажным, а может быть и определяющим, является тот факт, что сформулированные М.Крозье тенденции являются весьма динамичными. Поэтому их следует дополнить тенденцией ускорения социального развития, исходя из динамики социально-экономического развития под воздействием научно-технического прогресса, учитывая скорость преобразований в современном обществе. Рассмотрим эти тенденции, используя рассуждения М.Крозье, посвященные анализу развития современных сложных обществ и изменения логики государственного управления.

Закономерной тенденцией является *усложнение взаимодействий посредством усиления взаимозависимости* между людьми, социальными группами как внутри государства, так и между странами. На рубеже XX-XXI вв. сложился ряд взаимосвязанных процессов, объединяющих индивидов, группы, сообщества, государства, рынки, корпорации, национальные правительства и неправительственные организации в сложные сплетения социальных отношений, стала разрастаться сеть всемирной взаимозависимости, сети глобального производства и распределения, представляющие интересы развитых государств [2; с. 6].

Усложнение взаимодействий и усиление взаимозависимости членов сообщества между людьми, социальными группами как внутри государства, так и между странами связано с ускорением научно-технического прогресса, сокращением сроков внедрения его результатов в общественное производство, повышением темпов экономического роста, гармонизацией социального и экономического развития. С одной стороны, люди становятся более свободными, расширяются границы и возможности свободного выбора в различных сферах жизнедеятельности. С другой стороны, люди становятся все более зависимыми друг от друга, от техники, усиливаются риски природных, техногенных катастроф, политических катаклизмов.

Усложняются взаимодействия между странами ввиду процессов глобализации. Принципиально изменяется «соотношение между внешними и внутренними факторами развития национального хозяйства в пользу первых. Ни одна страна не в состоянии рационально сформировать и осуществить экономическую политику, не учитывая приоритеты и нормы поведения основных участников мирохозяйственной деятельности» [3]. Возросла степень открытости и, соответственно, взаимозависимости национальных хозяйств. Помимо государства, полноправными субъектами экономического взаимодействия остаются транснациональные корпорации.

Нарастающая сложность человеческих взаимодействий обусловлена трансформацией «правил социальной и политической игры, в которой постепенно рушатся барьеры доступа к решению, позволяя все более и более многочисленным группам, имеющим к тому же разные интересы вмешиваться в любые решения» [1; с. 124].

*Стремление к свободе* – одна из важнейших тенденций развития современного общества. Источник свободы заключается в принципиальном изменении положения человека в общественном производстве. Качественно изменяется его роль как производителя и потребителя. Из придатка к машине он превращается в управляющего ею субъекта. Из пассивного потребителя он превращается в активного субъекта потребительского рынка, потребности, интересы и ценности которого не могут не учитывать товаропроизводители и торговля.

Свобода слова, свобода выбора при принятии тех или иных решений являются необходимым условием формирования и упрочения отношений доверия между людьми, социальными группами, ограничивают возможности давления руководителей на подчиненных, управленцев на исполнителей.

Следующей тенденцией является *переход от индустриального общества к обществу услуг*. Это означает, что «на смену классическому циклу: массовое производство – массовое потребление, основанному на логике рационализации, идет

цикл: высокая технология – услуги, основанному на логике инновации и качества» [1; с. 125]. Инновационный подход к организации производства и бизнеса, труда, научной и духовной деятельности предполагает социальные новации в управлении, базирующиеся на широком внедрении социальных технологий. Это означает, что потребитель различного рода услуг, в том числе услуг государства, из пассивного объекта постепенно превращается в активного, творящего вместе с производителем субъекта.

*Ускорение социально-экономического развития* в результате ускорения научно-технического прогресса предопределяет «скорость» экономических и социальных преобразований в современном обществе и его сферах. Это одна из важнейших закономерных тенденций развития современного общества, которая предопределяет процессы «разбюрократизации» управления, поскольку управленческие решения в условиях динамичного социального развития сложно, а порой и невозможно втиснуть в жесткие бюрократические рамки.

**Требования к реформированию государственного управления.** Сформулированные закономерные тенденции обуславливают изменения требований, предъявляемых к государственному управлению. Его бюрократическая модель, характерная для индустриального общества и массового производства, устаревает. На смену ей идет демократическая модель управления.

*Демократизация* – одно из актуальных требований реформирования государственного управления. Данное требование означает трансформацию взаимоотношений между управляющими и управляемыми: субъектно-объектные отношения усложняются взаимодействием и взаимозависимостью управляющего и управляемого субъектов. Демократизация управления означает переход от принятия государственных решений узким кругом лиц к прозрачности при формировании, выработке и принятии управленческих решений, расширению участников данных процедур.

Реформирование государственного управления в контексте тенденций развития современного общества предполагает *переход на новые принципы*. Это означает не отказ от классических принципов управления, а их трансформацию и обогащение с учетом новых тенденций. К новым принципам управления относят: сокращение сложности, упрощение организационных структур и управленческих процедур, автономизацию операционных единиц, свободу принятия решений автономными единицами на местах для все более полного удовлетворения потребностей клиентов, переход от разделения труда в управлении к широкой профессионализации и сочетании многообразных общих и специфических функций управления, активное задействование творческого потенциала человека.

При этом важным вектором реформирования государственного управления является развитие совместного управления в области целеполагания, поскольку сложным социальным системам нельзя навязать целевые решения, они должны вырабатываться и приниматься социумом, при этом сообщество принимает на себе всю ответственность за выполнение принятого решения.

При выработке и принятии управленческих решений важно учитывать, что идеология эконоцентризма и технологического детерминизма, прагматизма и крайнего индивидуализма отжила свой век. На смену ей приходит идеология антропоцентризма в качественно новом ее понимании. Реальный социальный мир предстает в человеческом измерении: экономика и техника являются средством, а человек, его материальное, физическое и нравственное развитие, возможность проявить свой социальный потенциал становится основным индикатором прогрессивности современного мира [2; с. 10].

Демократизация управления на основе свободы выбора обуславливает изменение соотношения функций и методов управления. Среди функций управления особое значение в современном динамичном мире придается предвидению – прогнозированию и планированию. Все более актуальным становится необходимость дополнять поисковое прогнозирование нормативным. Это требует, в свою очередь, обогащения социального содержания процесса программирования. Планирование как функция и метод управления из жестко регламентирующего организационно – экономического процесса, существенно ограничивающего свободу индивидов, социальных общностей превращается в гибкий инструмент управления, в социальный процесс познания и достижения компромиссов, ориентированный на согласование разнообразных потребностей и противоречивых интересов различных субъектов хозяйственной, политической и общественной жизни. Важнейшей функцией становится координация взаимодействий в системе общественного производства и жизнедеятельности общества. При этом ведущим элементом координационного механизма выступает целевой блок, задающий направление взаимодействий, подкрепляемый мотивационными инструментами и стимуляторами. Модифицируется и функция контроля. Административный, бюрократический контроль по мере возможности и необходимости вытесняется социальным контролем и самоконтролем.

Традиционные методы управления становятся несостоятельными. Их трансформация осуществляется в направлении более активного использования гибких инструментов управленческих взаимодействий. Их суть состоит в том, что не столько сила, сколько правильно подобранная конфигурация управленческого воздействия определяет его результативность; «малые, но правильно организованные – резонансные – воздействия на сложные системы чрезвычайно эффективны» [4].

Важным при переходе к новым принципам и методам управления является дополнение бюрократических правил и регламентирующих процедур управлением, опирающимся на культуру сообщества и ее развитие. Ввиду этого необходимо знание и исследование этой культуры, направлений ее изменения, закономерных тенденций с учетом глобальных изменений и национальной исторически обусловленной специфики. Важным представляется исследование различных исторически сложившихся в стране типов культуры, нравственности с точки зрения возможности каждой из них стимулировать рост способности людей противостоять нарастающей дезорганизации, ее последствиям. Фокусом этой возможности должно быть возрастание способности формировать эффективные решения, отвечающие на вызовы усложняющегося общества, на необходимость формулировать и разрешать все более сложные проблемы [5].

Поэтому актуально инвестирование в культуру, в том числе в организационную, управленческую, а не упование на спонтанное ее развитие при поддержке меценатов и спонсоров. Безусловно прав М.Крозье, утверждая, что реформа, направленная на освобождение членов организации от бюрократического груза, имеет шансы на успех, если ее предваряет инвестирование знаний.

Реформирование государственного управления должно опираться на осмыслении модификации роли *государства* как *активного субъекта* организации, регулирования и координации социальных отношений. Как совершенно справедливо отмечает М.Крозье, «управление более сложным индустриальным обществом требует организации и большего государственного вмешательства и регулирования. Но в то же время бюрократическое государство все менее и менее способно вмешиваться и осуществлять такое регулирование» [1; с. 127–128].

Это уже не «машина для подавления», а социальная организация, важнейшими функциями которой являются *социальная защита* населения от всевозможных рисков, *социальная помощь* нуждающимся и *поддержка* при определенных условиях, а также

социальное обслуживание граждан. При этом миссия обслуживания будет реализовываться при условии, если государство «уже не командует исходя из абстрактно понимаемого общего интереса, а делает возможными и способствует возникновению более конкретных форм общего интереса, вокруг которого могут объединиться граждане, производители и образуемые ими многочисленные группы» [1; с. 128].

**Реформирование государственного управления в России и возможности повышения его эффективности.** Актуальность реформирования государственного управления в России обусловлена многими факторами. Структура исполнительной власти, основанная на принципе отраслевого управления экономикой, не отвечала постперестроечным реалиям. Использование устаревших технологий управления, недостаточная компетентность государственных служащих обусловили низкое качество государственного управления. Более высокое качество менеджмента в частном секторе привело к управленческому дисбалансу между государством и бизнесом. Актуальность реформирования связана с необходимостью приведения системы государственного управления в соответствие с требованиями закономерных тенденций развития современного сложного общества.

В настоящее время в России осуществляется реализация программы реформирования системы государственного управления и государственной службы. В принципе эта программа направлена на создание сильного социально ориентированного государства, которое содействовало бы упрочению рыночной экономики. Среди важнейших задач реформирования государственного управления можно назвать:

- реализация поставленных органами власти и управления целей в области экономического и социального развития на основе рационального использования бюджетных ресурсов, оптимизации финансовых средств;
- создание профессионального государственного управления, штата государственной службы, который комплектуется на основе квалификации и деловых качеств сотрудников;
- повышение качества обслуживания и создание системы государственного управления, ориентированной на конечного потребителя услуг.

В соответствии с реформой государственного управления проведена реорганизация федерального правительства. Был осуществлен переход к новой трехзвенной структуре федеральных органов исполнительной власти: министерства, федеральные агентства и службы. Сокращение числа министерств компенсировалось количеством федеральных агентств и служб. Произошло функциональное разделение – министерствам доверили разработку правил игры, политики в целом, другим структурам ее реализацию.

Не претендуя на анализ хода реформирования государственного управления (для этого нужен специальный мониторинг), предпримем попытку дать самую общую оценку того, насколько соответствуют первые шаги проводимой реформы основным тенденциям развития современного общества и что нужно делать в направлении приближения к требованиям закономерных тенденций общественного развития.

Прежде всего, представляется, что разработчиками административной реформы не воспринята тенденция усложнения взаимосвязей и взаимозависимости между членами социального сообщества, в том числе между самими управляющими на разных уровнях управления. Не в полной мере задействовано и стремление к свободе как важнейшая тенденция развития современного общества. Программы реформирования разрабатываются кулуарно, а об их авторстве можно лишь догадываться. Поэтому ответственность за проведение реформ в срок и за их качество возлагать не на кого. Проводимые мероприятия в рамках административной реформы зачастую не понятны

их участникам. Поэтому для повышения эффективности реформирования необходимо кардинально менять, прежде всего, технологию разработки самих программ реформирования.

Дело в том, что в основе методологии разработки данного типа программ лежит иерархическая, чрезмерно централизованная модель отношений между субъектами государственного управления: все важнейшие решения принимаются наверху, а субъекты нижестоящего уровня выступают объектом управленческого воздействия. Технологически это выглядит так: проект Программы готовится правительством при участии профильных министерств (например, Министерства экономического развития и торговли, Министерства финансов), а также при участии отраслевых министерств и других рабочих органов исполнительной власти. Затем он вносится в Государственную Думу для обсуждения и утверждения. После утверждения Государственной Думой Программа рассматривается в Совете Федерации. И если она одобрена, то принимается соответствующий закон, который направляется на подпись Президенту. Естественно, что рабочие органы исполнительной власти опираются главным образом на отраслевые и ведомственные источники информации, на сложившиеся нормы и процедуры принятия управленческих решений. В этом случае социальный запрос учитывается не в полной мере, так как при движении снизу вверх информация искажается или доходит в усеченном виде.

Нам представляется, что при разработке программ государственного реформирования уместно предпринять следующие шаги. Прежде всего, при обосновании целей и задач реформирования важно последовательно переходить к модели партнерских отношений между государственными органами управления разных уровней (федеральными, региональными, местными, между государственными институтами и институтами гражданского общества), которые базируются на взаимном доверии. Это означает, что и институты государства, и институты гражданского общества проявляют готовность и демонстрируют взаимную заинтересованность в преобразовании, реформировании государственного управления. Развитие партнерских отношений – длительный процесс, в то же время на первых порах можно активизировать механизмы обратной связи и учитывать при принятии управленческих решений, как общественное мнение, так и мнение управленцев нижестоящих звеньев. К сожалению, при проведении административной реформы, мнение руководителей региональных структур вообще не было востребовано. Реформа инициирована сверху и проводится посредством традиционных бюрократических процедур.

Следующий шаг – это включение в процедуру подготовки Программы аналитических докладов по важнейшим социальным проблемам, имеющим статус федеральных, разрешение которых возможно посредством государственного управления. К важнейшим народнохозяйственным проблемам относятся бедность, здоровье нации, сохранение культурно-образовательного потенциала населения. Такого рода доклады позволят обобщить результаты различных исследований конкретной проблемы. Информация, содержащаяся в докладах, может быть использована для корректировки практических действий по осуществлению реформы государственного управления. При этом важно, чтобы данная информация была доступна всем заинтересованным сторонам, а не только чиновникам и тем, кто ее собирал и обобщал.

Еще один важный шаг – включение в процедуру утверждения Программы независимой научной экспертизы ее проекта. Причем важно, чтобы эта экспертиза предшествовала обсуждению проекта Программы в Государственной Думе. Независимые экспертные оценки, хотя и удлиняют процедуру принятия решения, в то же время повышают его качество. На наш взгляд, повышения эффективности программ реформирования государственного управления можно добиться также, развивая

институт консультирования государственных агентств, служб, занимающихся решением социальных проблем.

В целом, реформы государственного управления должны проводиться, с одной стороны, с учетом закономерных тенденций общественного развития, а с другой стороны – с учетом реальной социальной ситуации, готовности населения принять новую модель взаимодействия с государственными институтами.

#### **Список литературы:**

1. *Крозье М.* Основные тенденции современных сложных обществ // Социология: Хрестоматия. Сост. Ю.Г. Волков, И.В. Мостовая. М., 2003.
2. *Осипов Г.В.* Российская социология в XXI веке. М., 2003.
3. *Сильвестров С.Н.* Тенденции развития мирового хозяйства: вызовы для российской экономической политики // Научно-практическая конференция СФ Федерального Собрания РФ «Приоритеты и механизмы экономической политики в кризисный период». Секция «Россия в мировой экономике XXI века». М. 1999. С. 3.
4. *Князев Е.Н., Курдюмов С.П.* Синергетика как новое мировидение: диалог с И. Пригожиным // Вопросы философии. 1992. № 2. С. 5.
5. *Ахиезер А.С.* Россия – от общества риска к обществу повышенной опасности // Тезисы докладов и выступлений на II Всероссийском социологическом конгрессе «Российское общество и социология в XXI веке: социальные вызовы и альтернативы». Т. 1. М., 2003. С. 10.