

Романов В.Л.

Социально-инновационный контекст эволюции парадигмы государственного управления

1. Значение традиций в парадигме государственного управления. Будем исходить из определения парадигмы, сформулированного основоположником исследований в этой области Т. Куном как «признанные всеми научные достижения, которые в течение определенного времени дают научному сообществу модель постановки проблем и их решений» [8, с. 11]. Выделим в представленном определении, во-первых, положение о всеобщности признания оснований парадигмы. Это означает, что парадигма обладает направляющим и контролирующим влиянием на базисный контекст научной, а соответственно и практической деятельности. Во-вторых, предоставляемая парадигмой модель постановки и решения проблем, и, следовательно, сама парадигма имеют временные параметры такого влияния, то есть цикл его повышения, спада и прекращения.

С этих позиций рассмотрим условия устойчивости (сохранения постоянства) и изменчивости силы влияния парадигмы государственного управления на его состояние и характер функционирования в обществе. К базисным условиям устойчивости любых систем, явлений, процессов и поддерживающих ее факторов синергетика относит наличие и сохраняемость управляющих параметров [3]. В социуме к таким параметрам относятся сформировавшиеся в историческом процессе, закрепившиеся в социальной памяти и институтах наследуемые поколениями социокультурные образования [4, 5]. В их числе – традиции.

Значение традиции в конструировании и функционировании парадигмы можно признать сущностным. Образуюсь в процессе повторяющейся успешности субъекта в достижении целей, традиция являет собой образец поведения, действий, отношений и применяется им в любых ситуациях, нередко почти автоматически. Такие образцы путем подражания или психологического заражения распространяются по горизонтали, захватывая значительную часть социального пространства. Но самое главное, что они обладают свойством передачи своего влияния по вертикали, не только устанавливая единые нормы и правила в различных обществах, но и передавая их из поколения в поколение. В этом сила парадигм, которые по существу и значению в организации научной и иной деятельности обладают всеми названными свойствами традиций.

Государственное управление, основные функции которого должны быть направлены на предупреждение и преодоление внешних и внутренних флуктуаций, угрожающих целостности и нормальной жизнедеятельности национального сообщества, востребуют, прежде всего, те адресованные ему парадигмы, которые включают в себя традиции, т.е. образцы успешности властной реализации этих функций. Этому, по сути, принципу восприятия таких парадигм следовали все исторические формы государственной власти и управления – от монархической до современной, называемой демократической. Различия только в том, какие компоненты традиций, питавших управленческие парадигмы различных эпох, сохраняли свое значение в процессе научных, социокультурных и государственных трансформаций и революций. В этом контексте каждую из известных парадигм государственного управления можно с определенным допущением назвать традиционной. Не являются исключением из этого ряда и парадигмы, востребуемые в настоящее время государственными системами различных стран.

Называя традиционной влиятельную сегодня в развитых странах парадигму, я имею в виду следующие для этого основания.

Во-первых, уже не одно столетие сохраняется мировоззренческая традиция – представление о мире как закономерно упорядоченной системы систем. Эта традиция имеет существенное влияние на формирование парадигм управления, представляющих модель установления порядка и его сохранения. Величайшие достижения науки и производственной практики в XIX-XX вв. закрепили такую парадигмальную позицию. Они определили вектор развития общественной мысли, названный технократическим, когда технике и технологиям отводится главенствующая роль не только в устройстве социальной жизни, но и организации природы в интересах повышения благополучия обществ. На этой основе сформировалось «машинное» (механистическое) представление о социальном мире как упорядоченной совокупности различных конструкторов и механизмов, обеспечивающих их согласованное движение. Соответственно этому определился и смысл управления – целенаправленная организация порядка в обществе и контроль отклонений от его параметров. Утвердились и соответствующие принципы такого управления – однонаправленности управленческого воздействия (сверху вниз), субъектно-объектных отношений, причинно-следственной суперпозиции (линейность направляемого развития), подчиненности самоорганизации управлению и др.

Во-вторых, устойчиво воспроизводится в историческом процессе эволюции парадигмы государственного управления (от Платона до настоящего времени) традиция представления надобщественного статуса государства, его органов власти и соответствующих управленческих практик. Вполне понятно, что эти традиции не переходят из поколения в поколение парадигм без изменений. В процессе таких переходов действует сформулированный в тектологии закон отрицательного прогрессивного отбора, то есть отказ системы от компонентов, утративших свое значение в новых условиях, и консервативного подбора – сохранения необходимых компонентов или их модификаций [6]. Так, в практике современного государственного управления сохраняются определенным образом модифицированные отчужденность государства от общества, единовластие и единоначалие, стремление к вертикальному распределению власти, бюрократия, расширенный административный контроль и т.д.

Наследование традиций в процессе эволюции любых парадигм – закономерный процесс. Без них формирование новой парадигмы уподобляется строительству дома, начиная с крыши. В государственном управлении традиции имеют принципиальное значение, поскольку их эквиваленты формируют блок памяти в контуре обратной связи. Кроме того, они в определенной мере поддерживают уверенность субъектов управления в социальной адекватности их акций в обществе и страхуют их (хотя бы формально) от ответственности при допущении управленческих ошибок. Но остается вопрос о том, насколько эти традиции согласуются с изменениями социальной реальности и поддаются при рассогласовании объективно необходимой коррекции или отказу от них.

2. Вторжение социальной инноватики в традиционную парадигму государственного управления. Итак, можно утверждать, что традиции, относящиеся к управляющим параметрам, придают парадигме свойство влиять на выбор направленности, характера и содержания как научной, так и практической деятельности, в том числе государственной. Однако это влияние устойчиво сохраняется только при условии относительного постоянства среды, в которой сформировалась парадигма. Современный социальный мир и сложное движение научной мысли такого условия предоставить не могут.

Вхождение традиционной парадигмы в состояние неустойчивости наметилось в середине прошлого столетия, когда возник кризис управления сложными техническими

системами. Проблема проявилась в том, что в предшествовавшем периоде при конструировании сложных технических систем не учитывалось влияние на их функционирование изменений во внешней среде. Предполагалось, что их поведение должно оставаться неизменным в любых условиях. Однако, по мере усложнения этих систем и повышения требований к точности управления происходящими в них процессами, это предположение все чаще вступало в противоречие с действительностью. Все чаще ученые и конструкторы были вынуждены признавать, что они не могут проследить все возможные формы поведения сложных динамических систем при всех возможных внешних условиях и при разнообразных отклонениях значений внутренних параметров.

С кризисом аналогичного рода столкнулись и обществоведы, констатирующие снижение эффективности и нарастающую ошибочность в исследовании и управлении социальными системами и процессами. Главный источник этих трудностей – чрезвычайная сложность отношений, формирующихся на современном этапе эволюции человеческого сообщества в целом, и концентрированно выраженная в странах с «переходной экономикой», в числе которых – Россия. Эта сложность – продукт ускоряющегося обновления условий жизнедеятельности, образа и стиля жизни людей и их сообществ.

Традиционно считается, что инновационные трансформации социальных и общественных отношений являются следствием инновирования способа производства. Такое представление не вызывает сомнения: смена каменных орудий труда металлическими и последующие изменения в трудовой сфере столь же радикально изменяли не только производственные, но и социально-управленческие отношения, функции и структуры. Однако при этом далеко не столь отчетливо исследователи констатировали то, что сформировавшиеся на такой основе новые институты неформального и организованного управления в обществах становились активными участниками инновационных процессов в производстве.

Если на ранних стадиях развития обществ, когда периоды радикального их обновления разделяли тысячелетние и вековые временные параметры, источником базисных инноваций оставался способ производства, то с ускорением технического прогресса эта роль стала смещаться в сферу общественных отношений. Обвал технологических инноваций в индустриальную эпоху вызвал настолько мощный взрыв инновационных изменений в отношениях социальных индивидов и их сообществ, что эти изменения стали диктовать свои условия развитию не только производственных отношений, но и самого способа производства. Эти новшества и инновации, разнородные по генезису, силе и направленности влияния на жизнь общества и индивидов, хаотически переплетаются, перемешиваются, обмениваются составляющими, синергизируются или взаимно погашаются, маскируют или изменяют свою социальную значимость. Продуцируемая этим инновационным хаосом неопределенность дезорганизует традиционные механизмы самоупорядочения социальных индивидов, вынуждая их погружаться в пучину «дикой» самоорганизации, в сферу социальной патологии.

Этот обвал теперь уже самоорганизующихся социальных инноваций бросил вызов традиционным социально-организационным институтам, в том числе государству, императивно побуждая их к включению в общий инновационный процесс. Однако ни один из этих институтов не оказался в необходимой мере готовым ответить на этот вызов и защитить человека от обрушившихся на него инновационных изменений социальной среды жизнедеятельности. Государство как предельная опора в общественном устройстве, испытывая все большую несостоятельность сформировавшейся в прошлом системы управления, во многом теряет себя в качестве генерального субъекта социального упорядочения.

Органам государственной власти и управления, привычно оперирующим принятыми им же критериями – что «хорошо» или «плохо» для общества, становится все труднее, а все чаще и невозможно с этих позиций различать позитив и негатив социальных инноваций и соответственно управлять ими. В поиске возможности осуществлять свою деятельность в таких условиях государство само стало источником социальных инноваций, поскольку принимаемые им решения в инновационно изменяющемся обществе, как правило, для людей новы и не всегда воспринимаемы. Допускаемые при этом управленческие ошибки провоцируют, в порядке отрицательной обратной связи, возникновение в обществе социальных новаций, противопоставленных принятым государством решениям.

В этом контексте определяется проблема формирования инновационной парадигмы государственного управления. Ее методологическим основанием может выступить философия открытого мира, ориентирующая познание на категорию *становящегося бытия*, представляемую с позиции принципов общей теории самоорганизации [7]. Активно утверждающаяся на этой основе в общественном сознании теория социальной самоорганизации прокладывает путь к раскрытию генезиса социальных инноваций и к теории инновационного социального управления, а в итоге – инноватике государственного управления.

3. Вводные основания социально-инновационной парадигмы государственного управления. Инновационность государственного управления в своей основе предполагает способность и умение органов государственной власти, с одной стороны, направлять происходящие в обществе инновационные процессы в социально-конструктивное русло, с другой – структурно и функционально перестраиваться адекватно реальным и прогнозируемым вызовам инновационно изменяющегося общества. Представим ориентировочные компоненты модели концепции социально-инновационного государственного управления.

Целевая направленность. Концепция социально-инновационного государственного управления формируется в контексте конституционного (в России) положения о целях демократического социального государства, направленных на *обеспечение условий достойной жизни и свободного развития человека*. В условиях сложной динамической трансформации общества требуется существенная корректировка подходов и методов в деле реализации этого положения, направленная на *развитие способности системы государственного управления инновационно отвечать на инновационные вызовы социума*. Отсюда целевая направленность концепции социально-инновационного государственного управления – инновационная ориентация функций, механизмов и форм государственной системы инновационного общества.

Инновационный контекст функций. Основанием необходимости инновационной ориентации функций государства определяется возрастающая сложность управления инновационными социальными процессами. Узел проблемы в том, что социальные инновации как целенаправленно создаваемые, так и спонтанно возникающие могут проявлять себя неоднозначно по отношению к обществу. В связи с этим важное значение приобретают функции государственной поддержки социально-конструктивных инноваций и противодействия инновациям социально-патологического характера. Соответственно этой посылке выделяются, с одной стороны, функции *стимулирования*, с другой – *превенции, корректировки и пресечения*.

Реализация названных функций требует инновационной ориентации содержания и методики государственной деятельности на всех стадиях управленческого цикла: информационно-аналитической, проектно-нормативной, нормативно-постановляющей, организационно-исполнительской, контрольной. Сквозной, по отношению к решению задач на этих этапах, является диагностическая деятельность, осуществляемая в оперативном и мониторинговом режиме. Ее методика должна ориентироваться на исследование генезиса и

развития инновационных процессов, их дифференцирование по основанию позитивного или негативного влияния на состояние общества и человека, а также на соответствующую экспертизу разработки, принятия и реализации управленческих решений.

Инновационная ориентация механизмов. Механизмы реализации инновационно ориентированных функций государственного управления относятся к структурам органов государственной власти, иницирующим, направляющим, регулирующим и корректирующим на правовой основе социально-организационные процессы в национальном сообществе. По собственно функциональному предназначению выделяются политический, административный, экономический и информационный механизмы. Источником инновационной ориентации этих механизмов являются проблемы, обусловленные травматогенными изменениями в обществе, угрожающими его целостности и нормальной жизнедеятельности. В содержательном аспекте их функционирования важная роль отводится государственной службе как информационно-коммуникативной составляющей системы и процесса государственного управления, обеспечивающей реверсионное движение информации от социально-инновационных локусов общества к субъектам управленческих решений и обратно.

Инновационная модернизация форм. Речь идет о способности системы государственного управления обеспечивать постоянную готовность своих структур и функций к эффективному взаимодействию с инновационно трансформирующейся социальной средой. Такая возможность реальна при условии открытости органов государственной власти и гибкости структурно-функционального реагирования на происходящие и прогнозируемые инновационные изменения в обществе. Для этого необходимо динамическое моделирование, проектирование и формирование системы и социально-организационного процесса инновационного государственного управления. Критерий результативности этой деятельности – синергичное сопряжение организационных и самоорганизующихся механизмов направления инновационных социальных процессов в вектор позитивного развития общества и человека.

Разработка и реализация концепции социально-инновационного государственного управления выдвигает новые профессиональные требования ко всем категориям государственных деятелей – от руководителей высшего ранга до специалистов. Независимо от занимаемой должности каждый из них должен, прежде всего, обладать чувством органической включенности в процесс жизнедеятельности страны. Только находясь в едином движении, можно не со стороны, а непосредственно воспринимать изменения его характеристик, находить источники и направленность этих изменений, возможности и способы необходимой их корректировки. Обладание этим чувством развивает в деятеле потребность в познании, способность, активность и результативность познания мира, в котором он живет и действует от имени государства. Познавая этот мир и идентифицируя себя с ним, государственный деятель обретает способность и умение взаимодействовать с его инновационной сложностью, определяя в ней точки приложения общественно-позитивных управленческих воздействий. Эти фундаментальные требования к профессиональным качествам государственных деятелей составляют основу для разработки и реализации программ их подготовки к эффективному участию в инновационном государственном управлении.

Список литературы:

1. Скотт Дж. Благими намерениями государства. Почему и как провалились проекты улучшения условий человеческой жизни. М.: Университетская книга, 2005.

2. *Фокуяма Ф.* Сильное государство: Управление и мировой порядок в XXI веке. М.: АСТ, 2006.
3. *Хакен Г.* Синергетика. М.: Мир, 1980.
4. *Астафьева О.Н.* Синергетический подход к исследованию социокультурных процессов: возможности и пределы. Монография. М.: Изд-во МГИДА, 2002.
5. *Штомпка П.* Социология. Анализ современного общества. М.: Логос, 2005.
6. *Богданов А.А.* Тектология. Всеобщая организационная наука. М.: Экономика, 1989. Переиздание по: Богданов А.А. Всеобщая организационная наука (Тектология): В 2-х кн. Л.-М., 1925.
7. *Егоров В.С.* Философия открытого мира. М.: Московский психолого-социальный институт; Воронеж: Изд-во НПО «МОДЭК», 2002.
8. *Кун Т.* Структура научных революций. М.: Прогресс, 1977.