

Статья опубликована: Антанович Н.А. Анализ государственного управления как составной части политического процесса // Государственное управление: новые технологии. Материалы международной конференции. 25-28 мая 2004 г., г. Москва. – М., Полиграфсервис, 2004. – с. 138-144.

Антанович Нина Арсеньевна
Белорусский государственный университет, кафедра политологии

Анализ государственного управления как составной части политического процесса

В современной науке сложилось два подхода к пониманию государственного управления. Первый подход исходит из рассмотрения государственного управления как части социального управления. Согласно этому подходу политические и административные функции объединяются. Так, американский политолог и теоретик управления П. Друкер отразил суть государственного управления через выделение функций целедостижения и организации. Второй подход можно назвать узким, поскольку он основан на разделении политики и административных методов управления. Под государственным управлением при этом понимается исполнительно-распорядительная деятельность, не включается законодательная и судебная деятельность. Здесь хотелось бы процитировать французского специалиста по управлению Б. Гурнея, который отмечает, что в деятельности государства одну из ведущих ролей играет право, так как правовая форма является основной формой внешнего проявления государственного управления (1).

Рассмотрим более подробно первый, более широкий подход к пониманию сути государственного управления. На уровне государства процесс принятия управленческих решений не сводится к чисто административной деятельности, а приобретает политический смысл. Управленческий цикл изучается как составная часть политического процесса. При этом понимание политического процесса основывается на выделении трех измерений политики. Первое - формальное измерение (*polity*), означающее политическую организацию того или иного общества, политический порядок в единстве его составляющих институтов и норм. Формальное измерение воплощается в особенностях конституционного устройства государства. Второе - содержательное измерение (*policy*), характеризующее содержание осуществляемой государственной политики, образ действий правительства, технологию принятия политических решений, а также планирование, программирование и реализацию политических программ. Содержательное измерение политики воплощается в государственной публичной политике, в государственных программах. Третье - процессуальное измерение (*politics*) или процессы между участниками политики, определяемые интересами и конфликтами в деятельности групп интереса, способами артикуляции и реализации их интересов, с деятельностью политических партий, средств массовой информации и т. д.

Очень часто суть понимания политики как общественной деятельности сводят к третьему процессуальному измерению, отождествляя ее лишь с «борьбой за власть». Для исследования государственной политики и управления (которые

концентрируются на первых двух уровнях политики – формальном и содержательном) процессуальное измерение составляет окружение. Говоря другими словами, исходя из широкого понимания сути политического процесса, можно анализировать государственное управление с учетом импульсов, запросов (требований и поддержки), идущих от общества. Современные определения политики основаны на понимании политики как типа деятельности по управлению, а также производству и распределению ценностей в обществе. В рамках этого подхода выделяют следующие проблемы: принятие и исполнение решений (the making and execution of decisions); направления государственной политики как инструментальные программы для достижения поставленных целей (policies and policy-making); анализ целей политики и определяющей функции политики: содействие эффективности достижения коллективных, общественно значимых целей.

Анализ государственного управления через призму политического процесса предложил американский политолог Джон Кингдон (John W. Kingdon). Им была создана «модель организационной анархии». (Таб.1) На основе анализа формирования повестки для политики и процесса выработки государственной политики в двух областях - здравоохранении и транспорте с 1976 по 1979 гг. Дж. Кингдону удалось выделить три составляющих политического процесса (или типа выработки политико-управленческих решений (policy making). (2)

Первая составляющая - проблемная ситуация (Problem Stream), которая является начальным пунктом политико-управленческого процесса. Данный этап характеризуется вниманием общественности и политических лидеров к какой-то определенной проблеме. Для определения и артикуляции проблемной ситуации используются сбор статистических и социологических данных, мониторинг общественного мнения, процедуры обратной связи для оценки результатов уже существующих программ. Обычно на этом этапе проблема формулируется: 1) в ценностных терминах и категориях; 2) для оценки проблемы используются сравнения. Формулирование проблемы - довольно значимая процедура для дальнейшего ее решения.

Вторая составляющая - процессуально-политическая (Political Stream). Основной вопрос здесь - становится ли проблема политической? На данном этапе формулируется список проблем, вопросов, которые должны быть решены государством (правительственная повестка дня (governmental agenda)). Сама формулировка вопросов повестки дня выступает как результат взаимодействий таких основных факторов, как общественные настроения, перспективные государственные интересы, сменяемость кадров в правительстве, урегулирование споров о юрисдикции между различными министерствами и ведомствами.

Первичные участники формулировки правительственной повестки дня - это те политические акторы, которые хорошо известны общественности: управленцы высокого ранга, сотрудники администрации президента, депутаты парламента, представители СМИ, групп интереса. Это те субъекты политики, которые ассоциируются с выборами, парламентской деятельностью, партийной и

общественной активностью. Консенсус между этими группами имеет договорной характер или характер сделки (bargaining).

Третья составляющая (Policy Stream - «политический поток» или «большая политика») - этап принятия политического решения. Профессионализм и значение лица, принимающего решения на этом этапе, трудно переоценить. Данный этап отражает также то, как создаются альтернативные подходы к проблеме, стоящей на повестке дня политики. Повестка дня решений (decision agenda) на данном этапе представляет собой список альтернатив, из которых выбираются подходящие для решения проблем. Участники формирования повестки решений являются скрытыми, неявными: чиновники высокого ранга, советники президента, аналитики, консультанты, помощники депутатов, управления, разрабатывающие бюджет, спецслужбы, заинтересованные группы.

Третья составляющая отражает переход от формирования повестки дня к фазе снижения напряженности, на которой делаются публичные заявления о путях решения проблемы. Политические декларации могут быть реализованы, если соответствуют критерию технической исполнимости, если они приемлемы с точки зрения ценностей и соответствуют таким сдерживающим факторам, как бюджетное финансирование, перспективы сохранения политического согласия, стабильности. Консенсус на данном этапе достигается не только посредством сделок, но также через рациональное обоснование и аргументацию.

Когда все три составляющие политического процесс (проблемная ситуация, деятельность периферийных участников политического процесса и действия центров принятия политико-управленческих решений) пересекаются, то мы и получаем государственную публичную политику. Моменты, когда все три компонента пересекаются, Дж. Кингдом назвал «окнами возможностей» (Occasions windows). «Окно» открывается тогда, когда происходят изменения в государственном аппарате, в парламенте (например, выборы нового состава парламента), серьезные сдвиги в социальных настроениях и ориентациях, а также когда возникают проблемы, затрагивающие большие группы людей. Когда «окно» открывается, это влечет за собой перестройку правительственной повестки дня, что, в свою очередь, может повлечь изменения в проблемном и политическом направлениях.

Таб. 1.

Модель «организационной анархии»

Выявление проблемы		
1. Привлечение внимания к проблеме. Индикаторы: ключевые события, обратная связь, приоритеты в бюджетном финансировании	2. Определение (формулировка) проблемы в соответствии с ценностями, сравнениями, видом политического сообщества	3. Проблема затухает
Политико-процессуальная составляющая		

1. Влияние на формирование повестки дня правительства. Основные силы: группы интереса, официальные лица (т.е. наблюдаемый кластер субъектов политики)	<i>"Окно" открывается, чтобы создать повестку дня принятия политических решений (переход от исполнительно-распорядительных к политическим решениям)</i>	2. Консенсус достигается посредством регулирования противоречий между участниками политического процесса
«Большая политика» - действия лиц, принимающих решения		
1. Формирование повестки дня принятия решений. Влияние теневых субъектов политики.	2. Пробные шары - «согревающая фаза»	3. Отбор технически исполнимых, ценностно-приемлемых решений из предложенных альтернатив, с учетом возможных последствий принятых решений

Анализ, проведенный Кингдоном, представляет собой весьма удачное объяснение политики как процесса, отражает моменты перехода от исполнительно-распорядительных решений к собственно политическим решениям. Политические решения рассматриваются в том числе как результат воздействия профессионалов и общественности. Благодаря широкому пониманию государственного управления разграничивают собственно политически значимые решения, деятельность исполнительно-распорядительной власти и оперативное, тактическое управление. Данное разграничение представлено ниже в таблице 2.

Модель процесса государственного управления с выделением основных этапов принятия государственно-управленческих решений.

Таб. 2.

	Содержание этапа процесса государственного управления	Виды государственно-управленческих решений
Политические решения – этап государственного строительства	Определение формы государственного правления	Конституция, законы
	Определение основных целей, приоритетов и функций государства	Конституция, законы, международные договоры
	Определение административно-территориального устройства	Конституция, законы, указы главы государства,
	Разделение полномочий между высшими органами и ветвями власти	Конституция, законы, референдум
	Формирование типа политического режима	Решения публичных политических лидеров, формы

		взаимодействия (формальные и неформальные) в центрах принятия политических решений
	Определение стратегии развития государства	Государственные программы, сценарии развития, легитимность которых подтверждена правовыми актами
Исполнительно-распорядительная власть – этап формирования государственной политики	Определение структуры органов исполнительной власти; определение соотношения полномочий между местными и региональными органами власти	Правовые акты главы государства, административно-правовые акты
Оперативное и тактическое управление – этап реализации государственной политики	Дробление государственной политики по основным направлениям деятельности государства	Законы, правовые акты главы государства, правительства; программы социально-экономического развития; государственные программы
	Кадровая политика	
	Программирование (формирование плана действий: состав и последовательность)	Национальные, государственные, региональные, отраслевые, межведомственные программы, инструкции
	Формирование бюджета организаций исполнительной власти	Закон о государственном бюджете, постановления, инструкции

Базовым направлением государственного управления на уровне принятия политических решений является деятельность в сфере *государственного строительства*. Это направление получает особую актуальность в транзитивные периоды, когда формируются основы государственности и формы их закрепления. Определяющей в данной сфере является деятельность по определению целей и перспектив развития страны на определенный период времени. Этот этап управленческой деятельности американские политологи называют «большой политикой». На данном этапе принимаются не просто управленческие, а *политико-управленческие решения*. Здесь речь идет о макрополитическом и макроэкономическом управлении.

Лидеры страны демонстрируют *политическую волю* в определении целей государственного развития. Однако этот процесс сопровождается взаимооппонированием представителей административных органов, группировок политической элиты, консультантов и экспертов, а также общественности (партий, групп давления, СМИ). Оппозиционные группировки постоянно включены в процесс борьбы за влияние на принятие политических решений.

Исходя из политического реализма, нельзя сбрасывать со счетов факт невозможности исключить неформальные способы давления на власть.

Другой стороной деятельности официальной власти является легитимация политических решений. Неизбежность апелляции к общественности предполагает использование абстрактных идеологем, увещеваний, что затрудняет *рационализацию* стоящих перед государством задач.

Выделим возможные государственно-управленческие политические решения на этапе государственного строительства:

- определение целей, функций и задач развития государства;
- назначение выборов главы государства, парламента, органов местного самоуправления;
- досрочная приостановка полномочий главы государства, парламента, правительства;
- назначение референдумов;
- внесение изменений в конституцию;
- закрепление государственной символики;
- формирование системы центральных органов исполнительной власти;
- создание и реорганизация министерств и других центральных органов исполнительной власти;
- формирование судов;
- закрепление административно-территориальной структуры; распределение мест в органах регионального и местного управления и самоуправления;
- определение основных принципов работы органов государственной безопасности и обороны.

Принципиальный выбор главных целей государства и генеральных направлений его деятельности требует конкретизации во времени и в пространстве. Можно предложить следующую классификацию целей государственного строительства: идеалы общественного развития (миссии), макроцели (политические, экономические, социальные, духовные), цели в конкретных отраслях деятельности. Главная цель деятельности какой-либо организации и соответственно процесса управления называется *миссией*. Цели структурируются в виде классической иерархической структуры, называемой «деревом целей».

Специфический вклад в процесс принятия решений вносится на *административном уровне* (уровне исполнительно-распорядительной власти), на котором государство предстает в качестве совокупности иерархизированных структур и организаций, подчиняющих свою деятельность макрополитической и макроэкономической стратегии развития (по сути, воплощению политической воли). Здесь речь идет о деятельности исполнительно-распорядительных органов и оперативном тактическом управлении, что воплощается в формулировании государственной политики и деятельности по ее реализации. (Хотя формулирование направлений государственной политики находится на стыке принятия политических и чисто административных решений). На административной фазе высшие политические решения трансформируются

аппаратные инструкции, деловые технологии, в соответствии с решениями задачами формируются кадровые команды.

Государственное управление по формулированию государственной политики включает:

- программу деятельности правительства и государственный бюджет;
- определение направлений государственной внешней и внутренней политики;
- определение стратегических отраслей, которые остаются в государственной собственности и тех объектов, которые подлежат приватизации;
- правовой статус работы предприятий; лицензирование и стандартизацию.

Государственное управление по реализации политики (оперативно-тактические действия) включают:

- план первоочередных действий;
- планирование законотворческой деятельности;
- внесение изменений в государственный бюджет;
- координацию работы министерств и ведомств;
- управление государственной собственностью;
- внешнеэкономическую деятельность и таможенное дело;
- создание свободных экономических зон;
- обеспечение общественного порядка и борьбу с преступностью.

Административная фаза государственного управления характеризует особенности внутри- и межорганизационных отношений исполнительных и законодательных структур, вовлеченных в процесс подготовки конкретных решений.

Этап *реализации целей* предполагает использование конкретных средств и методов государственного управления. Что касается *средств* государственного управления, то их можно разделить на три группы (см. таблицу 3 "Общая классификация государственно-управленческих решений (ГУПР)"). Данная классификация предложена украинским ученым Бакуменко В. Д. (3)

1. *Нормативно-правовые* средства: конституция, конституционные законы и акты, законы, международные договоры, указы главы государства, постановления правительства, акты министерств, руководителей центральных органов государственной власти, положения, регламентирующие работу центральных органов государственной власти; государственные и отраслевые стандарты.

2. *Программно-целевые* средства: национальные, государственные, региональные, отраслевые и межведомственные концепции, программы, проекты. Программно-целевые методы ориентированы на подготовку технологических аспектов решений. К программно-целевым относятся как программы, так и проекты государственного уровня.

3. *Организационно-распорядительные* средства: поручения и организационно-координационные решения высших и центральных органов государственной власти.

Формы ГУПР	Направления ГУПР		
	Государственное строительство	Формирование государственной политики	Реализация государственной политики
Нормативно-правовые	Конституция, конституционные акты, международные договоры	Законы, указы главы государства	Постановления правительства, акты министерств, государственные стандарты
Программно-целевые	Национально-государственные приоритеты	Государственные, региональные, отраслевые программы	Программы и проекты
Организационно-распорядительные	--	Поручения и организационно-координационные решения высших органов власти	Деятельность министерств и ведомств, местных органов управления и самоуправления

Тогда как юридические науки занимаются исследованием нормативно-правовых методов, политическая наука концентрируется на исследовании программно-целевых средств государственного управления. Программно-целевые методы пронизывают такие этапы государственно-управленческого процесса, как государственное строительство, формирование государственной политики и этап реализации государственной публичной политики, используются наряду с нормативно-правовыми и организационно-распорядительными методами. Политическая наука существенно дополняет исследование государственного управления, выделяя такие фазы политического процесса, как: возникновение (вызревание) социальных проблем и превращение их политические путем формирования «повестки дня» органов государственного управления, фаза принятия решений и их реализации (имплементации), включает цикл политического процесса оценка эффективности государственно-управленческих решений.

Литература

1. Гурней Б. Введение в науку управления. М., 1969.
2. Kingdom C. Agendas, Alternatives and Public Policies. Boston, 1984. – 223 с.
3. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики. – Київ.: Видавництво УАДУ. – 2000. – 237 с.
4. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. – М., 1997. – 400с.
5. Henry N. Public Policy and Public Administration. N.Y., 1999.