



С.В. РЕШЕТНИКОВ, Н.А. АНТАНОВИЧ, Н.В. ЛЯХОВИЧ-ПЕТРАКОВА

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ ФОРМИРОВАНИЯ ВЫСОКИХ ТЕХНОЛОГИЙ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Анализируются институциональные предпосылки использования высоких технологий в сфере государственного управления, рассматриваются механизмы и структуры, посредством которых осуществляется их внедрение в управленческий процесс.

The article is devoted to theoretical analysis of institutional preconditions for high technologies use in public policy. In this article, mechanisms and structures of implementation of high technologies to public administration are considered.

Оценка эффективности любого управленческого процесса включает два аспекта: первый связан с оценкой правильности определения организацией программно-целевых задач; второй состоит в оценке инструментария, избранного для их реализации, т. е. средств, приемов и методов, определении эффективности различных подразделений при решении различных групп задач. Субъектом публичной политики и объектом анализа государственно-управленческой науки является государство как институт управления социально-политической системой и его отдельные институты как субъекты реализации задач, стоящих перед обществом.

На эффективность государственной политики влияют два фактора: правильность определения проблем, стоящих перед обществом, и эффективность процесса принятия и реализации политических решений, в ходе которого происходит их решение. Последнее связано с выделением фаз управленческого цикла, определением эффективности каждой из них и адекватности задействованных субъектов и используемых средств, технологий уровню развития и потребностям социума.

Можно выделить три структурных уровня формирования и реализации государственной политики. **Высший – институциональный (политический) уровень**, на котором определяются общие направления государственной политики, формулируются базовые задачи и приоритеты на основе анализа состояния социальной системы и ее отдельных подсистем. **Средний – административный уровень** – сфера функционального управления (администрирования). Выбранные направления деятельности подвергаются анализу и раскладываются на организационно-управленческие компоненты (планирование, организацию, руководство, контроль и т. д.). **На третьем – технологическом уровне** – осуществляется непосредственная деятельность по удовлетворению социальных потребностей в услугах государственного управления, превращаемых в конкретные продукты (результаты), которыми пользуется общество в целом и отдельные граждане или их организации.

Управленческий процесс как вид социальной деятельности на современном этапе является технологическим процессом, в основе которого лежат управленческие технологии.

Понятие «технология» появилось в технических науках и толковалось как наиболее рациональные пути организации производственного процесса. С развитием обществоведения понятие «технология» стало рассматриваться и в социальном аспекте и понималось как способ целенаправленного отношения к окружающему миру, деятельность по планомерному изменению окружающей среды.

Существует два подхода к понятию социальной технологии. В рамках первого (по аналогии с промышленными) под социальной технологией принято понимать совокупность приемов, методов и воздействий, применяемых для достижения поставленных целей в процессе социального планирования и развития, решения социальных проблем (повышение производительности труда, совершенствование организации управления, целенаправленное воздействие на общественное мнение).

Второй подход можно определить как аналитический. К. Поппер охарактеризовал социальные технологии как способ применения теоретических выводов социологии в практических целях<sup>1</sup>. Технология представляет собой процесс целенаправленного использования информации для изменения окружающей среды. Таким образом, социальная технология, а следовательно, и технология в государственном управлении основывается на использовании результатов аналитической деятельности в практических целях и направлена на рациональное использование имеющихся в распоряжении ресурсов для достижения целей.

Под государственно-управленческими технологиями принято понимать «осуществляемые органом государственного управления последовательности действий по выбору целесообразных процедур, выполнению входящих в них информационных преобразований и организационных воздействий, соотносящихся со свойственными тому же классу технологическими ситуациями»<sup>2</sup>.

Современное общество – сложная и многоуровневая система. О. Тоффлер в работе «Третья волна» назвал его демассифицированным и атомизированным<sup>3</sup>. Это значит, что все сложнее становится определить общезначимые социальные проблемы, сформулировать универсальные для всех уровней и сфер государственного управления модели их решения, создать институциональную иерархию, которая могла бы функционировать на основе универсальных правил, применяемых к конкретной управленческой ситуации в соответствии с директивами, установленными до ее возникновения. В современном обществе модель классического бюрократического управления теряет эффективность.

Разнообразие управленческих проблем требует разнообразия решений и лабильности стратегий. При использовании модели классического бюрократического управления в современном обществе возникает угроза пересечения государственно-управленческих влияний и, как результат, снижение эффективности публичной политики. Управленческая деятельность, как и любая другая, направлена на преобразование окружающей среды, изменяя которую она тем самым создает необходимость постоянной коррекции технологий управленческого процесса. Таким образом, при формировании решений необходимо оценить эти преобразования.

На нижних уровнях управления существует возможность количественной оценки последствий воздействий и моделирования процессов. Но, чем выше уровень, тем сложнее осуществить оценку, так как управленческая деятельность и ее последствия приобретают комплексный, многокомпонентный, вероятностный характер. Социальные институты не только преобразуют окружающую среду, но и развиваются сами (посредством количественной, структурной трансформации, расширения сфер влияния).

Для анализа управления как социальной деятельности используется модель «цикла управления». Управленческий цикл представляет собой воз-

действие субъекта управления на его объект, вызывающее в нем изменения, которые, в свою очередь, требуют применения качественно новых мер со стороны субъекта управления. Таким образом, формируется замкнутый цикл «воздействие – реакция – новое воздействие»<sup>4</sup>.

Несмотря на то что эта модель не учитывает пространственного расширения сферы влияния организации, уже в ее рамках является очевидным факт взаимодействия результатов различных управленческих циклов. Сфера влияния социальной системы – это пространство расширения ее деятельности и ее результатов, в том числе и через воздействия на другие сферы. Способом определения сфер влияния является декомпозиция системы управления на составляющие, которые позволяют рассмотреть одни и те же воздействия на различных уровнях. Неизбежность разделения управленческого цикла дает возможность в практическом и аналитическом планах разбить его на отдельные технологии. Экономические, политические, военные технологические влияния, как правило, связываются с отраслевым либо административно-территориальным делением.

При постановке управленческой задачи необходимо статистически определить степень зависимости той или иной сферы окружающей среды в различные моменты времени от воздействий как исследуемой управляющей системы, так и других систем.

Для оценки взаимосвязи различных воздействий Г. Саймон предложил «эшелонную модель» анализа управленческого процесса, в рамках которой производится комплексная оценка воздействий со стороны субъектов государственного управления и реакций объектов на каждом из его уровней (страт). Комплекс последовательных смен воздействий и реакций составляет эшелон<sup>5</sup>. Такой подход существенно усложняет анализ государственно-управленческих процессов, их планирование и соответственно реализацию, так как появляется необходимость учета недоступного для априорной формализации множества факторов. Сделать это в рамках государственного управления представляется технически крайне сложным. Однако государственное управление неразрывно связано с социальным, что позволяет упростить задачу, возложив часть функций, не поддающихся формализации, на относительно автономные в своей деятельности социальные организации, введя элементы автономии и принципы социального управления в деятельность органов государственного управления на низовом уровне. Введение принципов социального управления в государственно-управленческий процесс создает иную проблему, связанную с обеспечением обмена информацией между государством и обществом. Новые способы коммуникации должны учитывать сложность и неформализованность социальной системы и при этом обеспечивать оперативность и эффективность системы государственного управления.

Использование методов социального управления в современном обществе невозможно без применения инструментария, уже сложившегося и эффективно работающего в этой сфере, т. е. технологий социального управления. Наиболее эффективно эта проблема решается в рамках модели постбюрократических организаций.

Государственные организации являются многоуровневыми, их можно разделить на *бюрократические* и *постбюрократические*. Современный политико-административный маркетинг предполагает переход от бюрократических к постбюрократическим организациям, которые ориентированы на декомпозицию управленческого процесса, в целях повышения его эффективности. В их основе лежат сетевые структуры, которые спонтанно возникают в современном социуме как на уровне государства, так и на уровне гражданского общества. Данные два уровня не противостоят, а взаимодополняют друг друга. Сетевые структуры, ослабляющие устои бюрократического порядка и учитывающие биосоциальные принципы, характеризуются

следующим: децентрализованная иерархия (возможность самовыражения); множественная ролевая специализация (нетрадиционное решение проблем, чувство ответственности за группу); разделенное (частичное) лидерство; внимание к неформальным взаимодействиям.

Сетевые структуры означают неформальное структурирование коллектива на основе взаимных интересов и симпатий. Складывается неофициальная параллельная структура, невидимая сеть межличностных отношений, где специализация и авторитеты, уравнивающие людей по рангу, изменчивы, что благоприятствует коммуникации. Сетевые структуры возникают спонтанно – это компоненты более крупных социальных сетей второго и третьего иерархического порядков. Гражданское общество не может считаться развитым, если его малые ассоциации не будут соединены в более крупные сети. Взаимоотношения общества и государства в модели постбюрократических организаций можно определить как «*децентрализованное общество – централизованная власть*».

Индикатором силы/слабости государства является степень эффективности перераспределения общественных ресурсов, а также наличие механизмов непрямого контроля за ними. Кроме того, в зависимости от общесистемного контекста сетевые структуры играют двоякую роль: либо они создают дополнительные стимулы для работы, растормаживая чувство взаимозависимости (в своих истоках еще первобытное, некогда жизненно важное для охоты на крупного зверя), либо порождают консервативные веяния, сопротивляющиеся всякому нововведению.

Организационно-политические сети формируются в различных секторах деятельности (образование, сельское хозяйство и т. д.) и представляют собой комплекс структурных взаимоотношений между институтами государства и гражданского общества, набор относительно стабильных, неиерархических взаимодействий по обмену ресурсами между субъектами, объединенными общими интересами.

В современных условиях технологизация управленческого процесса позволяет обеспечить возможности оперативного и масштабного обмена информацией на всех уровнях управления.

В качестве первого этапа технологизации государственно-управленческого процесса можно рассматривать возникновение бюрократических организаций как способ повышения эффективности управления в рамках индустриального общества. В классической модели бюрократической организации, сформулированной еще М. Вебером, управленческий процесс разделялся на стадии и за каждым из чиновников (бюрократов) закреплялся набор функций и критериев оценки эффективности их выполнения. Эта модель была применена в ходе становления национальных государств<sup>6</sup>.

Следующим этапом технологизации управленческого процесса стало использование рыночных технологий государственного управления.

Начало применения современных маркетинговых технологий в сфере государственного управления приходится на 1970-е гг., когда в ряде западных стран возник дефицит государственного бюджета и кризис социального государства. Политика дальнейшего увеличения расходов на социальные нужды столкнулась с нарастанием кризисных явлений в экономике. Обострилась и еще одна проблема социального государства, призванного решить индивидуальные задачи и проблемы, «дойти до каждого человека». Такое государство стало не способным выявлять индивидуальные запросы.

Р. Дарендорф в работе «От социального государства к цивилизованному обществу» писал, что бюрократизация – устрашающее явление современной жизни, в немалой степени порождена самим социальным государством, которое не в состоянии выполнить наиболее важные задачи, которые оно поставило<sup>7</sup>.

Обращение к маркетингу как эффективной технологии было связано также с обострением угроз и проблем: развитие опасных инфекций, исчер-

пание природных ресурсов, наркомания. Ф. Котлер писал, что внимание к маркетингу со стороны государственных и общественных структур объясняется в первую очередь материальными соображениями<sup>8</sup>. В качестве целей политического маркетинга в сфере государственного управления выступают: коррекция поведенческих моделей, сформировавшихся у определенных социальных групп и представляющих угрозу для сообщества в целом (наркомания, алкоголизм, девиантное поведение); внедрение в социальную практику форм поведения, которые рассматриваются как положительные (энергосбережение, забота о детях и др.). Основными направлениями развития государственного маркетинга являются: предупреждение наиболее опасных заболеваний, несчастных случаев, санитарно-гигиеническое просвещение, защита окружающей среды, поддержка семьи, уважительного отношения к старикам, инвалидам, развитие политического участия граждан, предупреждение общественных конфликтов и кризисов. Этапы государственной маркетинговой кампании включают описание проблемы, объяснение причин ее возникновения, создание модели, сегментация рынка.

Рассматривая политико-административный маркетинг, следует отметить специфику государственного маркетинга (коммуникации) в сравнении с частнопредпринимательской сферой. Человек, платящий налоги на содержание госаппарата, разделяет ответственность за его функционирование и имеет право заглянуть за кулисы. Следовательно, можно говорить о необходимости открытости процесса обсуждения многих проблем. Частная коммуникация с легкостью вторгается в жизнь граждан, тогда как для государственной это позволительно лишь в сложные для общества моменты.

По мере развития общества и его технологических возможностей расширяется сфера использования технологий в государственном управлении. Даже применение маркетинговых технологий само по себе не повышает эффективности государственного управления, если параллельно не создается соответствующая техническая инфраструктура. Развитие техники и обуславливает особую значимость в управленческом процессе «высоких технологий», т. е. управленческих технологий, связанных с использованием технических средств, возможностей, предоставляемых современной цивилизацией (компьютерных сетей и баз данных, информационных реестров, технологии электронного правительства), способствующих повышению эффективности управленческого процесса.

Для современного общества характерно взаимодействие двух противоречивых тенденций: первая связана с сокращением директивного начала управления, уменьшением государственного сектора экономики, превращением государства в одного из субъектов регулирования общественных процессов (хотя и наиболее влиятельного); вторая – с расширением и усложнением задач государства в силу создания рыночной инфраструктуры, формирования новых законодательных и иных процедур регулирования социальных, экономических и политических отношений, необходимости законодательно и процедурно обеспечивать становление разных форм собственности и их взаимоотношений и регулировать проблемы, возникающие в ходе этих преобразований. Указанные процессы требуют комплексного анализа экономических, социальных и политических аспектов преобразований и выработки комплексных технологий при разрешении проблем, возникающих в той или иной сфере. Проведение такого анализа невозможно без использования технических средств и соответственно выделения в управленческом процессе соответствующих принципов, приемов и этапов.

Проблемы технологической эффективности государственного управления приобретают особую значимость в условиях формирующегося гражданского общества, задающего новые «контуры конкурентности» между властью и обществом. Увеличивается поток информации, курсирующий между органами государственного управления и обществом. Необходимость ее

оперативного анализа, обработки и реагирования создает потребность в новых механизмах государственного регулирования. Сложившаяся ситуация обуславливает возникновение тенденций к формированию различных способов социального взаимодействия в государственной и частной сферах, стимулирует государство к повышению эффективности.

Эффективное государственно-управленческое регулирование возможно лишь в случае наличия данных комплексного анализа социальных процессов с учетом максимального количества информации о результатах воздействия в различных сферах.

Современное общество является информационным. Использование высоких технологий – необходимое условие эффективности производственных и управленческих процессов. Технологии стихийно используются фактически во всех сферах управления. Однако для повышения эффективности управленческих процессов необходимо формирование теоретически обоснованных программ их комплексного применения.

<sup>1</sup> См.: Поппер К. Открытое общество и его враги: В 2 т. М., 1996. Т. 1.

<sup>2</sup> Иванов В.Н., Патрушев В.Г. Инновационные социальные технологии в государственном и муниципальном управлении. М., 2001. С. 134.

<sup>3</sup> Тоффлер О. Третья волна. М., 1999. С. 234.

<sup>4</sup> См.: Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики. Київ, 2000. С. 34.

<sup>5</sup> См.: Бакуменко В. Д. Там же. С. 200.

<sup>6</sup> Масловский М. В. Теория бюрократии М. Вебера и современная политическая социология. М., 1997. С. 234.

<sup>7</sup> См.: Дарендорф Р. От социального государства к цивилизованному сообществу // Полис. 1993. № 5. С. 33.

<sup>8</sup> См.: Котлер Ф. Основы маркетинга. Киев, 1998. С. 26.

Поступила в редакцию 16.06.2002.

**Сергей Васильевич Решетников** – доктор политических наук, профессор, директор Института государственного управления при Администрации Президента РБ.

**Нина Арсеньевна Антанович** – кандидат политических наук, доцент.

**Наталья Викторовна Ляхович-Петракова** – кандидат политических наук.

