

- ¹⁰ См.: Иванченко Г. В. Реальность публичных отношений. М., 1999. С. 52.
¹¹ См.: Связи с общественностью в политике и государственном управлении / Под ред. В. С. Комаровского. М., 2001. С. 52.
¹² См.: Моисеев В. А. Указ. пр. С. 92–94.
¹³ См.: Варакута С. А., Егоров Ю. Н. Связи с общественностью: Учеб. пособие. М., 2001. С. 6.
¹⁴ Дело PR бессмертно, смысл его неизвестен // Коммерсантъ-DAILY. 1995. 9 нояб. № 207.

Поступила в редакцию 12.10.2003.

Ольга Тихоновна Лашкевич – аспирантка кафедры политологии. Научный руководитель – кандидат философских наук, доцент Н. П. Денисюк.

М. В. ИЛЬИН

ПОЛИТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

Выявлены особенности проведения политического анализа в системе государственного управления и причины актуализации этой проблемы. Предлагаются направления трансформации базовых стратегий и варианты организационных сред для их разработки.

The peculiarities of the political analysis implementation in the government system and the reasons for increasing the importance of this problem are revealed. The directions of the basic strategies of transformation and the versions of organizational areas for working out of these strategies are offered.

В настоящее время в Республике Беларусь весьма актуальны проблемы повышения эффективности государственного управления.

Государственное управление – «...это наука о характере и функциях государства и его правительства как органа, через который государство реализует свою власть, о целенаправленном курсе действий органов власти по формированию и реализации важнейших направлений государственной политики, о сущности и содержании процессов принятия политических (управленческих) решений»¹.

Сложность системы государственного управления обуславливает необходимость ее *декомпозиции* по определенным принципам. **Свойства элементов** системы государственного управления подбираются, исходя из *характера целей* управления. Система нормально функционирует при *органическом взаимодействии* всех ее элементов, хотя каждый из них играет самостоятельную роль в достижении целей системы².

Из существующего множества вариантов интерпретаций остановимся на следующей *возможной комбинации* элементов системы управления:

$$C = Ц + ПР + М + Ф + П + О + И + ТХ + Т + К,$$

где *Ц* – цели управления (фундаментальные, стратегические, тактические и оперативные); *ПР* – принципы управления (общесистемные и структурные, в том числе *структурно-функциональные*); *Ф* – функции управления (общие и специальные, внешние и внутренние, в том числе функция *анализа*); *М* – методы управления (воздействия на персонал и *реализации функций управления*); *О* – организационная структура; *П* – персонал управления (в том числе *ЛПР – лица, принимающие решения*); *Т* – технология управления; *И* – управленческая информация; *ТХ* – техника государственного управления, *К* – организационная культура.

Цели, принципы, методы и функции управления реализуются в рамках конкретной организационной структуры персоналом, располагающим необходимой информацией, техникой и владеющим соответствующими технологиями, в частности **технологиями прикладного политического анализа** (ППА) в процессе разработки управленческих решений (УР).

Проведение ППА связано с *особенностями реализации функции анализа* системы государственного управления *адекватными методами* и выяв-

лением соответствующих *структурно-функциональных принципов* государственного управления – существенных и устойчивых отношений, закономерностей и взаимосвязей.

Актуализация проблемы ППА в системе государственного управления Республики Беларусь обусловлена целым рядом причин, факторов и обстоятельств:

1. Способность разрабатывать эффективные УР в динамичной, сложной и неопределенной среде зависит от наличия в государстве специальных структур, готовых на высоком уровне осуществлять ППА, который должен предшествовать *интуитивному балансированию и политическим импровизациям*. Особую актуальность приобретают проблемы организации современных высокотехнологичных информационно-аналитических и экспертных структур, «встроенных» в контур государственного управления, непосредственно участвующих в той деятельности, которую они обслуживают.

2. Постоянный диалог с обществом и его политическими структурами, завоевание активной политической поддержки населения, оценка динамики отношений с международными организациями требуют проведения *ситуационного ППА* на весьма профессиональном уровне. Население страны становится все более открытым к внешним информационным и политическим воздействиям в условиях, когда стираются грани между внешней и внутренней политикой Республики Беларусь, а экономическое пространство Беларуси не ограничивается ее территорией.

3. Ряд независимых «мозговых» центров Беларуси, способных проводить качественный ППА, активно оппонировать власти, демонстрируя постоянные контакты с влиятельными зарубежными центрами, а цивилизованный внутренний рынок консультирования в сфере ППА находится в стадии развития.

4. Функционирование органов государственного управления Беларуси осуществляется в *политически ориентированной среде*. Без проведения ППА, абстрагируясь от текущего контекста политических отношений и расклада политических сил, влияющих на формирование и проведение государственной политики, ЛПР невозможно четко сформулировать цели, принципы, методы, функции государственного управления, проектировать организационные структуры и управлять персоналом, выработать приемлемую форму взаимодействия с органами разработки курсов политики.

5. Стратегия предпринимаемых попыток реформирования государственного управления значительно шире, чем простое совершенствование внутренних связей системы. Государственное управление нельзя отделить от политики. Овладение государственными служащими навыками ППА поможет им адаптироваться к реальной политической и управленческой ситуации, позволит в определенной мере оптимизировать отношения государственной службы и политической власти.

6. Определенное «наложение» административной и политической деятельности в условиях «открытости» структур государственного управления, формирования гражданского общества отнюдь не означает «политизации» государственного аппарата. Нельзя отрицать фактов участия государственных служащих в подготовке вариантов политических решений, консультировании политиков.

ППА осуществляется в рамках разработки **определенного класса УР**, типология которых предопределяет его принципы, методы, технологии, оргструктуры, а также технику поиска, сбора, хранения и структурирования необходимой для проведения анализа информации. Классификация разнообразных УР, разрабатываемых в системе госуправления, представлена в табл. 1. Очевидно, что перечень критериев этого варианта классификации

не претендует на исчерпывающую полноту, но позволяет оценить *диапазон разрабатываемых УР*.

Решения, разрабатываемые в высших органах государственного управления, являются уникальными *стратегическими, многоцелевыми, творческими*, компромиссными, принимаемыми в *конфликтно-конкурентных условиях неопределенности, риска* при наличии многих противоречивых критериев выбора.

Качество, «конкурентоспособность» подобных решений на внешнем и внутривнутриполитическом рынке Республики Беларусь во многом определяются эффективностью ППА, осуществляемого информационно-аналитическими структурами.

Таблица 1

Классификация управленческих решений в системе госуправления	
Критерий	Класс решений
По важности цели и длительности действия управленческого решения	Стратегические. Тактические. Оперативные
По количеству целей управления	Одноцелевые. Многоцелевые
По степени определенности информации о целях, проблемах, ограничениях, критериях, последствиях	Решения: принимаемые в условиях определенности; принимаемые в условиях вероятной определенности; принимаемые в условиях неопределенности
По порядку разрешения подведомственных вопросов в процедуре принятия решения	Индивидуальные. Коллегиальные
По степени повторяемости	Рутинные. Периодические. Уникальные. Творческие
По стилю принятия управленческих решений	Решения: уравновешенные; импульсивные; инертные; рискованные
По характеру компетенции органов, издающих акты государственного управления	Акты: общего управления, издаваемые Президентом Республики Беларусь, правительством, исполнительными комитетами; межотраслевого управления; отраслевого управления
По юридическим свойствам правовых актов государственного управления	Акты: нормативные, рассчитанные на многократное применение; административные, которые не содержат норм права и являются актами применения норм права к конкретным обстоятельствам

Разработка и реализация стратегических решений в неопределенной, сложной и динамичной ситуации требуют от ЛПР *умения пользоваться властью в среде небюрократического типа организационной культуры, создавать гибкие, адаптивные организационные структуры*.

Структуры, осуществляющие информационно-аналитическое обеспечение разработки УР и заинтересованные как в качестве прикладного политического анализа, так и его востребованности, должны принимать во внимание **особенности личности ЛПР**.

Отличия характерных признаков стратегических и тактических УР отражены в табл. 2.

Таблица 2

Влияние типа решения на его характерные признаки		
Характерные признаки	Стратегические	Тактические
Структурированность	Слабо структурированы	Структурированы
Число целей	Многоцелевые	Одноцелевые
Количественная определенность	Качественные	Качественно-количественные
Основа принятия	Часто – интуиция	Интуиция, опыт, анализ

Востребованность результатов прикладного политического анализа невозможна без адекватной оценки аналитиками:

- существующих индивидуальных и постоянных черт ЛПР;
- административного стиля и психологического типа ЛПР;
- системы ролей и лидерских качеств ЛПР;

- требований к УР и меры ответственности ЛПР.

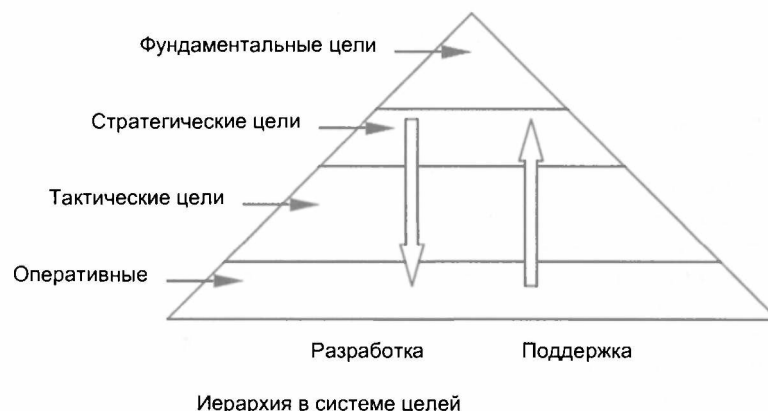
В рамках поведенческого подхода выявлены три ставших классическими **стиля руководства**: авторитарный, демократический, нейтральный (или либеральный), которые, как правило, не встречаются в чистом виде, а комбинируются ЛПР под обстоятельства³.

При этом ЛПР демонстрируют разные предпочтения в **организации процесса разработки УР**, двумя крайними вариантами которых являются:

- стремление получать *максимальную* информацию о всех сторонах вопроса, в том числе противоречащую собственной точке зрения. Организуются дополнительные каналы поступления альтернативной информации. Большое внимание уделяется структурированию, интегрированию и визуализации объективной, достоверной и полной информации. Преобладают детализация решения, его согласование, проработка всех этапов и выбор варианта на основе эффективного анализа;

- способность воспринимать лишь ту информацию, *которая совпадает* с собственной точкой зрения. Преобладают волевые решения на основе здравого смысла и интуиции, УР могут затягиваться и отменяться в зависимости от субъективной интерпретации ситуации ЛПР.

В **иерархии системы целей** государственного управления **идеология** относится к разряду **фундаментальных**, определяя общую направленность и являясь исходным пунктом построения дерева целей (рисунок).



Идеология белорусского государства формируется как *совокупность целей, интересов, идей, оценок, требований, играющих весьма важную роль в построении всей системы государственного управления, в том числе и реализации функции анализа*. В государственном управлении Беларуси оперируют такими понятиями, как национальная идеология, идеология государственности, государственная идеология, национальная идея, общегражданская интегративная идеология, идеология устойчивого развития и т. п.

Цели государственного управления должны быть достижимы, гибки, конкретны, совместимы, обоснованы, объективно обусловлены, системно организованы и четко сформулированы.

Опирируя понятиями стратегического менеджмента, Беларусь неуклонно реализовывались **следующие комбинации базовых стратегий, отвечающие ее национальным интересам**:

1) в рамках *интенсивного концентрированного роста* использовалась стратегия усиления позиции на российском рынке, предпринимались серьезные маркетинговые усилия по продвижению белорусских товаров;

2) в рамках *интегрированного роста* творчески применялась *стратегия обратной вертикальной интеграции* в организации поставок энергоносителей в сочетании со стратегией *вперед идущей вертикальной интеграции* в работе с российскими регионами.

Сегодня на повестке дня достаточно остро стоит вопрос **поиска новой комбинации базовых стратегий** (включая стратегии *диверсификации и сокращений*), отвечающих национальным интересам Беларуси и России в условиях расширения ЕС, НАТО и возможного вступления России в ВТО.

Формирующаяся идеология белорусского государства *должна соответствовать объективным реалиям глобализации и региональной интеграции*, а фундаментальные цели госуправления России и Беларуси не могут не согласовываться.

Психологический тип, административный стиль, амплуа *ЛПР*, культивируемый им тип организационной культуры играют существенную роль *при формировании организационной среды для генерирования фундаментальных целей государственного управления и разработки приемлемых стратегий*.

Возможны следующие **способы создания стратегии**:

1. *Аналитический* – на первый план выступает тщательная организация ЛПР информационного процесса сбора, обработки, анализа, накопления, хранения и актуализации больших объемов внутренней и внешней информации в рамках технологии разработки УР.

2. *Административно-интуитивный* – когда стратегия разрабатывается на основе интуиции, формулируется самим ЛПР и внедряется по направлению сверху вниз.

3. *Организационно-интерактивный* – когда ЛПР сознательно и целенаправленно вовлекает сотрудников в стратегический процесс, базирующийся на взаимодействии и обучении, а с помощью призывов, лозунгов, символов, образов создается творческая и целеустремленная обстановка.

Перечисленные способы *комбинируются и интегрируются* в один сложный стратегический процесс.

Трансформация роли национальных государств в современном мире заставляет обозначить в рамках ППА и **проблему наполнения суверенитета реальным содержанием**.

Альтернатива классической суверенной государственности в условиях федерализации новых государственных образований, подобных ЕС, не может не вызвать *трансформации фундаментальных целей* госуправления стран-членов ЕС, *изменений в системах госуправления и механизмах разработки УР*.

Политико-управленческие элиты ищут оптимальные сочетания государственного, национального и народного *суверенитетов* с народной, национальной и государственной *идеологиями*.

Таким образом, «**встраивание**» **структур ППА в систему государственного управления** предполагает «*отслеживание*» *нестационарности каждого элемента этой системы*, постоянную *адаптацию структур ППА к их изменениям*, а также к *изменениям элементов политической системы общества и внешней среды с учетом соревновательности в политическом процессе, «тендера» идей и ротации ЛПР*.

¹ Решетников С. В. Теория процесса принятия управленческих решений. Мн., 2003. С. 4.

² См.: Теория системного менеджмента: Учеб. пособие. Ч. 1. Система менеджмента / Под общ. ред. В. Н. Кривцова, Р. С. Седегова, В. Г. Янчевского. Мн., 1998. С. 10, 11.

³ См.: Урбанович А. А. Психология управления: Учеб. пособие. Мн., 2002. С. 63–65.

⁴ См.: Ильин М. В. Национально-государственный суверенитет в контексте глобализации и трансформация роли национальных государств (системно-управленческий подход) // Беларусь – Россия – Китай: к новой парадигме истории: Сб. науч. тр. Мн., 2003. С. 420–429.

⁵ См.: Томпсон А. А., Стрикленд А. Дж. Стратегический менеджмент: концепции и ситуации: Учеб. для вузов / Пер. с англ. М., 2001. С. 189.

Поступила в редакцию 15.12.2003.

Михаил Васильевич Ильин – кандидат технических наук, доцент, заместитель директора НИИ теории и практики государственного управления Академии управления при Президенте Республики Беларусь.