

СТРАТЕГИИ КАК ИНСТРУМЕНТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: СПЕЦИФИКА, ТЕХНОЛОГИИ, МЕХАНИЗМЫ

Малик Елена Николаевна,
*кандидат политических наук, доцент, доцент кафедры
политологии,
государственной политики,
Российская академия народного хозяйства и государственной
службы при Президенте Российской Федерации (Орловский филиал)
E-mail: malik57-elena@mail.ru*

Аннотация: В статье рассматривается фундаментальный вопрос строительства современной государственной системы стратегического планирования и управления. Описаны факторы, влияющие на стратегическое управление современного государства. Определены основные универсальные характеристики политики современного государства. Обобщаются специфические черты государственной политики, которые выделяют ее из целого массива других видов политик. Выявлена специфика механизмов государственного регулирования долгосрочных стратегий развития российского общества.

Ключевые слова: государственная политика, государственная стратегия, государство

STRATEGY AS INSTRUMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION: SPECIFICS, TECHNOLOGIES, MECHANISMS

Malik Elena Nikolaevna,
*candidate of political science. Associate professor of the department
of political science and public policy,
Russian Academy of national economy and public administration
under the President of the Russian Federation (Orel branch).
E-mail: malik57-elena@mail.ru*

Abstract: In article the fundamental question of construction of modern state system of strategic planning and management is considered. The factors influencing strategic management of the modern state are described. The main universal characteristics of policy of the modern state are defined. Peculiar features of a state policy which allocate it from the whole massif of other types the

politician are generalized. Specifics of mechanisms of state regulation of long-term strategy of development of the Russian society are revealed.

Keywords: state policy, state strategy, state

Российская реальность обнажила целый ряд проблем, связанных с трансформацией государственного управления, в частности механизмов принятия административных и кадровых решений, разработки государственных политик. Практика показала непродуктивность жестко запрограммированных административных методов государственного регулирования постсоветского периода, а также низкую эффективность деятельности госаппарата управления в нашей стране. Данные обстоятельства востребовали глубокие административные реформы, ставшие сегодня одним из мощных факторов формирования государственной политики современной России. Следует отметить, что сегодня реальный спрос на стратегическое управление на всех уровнях управления крайне высок.

Аргументировано, что сущностные характеристики государства находятся в прямой зависимости от механизмов и технологий формирования государственной политики, а также форм взаимодействия с различными общественными институтами. Другими словами, под воздействием множества инструментальных изменений, мы наблюдаем модификацию структурно-функциональных характеристик государства, эволюцию центр-периферийных отношений и очертания территориальной демократии, укрепление позиции России на международной арене и на мировых экономических рынках.

Для России переход к эволюционному развитию представляет собой, по нашему мнению, одну из ключевых задач. Стратегическое государственное управление - это альтернатива партикулярному управлению, что особенно важно для фрагментированной экономики и расслоенного российского общества. Нельзя не сказать, что стратегия

выступает средством и результатом согласования интересов участников производства, потребления, распределения и обмена:

- физических лиц (субъектов социального пространства);
- юридических лиц (субъектов правового пространства);
- экономических лиц (субъектов экономического пространства, экономических агентов);
- административных лиц (субъектов Федерации).

По словам Д. Вороса, «стратегия – способ преодоления т.н. «воронки будущего»: переход из зоны «вероятного» в зону «желаемого» [5, с. 12]. Таким образом, переход к стратегическому управлению по нашему мнению, открывает дорогу к распространению инноваций в системе государственного управления в современной России.

Нельзя не отметить, что при планировании и осуществлении долгосрочных стратегий развития российского общества, конструирования государственной политики необходимо учитывать цивилизационные и социокультурные параметры общественного развития. Нельзя не учитывать и тот факт, что «сегодня основными причинами неустойчивости новых институтов гражданского общества России являются трансформационные процессы, происходящие в экономике на фоне революционных изменений в рыночной среде, которые во многом опережают процессы принятия и усвоения новых институциональных норм массовым сознанием общества» [3, с.131].

В стратегическом государственном управлении немаловажную роль играет система формальных и неформальных факторов. Среди формальных факторов следует выделить плановую экономику, централизацию, государственное регулирование и концентрацию ресурсов, характерных для экономики советского периода. К неформальным факторам относятся: рыночные отношения, децентрализация, развитие бизнес-структур, свойственных современному этапу развития экономических отношений. На протяжении всей своей истории Россия демонстрировала маятниковые

движения из стороны в сторону: от централизации - к децентрализации (и обратно), от плана - к рынку, от укрупнения - к разукрупнению, от ориентации на внутренний рынок - к ориентации на внешний и т. д. Именно превалирование какого-либо из факторов, определяет взаимодействие макросубъектов стратегического управления: государства, общества, экономики и определяет конечный результат стратегии управления государства (см. рис. 1).



Рис. 1 - Система стратегического управления государства

Так, наличие постоянных перемен в механизмах разработки государственной политики на современном этапе побуждает пристальное внимание к факторам, способствующим их изменению, осознанию резервов их совершенствования, возможным прогрессивным направлениям. При самом поверхностном анализе определяются базовые источники обновления управленческих механизмов и технологий, а именно: бизнес-сообщество, НКО или международные структуры, которые способны быстрее государственных институтов приспособляться к текущей ситуации, овладевая инновациями и технологическими приемами продвижения своих экономических и политических целей.

Существенными причинами модернизации механизмов формирования государственных стратегий служат зарубежные идеологии и образцы управления, научные разработки и достижения

политико-управленческой теории, которые стимулируют административное реформирование. Важное значение в процессе формирования государственной политики имеют правящие элиты, качество политических команд и лидеров государства, стиль деятельности государственных менеджеров.

В настоящее время можно констатировать сохраняющуюся актуальность большинства направлений совершенствования государственного управления, предусмотренных на завершившемся этапе. Новые рыночные условия предъявляют более высокие требования к эффективности государственного аппарата и самой исполнительной власти.

Вышеназванные обстоятельства указывают на необходимость более глубокого анализа особых, специфичных черт государственной политики.

Среди многогранных форм активности государства как субъекта управления, государственной политике принадлежит наиболее значительная роль. Она является визитной карточкой преобразующей деятельности данного института, аттестующей его общественное назначение и функции, выступающей основным инструментом реализации общественных целей. Ее местоположение и роль в системе государственного управления в равной мере определяются масштабностью осуществляемых действий и характером государства как центрального общественного института.

Как особый целенаправленный процесс государственная политика обладает особым функциональным назначением, характерным механизмом формирования, внутренним строением, другими важными параметрами. По своей природе это искусственный процесс, трансформирующий государственное управление из системы «реагирования на проблемы» в систему, призванную расширять адаптивные способности государства и общества и осуществлять целенаправленные изменения общественных отношений [1, с. 42].

В качестве модусов реализации государственной политики ученые выделяют такие формы, как:

- * компромисс, - наиболее распространен в стабильных демократических обществах с принятыми участниками процесса нормами диалога и коммуникации, устойчивыми алгоритмами согласования позиций.

- * манипулирование - отражает главенствующее положение центра принятия решений, способного добиться преобладания своих целей над когнитивными образами проблемы у своих оппонентов и единомышленников.

- * риторика - отражает приоритет инструментов убеждающей коммуникации, используемой властями для продвижения своих целей.

Таким образом, государственная политика представляет собой не интеллектуальную конструкцию и не зеркальное воплощение замыслов управляющих, а набор хотя и обусловленных некими идейными ориентирами, но противоречивых социально-экономических, политико-организационных и правовых мероприятий органов власти и управления, направленных на решение крупных общественных задач.

В своем фактическом выражении государственная политика в отдельных случаях может и не носить общественно значимого характера. К примеру, в авторитарных и коррумпированных режимах она может прикрывать собой корпоративные интересы и цели господствующих (в том числе и криминальных) группировок, контролирующих центры принятия решений. Эти режимы правления чаще всего проводят закрытую от общества политику, не только не обсуждая планы государства с общественностью, но и жестко пресекая каналы коммуникации власти с гражданскими структурами. На разных аренах такие режимы могут предпринимать протекционистские действия, осуществлять национализацию и приватизацию в корпоративных интересах, прибегая к рейдерским акциям и другим противозаконным действиям [2, с. 19].

Разнообразные модели формирования государственной политики зависят от того, как правящий режим задает приоритеты развития общества, как осуществляется выбор конкретных управленческих целей, как выбираются объекты и участники проекта, какова ресурсная обеспеченность этого процесса, насколько велика поддержка проектируемых целей со стороны населения [4, с. 57-58]. Однако во всех вариантах государственная политика представляет собой форму масштабного проектирования и осуществления крупных управленческих проектов, направленность и характер которых поверяется конкретными действиями, результатами, демонстрирующими реальное достижение тех или иных показателей. Здесь надо учитывать огромное значение целенаправленной активности государства, способности правительства мобилизовать недостающие средства, должным образом организовать и скоординировать совместную работу всех исполнителей. В данной связи основные цели государственной политики связаны с регулированием действий социальных групп, организаций и частных лиц со стороны государства и включают в себя:

- защиту прав граждан, государства и общества;
- обеспечение социальной и экономической активности;
- создание условий для предоставления товаров и оказания услуг для удовлетворения потребностей населения.

Обобщая наиболее важные параметры целенаправленной деятельности государства, можно констатировать, что государственная политика обладает универсальными характеристиками, сближающими ее с любыми целенаправленными акциями властей: (в частности, наличием некоего плана действий, предусматривающего набор конкретных исполнителей, сроки исполнения, отсылки к соответствующим нормативным документам, меры стимулирования, источники финансирования и проч.).

Вместе с тем, государственная политика отличается целым рядом

особенных черт, которые выделяют ее из целого массива других видов политик, а именно:

- наличие исходных принципов при постановке и в процессе достижения целей, реализация которых направлена на централизацию усилий государства, сбалансированность его управленческих действий и организацию должных отношений с партнерами и контрагентами, сохранение некой идейной составляющей руководящих указаний;

- императивный характер, директивную нацеленность действий на сознательное переустройство, трансформацию и изменение общественных отношений, инфраструктуры, не институциональных параметров общественной жизни;

- задействование высших центров политической власти и управления, демонстрирующих как значение поставленных задач, так и масштаб ответственности органов власти и управления за их реализацию;

- рассредоточенность центров формирования государственной политики между различными уровнями и структурами влияния (не только государственного, но и гражданского характера), предполагающими активность политико-административных и общественных коалиций, соперничающих за ресурсы;

- кооперативный характер процесса формирования госполитики, демонстрирующий, что каждый из участников этого процесса, в силу своего статуса и ресурсной обеспеченности, накладывает свой отпечаток на характер разработки целей и осуществления мероприятий;

- направленность государственных действий либо на минимизацию отрицательных последствий сложившейся ситуации, либо на снижение издержек при реализации желательных целей, либо на компенсацию за проведенные реформы, либо на консервацию создавшегося положения, либо на осуществление инновационных проектов;

- неразрывную связь установок властей с символическим

отображением целей, направленным на расширение поддержки данного проекта и повышение легитимации правящего режима, предлагающего данную стратегию;

- комплексный характер выдвигаемых задач, отражающих соответствие действий правительства в одной сфере изменениям в других отраслях и областях жизни общества, а равно и высокий (сложный) уровень координации и согласования позиций участвующих в этом процессе акторов;

- определение властями «правил игры» (в соответствии с которыми планируется достигнуть поставленных целей и выстроить деловые отношения заказчиков, экспертов, исполнителей, соисполнителей и других участвующих в этом процессе акторов), с установлением гарантий их сохранения на период решения заявленных задач, а также обнародованием условий, при которых эти правила могут быть изменены или нарушены;

- наличие действий по координации деятельности государственных учреждений и общественных организаций, направленность на поощрение и стимуляцию деятельности исполнителей, осуществление компенсационных мероприятий.

Сегодня государственные интересы выходят за рамки государства, демонстрируя эволюцию госсектора и разделение ответственности за реализуемую политику с гражданскими структурами. Различные формы государственно-частного партнерства, которые являются своеобразными формами гражданской интервенции, нацелены на усиление кооперации государства и общества при достижении крупномасштабных целей.

Обобщая вышесказанное, следует сказать, что наиболее важные характеристики государственной политики, которыми она должна обладать в целом, сводятся к необходимости отвечать следующим показателям:

- реагировать на изменения, происходящие в обществе и государстве;

- иметь комплексный характер и рассматривать любую проблему во взаимосвязи с другими проблемами;
- быть эффективной и результативной;
- пользоваться доверием населения.

Государственная политика призвана поддерживать устойчивое развитие социально-экономической системы государства, всех ее составных элементов, ориентировать органы государственной власти, хозяйствующих субъектов и институты гражданского общества в направлении реализации стратегических и текущих общественно значимых задач.

Недаром говорят, что государственная политика - это искусство невозможного, т.е. умение достичь желаемого при любых, в том числе и при неблагоприятных условиях.

Список использованной литературы:

1. ВАСЮТИН Ю.С. Государственное управление и институты гражданского общества: проблемы взаимодействия. // Государственная служба. 2012. № 6 (74). С. 41-43.
2. ГОСУДАРСТВЕННАЯ политика: Учебное пособие / Под ред. А.И. Соловьева. – М.: Издательство Московского университета. 2012. – 544с.
3. МИРОНЕНКО Н.В. Контрактные отношения как основной инструментарий построения межсекторного социального партнерства в контексте взаимодействий НКО и населения. // Среднерусский вестник общественных наук. 2014. № 4. с. 131-141.
4. ЯКУНИН В.И. Формирование государственной политики в современной России. М., 2006. – 308с.
5. VOROS, J. A generic foresight process framework // Foresight № 5 (3). 2003. pp. 10–21.

References:

1. VASYUTIN YU.S. Gosudarstvennoe upravlenie i instituty grazhdanskogo obshchestva: problemy vzaimodejstviya. // Gosudarstvennaya sluzhba. 2012. № 6 (74). pp. 41-43. (In Russ.).
2. GOSUDARSTVENNAYA politika: Uchebnoe posobie / Pod red. A.I. Solov'eva. – M.: Izdatel'stvo Moskovskogo universiteta. 2012. –544 p. (In Russ.).
3. MIRONENKO N.V. Kontraktnye otnosheniya kak osnovnoj instrumentarij postroeniya mezhsektornogo social'nogo partnerstva v kontekste vzaimodejstvij NKO i naseleniya. // Srednerusskij vestnik obshchestvennyh nauk. 2014. № 4. pp. 131-141. (In Russ.).
4. YAKUNIN V.I. Formirovanie gosudarstvennoj politiki v sovremennoj Rossii. M., 2006. – 308 p. (In Russ.).
5. VOROS, J. A generic foresight process framework // Foresight № 5 (3). 2003. pp. 10–21.