

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА

Д.С. Клементьев

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ: СПЕЦИФИКА РИСКОВ

Статья посвящена анализу государственной политики России в условиях социально-экономической модернизации, продуцирующей специфические формы риска. В статье затронуты геополитические аспекты рисков социально-экономической модернизации российского общества, связанные с другими факторами управления социальными процессами.

В статье обосновывается необходимость формирования государственной системы социальной политики, направленной на возрастающую роль субъекта управления в современных условиях социально-экономической модернизации российского общества.

Ключевые слова: государственное управление, модернизация, объект государственной политики, субъект управления, риски, организация, случайные риски, социальные риски, государственное воздействие.

The article is devoted to an analysis of state policy in Russia under social economic modernization, showing the specific forms of risks involved. The article touches upon geopolitical aspects of risks of social economic modernization of Russian society connected with other forms of management of social processes.

The article describes the basic necessity of the state system of social formation, directed toward an increased role of the object of management of contemporary social economic modernization of Russian.

Key words: government management, modernization, subject of management, object of social politics, chance/casual risks, social risks, state influence.

Теория государственного управления представляет единство общего, свойственного социальному управлению вообще, и особенного, характерного для деятельности государственного субъекта в конкретной политической определенности. С одной сто-

Клементьев Дмитрий Сергеевич — доктор философских наук, профессор, зав. кафедрой социологии управления факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова.

роны, сегодня актуальна проблема глобализации всех аспектов общественного развития и государственной политики в том числе. С другой стороны, государственная политика современной России, нацеленная на гуманитарный тип управленческих технологий, рассматривает процессы не только глобального уровня, но и локального самоуправления, прежде всего в аспекте «человекомерности». Факторами российских социально-экономических и политических рисков в таком случае являются действия не только внешней, но и внутренней социальной политики, такие как:

- возможность более плотного экономического и политического взаимодействия с соседними государствами, бывшими частями единого советского государства, но и незащищенность границ нового евразийского пространства России;
- неравномерность освоения ее территории;
- территориальная отдаленность при отсутствии адекватно развитого транспортного обеспечения;
- неполная вовлеченность территориальных ресурсов в рыночно-экономический ресурсообмен;
- этническое многообразие с различными традициями и ментально-поведенческими формами отношения к труду.

Все перечисленное и ряд других специфических особенностей оборачиваются серьезными диспропорциями в государственной стратегии социально-экономической и политической модернизации страны.

Особенным предметом социально-экономической модернизации современной государственной политики является малоосвоенность регионов Крайнего Севера и Сибири. Недавняя бесконтрольность со стороны государства привела к росту социальных проблем, требующих безотлагательных решений. Важнейшей социально-экономической проблемой является то, что территория бывшего Советского Союза стала местом экономической, информационной и культурно-конфессиональной экспансии многих государств, что существенно уменьшило возможности влияния России на данной территории. Особенно это коснулось территорий Крайнего Севера, Дальнего Востока, Сибири. Этим должна быть обусловлена государственная политика, концептуально представляющая стратегическое приоритетное направление геополитики и экономического развития, и заключающаяся в том, чтобы нормализовать, сбалансировать, повысить эффективность решения социальных проблем. Реализация этой политической стратегии будет возможна только при условии возрастания значения информационно-управ-

ляющего компонента в потенциале управления современного государства.

Для решения проблем социально-экономической модернизации информационный ресурс приобретает особую важность не только в указанных, но и в других регионах России. В них из-за возникших в связи с реформированием экономики транспортных барьеров и барьеров общения ощутимо сократилась мобильность большинства населения. Значительное удорожание транспорта и связи при огромной протяженности территории, бессистемность экономики привели к деструктуризации общества, усилению его фрагментарности, свертыванию родственных и профессиональных контактов во многих регионах.

Социально-экономическая модернизация в России протекает слишком медленно, поскольку опасаящиеся рисков управленческие структуры власти не только не способствуют ее проведению, но и замедляют или даже блокируют преобразования, не допуская никаких инноваций. Это не чья-то конкретная вина, а результат применения властью управленческих подходов и методов, которые были разработаны много лет назад, и управленческих инструментов, которые были сконструированы для рутинных операций.

В.С. Капустин по этому поводу правильно говорит, что «риск — это прежде всего неопределенность последствий управленческого решения. В этом смысле отношение к риску согласовано с отношением к случайности. Поэтому риск — не только явление многогранное, но и окрашено цветами национальных культур. В российской ментальности исторически сложилось своеобразное отношение к случайности. Под случайностью мы понимаем только то, что происходит неожиданно, не по правилам, на что нельзя указать причину. Для нас случайность — это помеха, шум, деструкция, которые нельзя допустить, но если случайность возникает, то кроме силового способа борьбы с ней других вариантов мы не видим»¹.

Чтобы избежать непредвиденных, случайных рисков, способных разрушить основополагающие жизненные условия, первый фактор эффективности территориального управления должен быть ориентирован на поддержание достаточного уровня жизни населения.

Вторым фактором, исключаящим риски, является обеспечение целостности и единства экономического пространства

¹ Капустин В.С. Анализ рисков административного управления: синергетический подход // Капустин В.С. Синергетика социальных инновационных процессов. Социология. 10/04/2007 // spkurdyumov.narod.ru/AnalizRiskov.htm

страны, формирование условий для устойчивого и стабильного развития реального сектора экономики России. Эти факторы должны быть четко определены и обоснованы, одобрены и поняты всеми политическими силами общества.

Третьим фактором достижения поставленных целей, исключая риски, является формирование соответствующей нормативно-правовой базы, которая могла бы обеспечивать: целостность, наблюдаемость, управляемость не «вообще», а только по отношению к субъекту, его целям и возможностям управления. Сегодняшняя российская особенность состоит в том, что за короткий промежуток времени было принято множество законов, указов, постановлений и других нормативных актов, которые:

во-первых, значительно затрудняют ориентацию в формальных правилах для экономических агентов, существенно повышая издержки их использования;

во-вторых, представляют дополнительные стимулы к использованию противоречий в нормативных документах, интерпретируя их в собственных интересах;

в-третьих, создают благоприятную почву для использования неформальных правил, которые в силу рассмотренных обстоятельств носят нелегальный, незаконный характер, что оборачивается тем самым социальным злом, имя которому — коррупция.

Четвертый фактор, отражающий не столько специфику российской государственной политики, сколько обусловленность первыми двумя факторами, — организационный. Можно перечислить ряд других факторов социального управления, но все они будут определяться самой системой государственной власти, которая ими же и обоснована, спецификой субъекта и объекта управления. Особенность «трехсекторной модели» российской государственной политики предусматривает наличие государственного, муниципального и частного секторов управления, внутри которых локально формируется объект и субъект управления. Разрушение этой складывающейся «трехсекторной модели» было бы неоправданным риском.

Как субъект, так и объект управления имеют сложную, многоуровневую структуру, элементы которой в реальном взаимодействии выступают как субъект, в другом — как объект управления и наоборот. И даже в пределах одного и того же взаимодействия субъект управления испытывает влияние объекта, который в этом случае выступает уже в качестве субъекта управления. Поэтому эффективное управление возможно только при условии разумного контроля и за самим решением, и за его использованием не только сверху, но и снизу. Бесконтрольный

работник или коллектив, как правило, морально разлагается, то же самое, впрочем, происходит и с системой управления.

Объект управления — это социальная система (страна, регион, отрасль, предприятие, коллектив и т.п.), на которую направлены все виды управленческого воздействия с целью ее совершенствования, повышения качества функций и решения задач, успешного достижения запланированной цели (целей).

Объекты управления можно типологизировать по нескольким основаниям:

— по масштабам и уровням управленческого воздействия объекты управления подразделяются следующим образом: страна, отрасли, регионы, предприятия и т.п.;

— по видам регулируемой деятельности объекты управления дифференцируются на: производственную, социальную, политическую, социокультурную.

По адресату управленческого воздействия объекты управления подразделяются на:

- население и все организационные структуры страны, выступающей в качестве единой и целостной социально-территориальной общности;
- население областных, районных, городских социально-территориальных общностей;
- персонал министерств и ведомств;
- персонал предприятий, учреждений, научно-исследовательских институтов и учебных заведений;
- персонал органов здравоохранения, социального обеспечения, правоохранительных органов, воинских частей и подразделений.

В структуре управления наряду с дифференциацией людей на две основные группы, из которых первые разрабатывают и осуществляют управленческие решения, а вторые осуществляют производственную, политическую и иную деятельность в соответствии с принятыми решениями, существует ряд компонентов, которые в наиболее существенных чертах определяются теми задачами, которые решаются в процессе осуществления управленческой деятельности.

Во-первых, объект должен иметь определенные границы, которые объективно не могут быть произвольными, а должны выделять некоторую целостность.

Во-вторых, объект должен быть наблюдаем, интересующие нас стороны объекта следует видеть регулярно, достоверно и адекватно.

В-третьих, необходима возможность воздействия на объект, в ответ на которую объект должен реагировать известным и гарантированным образом.

Какой бы иерархический ранг или какой бы тип объекта управления мы ни рассматривали, всегда и везде на передний план выдвигаются социальные отношения и взаимодействия людей, вовлеченных в тот или иной вид деятельности и объединенных в те или иные социальные организации и институты. Характер их взаимодействий чаще всего несет в себе большую часть социальных рисков.

Чиновник является субъектом управления, но он действует на основе информации, получаемой, к примеру, из социологической лаборатории (крайне желательна информация именно адекватная поставленным целям управленческого решения), а так же в соответствии с указами президента. В последнем случае он уже выступает не только как субъект, но и как объект управления. В свою очередь объект управления, например ректор вуза, получая то или иное управленческое решение министра, в процессе его исполнения действует как субъект управления.

В самом общем виде объектом управления выступает организация. Термин «организация» имеет два значения: функциональное и структурное. Организация-функция реализуется как деятельность по упорядочению, устройству, приведению в систему, созданию взаимодействия каких-либо частей целого.

Изучая объект управления в специфических условиях социально-экономических рисков модернизации, необходимо выделять требования, предъявляемые к системам управления, по которым можно судить о степени организованности систем. К таким требованиям относятся:

- детерминированность элементов системы;
- динамичность системы, адекватная процессам модернизации;
- наличие в системе управляющего параметра;
- наличие в системе контролирующего параметра;
- наличие в системе каналов обратной связи.

Организационное управление характеризуется двумя важнейшими признаками.

Во-первых, при организационном управлении и в управляющей системе (субъекте управления), и в управляемой системе (объекте управления) главнейшими элементами являются люди. При этом в управляющей системе кроме людей (бюрократ является составляющей «технической» частью среды управления, могут быть (и должны быть) различные средства управления:

- законы и подзаконные акты, т.е. право как средство управления;
- различные информационные системы (традиционные, ручные, автоматизированные, на базе ЭВМ);
- средства связи, транспорт.

Во-вторых, организационное управление является целенаправленным процессом. С учетом этого организационное управление можно определить как целенаправленное воздействие одной социальной системы на другую социальную систему (и определенную группу общественных отношений), которое в значительной мере осуществляется в форме исполнительно-распорядительной, организационной деятельности.

Итак, объектом государственной политики являются: *управленческие процессы, протекающие в обществе, его отдельных институтах, подсистемах (политической, экономической, социальной, социокультурной) или организациях (предприятиях, учреждениях и др.), рассматриваемые и интерпретируемые с точки зрения взаимодействия участвующих в них людей, объединенных в профессиональные, территориальные и иные группы и включенных в многообразные процессы сотрудничества, взаимопомощи, соперничества.*

Субъект государственной политики — *это совокупность, являющаяся носителем управленческого воздействия на социальный объект (управляемую подсистему).*

Субъект управления может эффективно выполнять свои обязанности, если ему предоставлены необходимые полномочия:

- права и обязанности;
- соответствующие данные (образование, знание, опыт и т.п.);
- материально-технические средства;
- необходимый и достаточный фактор времени.

В современных условиях, имеющих тенденцию к глобальным управленческим технологиям, в качестве субъекта управления выступают социальные институты, организации (в том числе общественные), производственные коллективы и личности. Но и в этом случае управленческие решения фактически принимают реальные личности, которые облечены соответствующей властью, предполагающей высокую меру ответственности.

Субъект управления, непосредственно связанный с институциональными взаимодействиями индивидов, управляет на основе правил как общепризнанных (неписаных), так и предписаний, которые запрещают или разрешают определенные виды действий.

С точки зрения классификации правила можно разделить на:

- формальные правила — правила, которые зафиксированы в знаковой форме (и используются в явном виде как ограничитель набора выборов индивидов) и обеспечены легальной защитой со стороны государства;
- неформальные правила — это те, которые также являются ограничителями поведения, но они не зафиксированы и не могут быть зафиксированы в знаковой форме, при этом они защищены другими, отличными от государства механизмами.

В качестве одного из возможных вариантов возникновения такого соотношения между типами правил может быть прямое заимствование норм, регулирующих взаимодействие между экономическими агентами в одной социально-экономической системе для выполнения той же функции в другой, где индивиды обладают другими менталитетом, идеологией и поведенческими установками. Иллюстрацией соотношения между формальными и неформальными правилами поведения субъекта управления может быть сложившаяся сегодня в России ситуация, несущая в себе коррупционные риски.

В российской системе государственный контроль необходимо осуществлять через хозяйствующие субъекты управления. К ним можно отнести:

- государственные унитарные предприятия;
- государственные институты;
- акционерные общества, в уставном капитале которых более 50% голосующих акций находятся в федеральной собственности и (или) собственности субъектов федерации;
- дочерние предприятия, чьи головные (материнские) компании входят в состав госсектора;
- предприятия, входящие в холдинг, головная (материнская) компания которого относится к госсектору.

По синергетическим принципам управления управляющие воздействия осуществляются обычно на основе алгоритма управления, построенного с учетом возможных возмущающих воздействий и необходимых на них реакций.

Управляющее воздействие имеет две существенно различающиеся разновидности. К первой относится внутреннее воздействие, исходящее от одного из элементов самой управляемой системы. В таком случае управление называют самоуправлением. К примеру, управление кафедрой со стороны заведующего кафедрой, управление спортивной командой со стороны капитана команды, управление организмом и поведением человека со стороны мозга, управление компьютером со стороны процессора.

Ко второй относится внешнее воздействие, оказанное на субъект управления другим субъектом. В этом случае орган управления является элементом не управляемой системы, а управляющей системы более высокого ранга или большего масштаба. К примеру, управление кафедрой со стороны декана факультета или управление факультетом со стороны ректора университета, управление полетом космического корабля со стороны наземного центра управления.

А.И. Пригожин характеризует субъект управления как любую должность и стандарт на исполнение. Но это такой стандарт, который не может не допускать колебаний в служебном поведении. Никто не в силах формализовать должность так, чтобы не оставалась некоторая амплитуда колебаний в осуществлении функций тем или иным способом на усмотрение исполнителя, когда и тот и другой способы поведения законны и приемлемы для организации. Феномен личного усмотрения присущ любой должности. Но работник может «приватизировать» эту возможность выбора конкретного поведения, использовать названное усмотрение в личных интересах. Прежде всего поставить других в одностороннюю зависимость от себя, искусственно приподнять свой статус, усилить свое влияние в организации.

Управленческая среда современного российского общества высоко динамична. В структуре среды управления фундаментальная роль принадлежит принципу обратной связи. Где этот принцип нарушается или вообще отсутствует, там отсутствуют или искажаются результаты управления. В общей форме данный принцип гласит: в любом взаимодействии источник (субъект информации и управления) и приемник (объект информации и управления) неизбежно меняются местами.

«Управление выполняет в обществе разнообразные функции, но основной, по-видимому, является цивилизационная, направленная прежде всего на создание условий для расширения диапазона человеческой свободы, на воспроизводство человека как морального существа», — пишет А.В. Тихонов².

Как один из факторов государственной политики проблема управления в условиях социально-экономической модернизации нам видится в том, чтобы в российском обществе оно могло состояться как социальный институт постиндустриального типа, отвечающий аспектам новой экономики. Она решается комплексом политических, экономических, социально-психологических и морально-идеологических мер, сочетание которых,

² Тихонов А.В. Проблемы формирования в России социального института управления // Модернизация экономики России: Социальный контекст. В 4 кн. / Отв. ред. Е.Г. Ясин. Кн. 3. М., 2004. С. 116.

при наличии политической воли, должно привести к снижению накала борьбы за власть и к выдвижению на первый план созидательных управленческих задач. Разделение институтов власти и управления, критерием которого является недвусмысленное и эффективное разделение законодательной и исполнительной ветвей власти, является важнейшим условием успешного осуществления в нашей стране структурных реформ.

Следствием подмены диалектической взаимосвязи субъекта и объекта управления их субординационным распоряжением становится вывод за пределы границ рассмотрения движущего начала управления. Этим началом является противоречие между различными управленческими системами, субъектом и объектом управления, несущее в себе большую часть управленческих рисков. Для достижений общих целей требуется такая организация, которая бы продуцировала управленческую среду, единодушно нацеленную на выполнение стратегии социально-экономической модернизации, в том числе и на преодоление рисков.

Государственная система как управленческая среда — это целостное единство структурно расчлененных, но взаимосвязанных элементов, реализующих определенные функции в условиях конкретной внешней среды. При этом связь между всеми элементами самой системы прочнее, чем связь любого элемента системы с элементами иной системы, в том числе с элементами внешней среды. Стратегическая специфика необходима каждой системе управления для беспрепятственного доведения управляющего воздействия к объекту и получение от него сигналов обратной связи, несмотря на возможные объективные трудности.

Эти трудности могут сопровождаться рисками, заключающимися в отрицательном действии следующих информационных барьеров, характерных именно для России:

- территориального (сложность взаимосвязи из-за большой территории);
- ведомственного (различные критерии оценки деятельности служб);
- организационного (связанного с финансовым, материальным и людским обеспечением);
- смыслового (ясная, четкая и грамотная информация);
- психологического (учет личных качеств сотрудников).

Управленческая команда, необходимая для осуществления социально-экономической и политической модернизации, представляет объединение участников управленческого процесса вокруг фиксированных кратковременных или долговременных целей. Для нее необходимы:

- управленческая подсистема, обладающая высоким уровнем сплочения;
- доверие друг другу;
- готовность к взаимопомощи с тенденцией переноса сплочения на реализацию иных целей.

Многоступенчатая структура государственной политики в условиях социально-экономических рисков модернизации должна как минимум сопровождаться:

- высокой оборонной стратегией государства;
- планированием материального производства;
- концентрацией управленческого ресурса на решении поставленных задач и др.

Однако иерархическая государственная система имеет ряд отрицательных сторон, источников политических рисков, главными из которых являются:

- «поработительное» свойство иерархической пирамиды власти (когда люди, образующие пирамиду, превращаются лишь в «звенья» с примитивными функциями) и самопроизвольный их протест, если не приняты специальные меры защиты;
- часто самопроизвольный процесс тоталитаризации, «сходимости» власти к одному лицу, пришедшему на вершину пирамиды, — «персонификация» власти.

Иерархическая многоуровневая централизованная система — это эффективный способ объединения людей во имя единой цели, средство сосредоточения энергии масс для решения поставленных задач, но и несущая в себе элементы политических рисков.

Иерархическая соподчиненность — основная черта коллективного поведения людей в материальных сферах действия (политической, экономической, военной, производственной) при развитой культуре демократического взаимодействия.

Все государства мира по своей структуре являются иерархическими многоуровневыми системами большей или меньшей степени «жесткости» и устойчивости. Как бы ни казалась привлекательной идея сбросить иго иерархической государственной власти, основанной по самой своей природе на неравенстве, именно революциями неоднократно доказано, что иерархическая пирамида общественной организации чревата неустранимостью политических рисков.

Среди всех видов управления государственное управление занимает особое место, что объясняется некоторыми только ему присущими свойствами:

- определяющим влиянием на характер целенаправленных, организующих и регулирующих воздействий;
- наличием системы и органов власти, осуществляемых данным видом управления;
- наличием государства как основного субъекта власти и управления.

Государство тем и отличается от общественных структур, что в нем сосредоточена власть, которая представляет собой такую взаимосвязь социальных институтов, в процессе которой люди в силу разных причин — материальных, социальных, интеллектуальных, информационных и других — добровольно или по принуждению признают верховенство государственного суверена власти.

Государство есть система, социальный институт, обеспечивающий реализацию функции согласования целей индивидов, коллективов, групп и общества. В истории России не раз фиксировались ситуации, когда вроде бы существовало государство и вроде бы управляло, а в обществе господствовали разброд и анархия. Реальность управления превращалась в иллюзию, в его призраке, а общество погружалось в хаос. Субъекты государственного управления в этом случае заболевают своеобразной «метафизикой своеволия». Россия совсем недавно, в который раз, пережила этот период. В ходе реформы предполагалось решить три главные задачи:

Во-первых, разграничение полномочий федеральных и региональных органов власти, местного самоуправления.

Во-вторых, формирование новой системы государственной службы, более эффективной в первую очередь в борьбе с коррупцией.

В-третьих, реформа функций и структуры исполнительной власти.

Пока достижений в реализации административной реформы немного, политические риски продолжают существовать. Разграничение полномочий по линии центр — субъекты федерации происходит наиболее успешно. В этом направлении реформирования достигнут существенный прогресс, хотя еще много предстоит сделать и уточнить. Намечается более четкое распределение ответственности между центром и регионами.

Для государственного управления свойство системности имеет принципиальное значение. Это придает ему необходимую согласованность, координацию, субординацию, определенную целеустремленность, рациональность и эффективность.

Список литературы

Боголепов В.П. О состоянии и задачах развития общей теории организации // Организация и управление. М., 2002.

Капустин В.С. Анализ рисков административного управления: синергетический подход // Капустин В.С. Синергетика социальных инновационных процессов. Социология. 10/04/2007 // spkurdyumov.narod.ru/AnalizRiskov.htm

Пригожин А.И. Современная социология организации. М., 1995.

Тихонов А.В. Проблемы формирования в России социального института управления // Модернизация экономики России: Социальный контекст. В 4 кн. / Отв. ред. Е.Г. Ясин. Кн. 3. М., 2004.

Тихонов А.В. Социология управления. Теоретические основы. СПб., 2007.

Щедровицкий Г.П. Организация, руководство, управление. Избранные труды. М., 2003.