В. П. Торукало

Общество и государственное управление: диалектика взаимодействия

Валентина Павловна Торукало, — доктор.философских наук, профессор кафедры философии РАНХиГС при Президенте РФ (e-mail: torukalo@ur.rags.ru).

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы модернизации системы государственного управления в контексте актуальных проблем развития современного российского общества.
Ключевые слова: государственное управление, модернизация, бюрократия, демократизация управления.

Происходящие в российском обществе социальные трансформации и внутренние противоречия развития в полной мере обнажили такие изъяны сложившейся системы государственного управления, как ее громоздкость, низкая эффективность, оторванность от низовых звеньев управления, неразвитость демократических принципов руководства и пр. Более того, существующая система управления уже не только не способна адекватно и результативно регулировать глобальные изменения и направлять их развитие в русло желательных для общества и государства социально-экономических и духовно-политических преобразований, но и своевременно понять происходящие процессы и верно оценить перспективы развития.

В мировой практике существует определенный алгоритм модернизации государственного управления: вначале основное внимание уделяется созданию нормативных основ деятельности и законодательства, затем формируются эффективно функционирующие государственные структуры и только потом приступают к работе над вопросами повышения эффективности управленческой деятельности (на основе разработанной «идеальной» модели государственного управления). Характерной чертой Российской Федерации является незавершенность двух последних этапов, что в свою очередь требует формирования новых и развития действующих институтов государственного управления, повышения их эффективности и результативности на основе продуманной, отвечающей современным реалиям парадигмы управленческой деятельности.

Опыт осуществления административных реформ в сфере государственного управления свидетельствует о необходимости согласования и координации их отдельных направлений, запускаемых механизмов и проводимых мероприятий. Полагаем, что консервация или задержки изменений в одних

элементах системы государственного управления могут затормозить или обесценить модернизацию других[1]. Разумеется, в этой связи особую актуальность приобретает системность и целостность проведения административных реформ.

Проблема, связанная с оценкой результативности управленческой деятельности, является, по сути, основой выбора того или иного варианта совершенствования и модернизации государственного управления. В принципе существующий регламент управленческой деятельности, как в традиционном варианте бюрократической организации, так и в современном контрактном варианте нового управления-менеджмента в определенном виде содержат критерии результативности (условия контрактов, инструкции и правила деятельности, указания руководства и пр.). Эти критерии носят иерархический характер. Ориентируясь на стратегические цели национального развития, бюрократия на своем уровне самостоятельно определяет критерии результативности для своих структур и служащих, интерпретируя цели более высокого порядка.

Это значит, что качество административного аппарата и его соответствие модели «идеальной бюрократии» во многом зависит от четкости интерпретации политических целей и критериев результативности своей деятельности, адекватности своих исполнительных функций. Поэтому одной из ключевых задач реформирования государственной службы является формирование эффективно работающего бюрократа, адекватно понимающего свои задачи и цели деятельности, четко исполняющего законы, свои служебные обязанности.

В то же время применение модели «нового государственного управления» также автоматически не гарантирует высокой социальной эффективности управленческой деятельности. В частности, условия контрактов в рамках такого подхода нередко могут быть сформулированы не вполне корректно, даже могут не гарантировать желаемых общественных результатов. Детализация и конкретизация заданий и условий является главным движения к управлению по результатам, будь то в рамках традиционной бюрократической модели или модели «нового государственного управления». С этой точки зрения противопоставление (как системы, ориентированной на контроль затрат) и «нового государственного управления» (ориентированного на контроль результатов) выглядят не совсем верным.

Сегодня уже просматриваются общие контуры новой модели государственного управления, которая позволила бы осуществить стратегический прорыв российского общества в новое историческое измерение — инновационная экономика, социально ответственное государство, справедливые

[1] *Клименко А. В.* Механизмы нового государственного управления и модернизационной бюрократии в концепции административной реформы // Чиновник. 2005. № 5 (39).

социальные отношения, свободные, социально активные и творчески раскрепощенные индивиды. Именно такая модель предполагает переход от командно-административной иерархической системы отношений между объектом и субъектом государственного управления к современной взаимно ответственной, договорной системе отношений равных партнеров, заинтересованных в общем благе.

Модернизация системы государственного управления, которая реализуется в Российской Федерации в условиях трансформации общества, носит двойственный, противоречивый и непоследовательный характер, обусловленный, с одной стороны, необходимостью проведения либеральных реформ, высвобождающих социальную энергию, инициативу и предприимчивость основных социальных субъектов общественного развития; с другой — важностью централизации, сохранения «сильного государства», способного реализовать эти реформы, сохранить общественный порядок и стабильность в социально расслоенном обществе, многонациональной и много конфессиональной стране.

Опыт и историческая практика модернизации государственной власти в России свидетельствуют о том, что успех преобразований определяется как сущностным содержанием, принципами, четким механизмом реформаторского курса, так и масштабностью исторической личности реформатора, политическим и организаторским талантом политика, инициатора преобразований. Вместе с тем, как показывает опыт «модернизационных срывов», приведших к крушению Российской империи в 1917 г. и СССР в 1991 г., даже наличие перспективного курса преобразований и масштабной личности реформатора не спасают от революционных потрясений и отката назад.

Серьезными рисками «нового модернизационного срыва» современных реформ системы государственного управления могут стать, по нашему мнению, процессы дестабилизации и обвального провала социальной сферы, разложения социальных ценностей и отношений, на которых базируются общественное доверие и консолидация. К этому напрямую может привести непродуманное сокращение функций и масштабов участия исполнительных органов власти, особенно в социальной сфере на уровне районов и городов. Известно, что либеральный вектор модернизации российского государства, воспринимается достаточно негативно со стороны определенной части российского общества, которая видит в нем угрозу многим социальным завоеваниям: бесплатному образованию, доступной медицинской помощи, социальной поддержке малоимущих слоев населения и др.

Для традиционалистски — ориентированного сегмента российского общества свертывание системы социальных функций государства (гарантий в области социального обеспечения, культурного развития, образования, жилья, здравоохранения, оплаты труда, защиты от произвола и несправедливости) вызывает рост отчужденности и недоверия к новому типу государственного

устройства, в котором многие реальные проблемы граждан для органов исполнительной власти становятся «лишними».

Для модернизационно – ориентированного сегмента общества, который уже в значительной степени обходится без социальной поддержки со стороны государства, эти функции воспринимаются как фактор избыточной нагрузки (налоговой, таможенной, административной) на общество, особенно когда качество социальных услуг и их доступность не отвечают современным общемировым стандартам и требованиям.

Построение реального социального государства, способного реализовать продекларированные права россиянина на достойную жизнь, является, на наш взгляд, главной целью модернизации системы государственного управления. При этом «социальная эффективность» как категория научного анализа и ключевой критерий модернизации государственного управления фиксирует в первую очередь социальный потенциал (социальные ресурсы), приращенные в результаты управленческой деятельности. Многие составляющие социального капитала накапливаются в процессе реализации управленческих действий и проявляются в росте и распространении таких социальных качеств общественно-государственного взаимодействия, как солидарность, доверие, ответственность, гражданское достоинство, социальное благополучие и пр. В этом, полагаем, состоит основная суть и содержание данного понятия, промежуточные критерии и признаки социальной эффективности могут детализироваться как в рамках разных парадигм и моделей управления, так и разных областях общественно-государственной жизни – в экономике, политике, науке, культуре, образовании.

«Социальная справедливость» выступает своеобразным общественно-государственным механизмом, переводящим стрелки социально-экономического развития с пути экономического кризиса и спада на рельсы экономического роста и процветания и наоборот. Так, на этапе экономического роста и расцвета экономики социальная политика в большей степени должна быть ориентирована на повышение социальной эффективности управленческой деятельности на основе реализации принципов уравнительной (коммутативной) справедливости[1]. На этапе экономического спада и стагнации хозяйственной жизни социальная политика ориентируется главным образом на усиление социальной результативности управленческой деятельности. Причем в основе такого поворота лежит представление о распределительном (дистрибутивном) характере социальной справедливости.

Важной, если не главной задачей государства должно стать поддержание равновесного баланса интересов и общегражданского диалога между разными социальными слоями и социально-культурными группами населения. Государство, выполняя данную миссию, играет роль арбитра, снимает остроту

[1] См.: *Ролз Дж.* Теория справедливости. Новосибирск, 1995.

социального конфликта, создает условия для развития социальных механизмов самоорганизации и социального порядка на основе селекции и артикуляции общих интересов и социальных устремлений.

Следует иметь в виду, что формирование сильной и эффективной системы государственного управления невозможно без социальной консолидации общества, расширения общественной поддержки целей и действий власти. Стремление укрепить государство, сделать власть сильной, опираясь только на консолидацию правящей элиты и крупного корпоративного капитала, без широкого вовлечения в государственное управление институтов гражданского общества и местного самоуправления представляется малопродуктивным и явно обреченным на провал.

Среди основных социальных эффектов, призванных вывести систему государственного управления на новый уровень модернизации, главное значение приобретает проблема роста социального доверия, формирования и укрепления социального партнерства и сотрудничества, повышения уровня гражданской и социальной ответственности. Главные условия реализации идеи социального государства в процессе модернизации системы управления могут быть реализованы в ходе практической актуализации таких социальных ценностей, как справедливость, благополучие, равноправие, свободное развитие каждого, а среди главных критериев модернизации системы государственного управления выступают в первую очередь такие аспекты социальной эффективности управленческой деятельности, как развитие социального капитала и человеческого потенциала, проявляющихся в реализации имеющихся возможностей развития, предотвращения острых социальных конфликтов, преодолении критических значений социологических показателей распада социального порядка.

Наряду с реформированием государственного управления важным звеном модернизации управленческой деятельности является развитие гражданского общества, которое несет мощный потенциал социальной самодеятельности. Гражданское общество, как известно, можно определить как основанную на самоорганизации систему социально-экономических и духовно-политических отношений. Функционирующих в правовом режиме социальной справедливости, свободы, удовлетворения материальных и культурных потребностей человека как высшей ценности гражданского общества. Именно поэтому его основополагающими характеристика можно считать следующие.

Достижение справедливости и свободы как главного условия

развития. Социальная справедливость — это своего рода мера жертвенности одного социального качества (например, социального равенства) во имя другого (например, экономического роста)[1]. Каждое общество в зависимости

[1] См.: *Юрген Хабермас*. Насущная политическая задача состоит в том, чтобы приручить капитализм // Новая газета. 2009. 14 декабря. № 139.

от своих исторических и социокультурных особенностей само должно решить, в какой степени оно может и готово пожертвовать социальным равенством ради экономического роста, свободой ради социальной безопасности и порядка. При этом само понятие «свобода» в современном контексте приобретет все большее значение позитивной, а не негативной свободы.

Способность обеспечить оптимальное, гармоничное сочетание

частных и общественных интересов. Само общество должно преодолеть состояние расколотого по социальным, национальным, культурным и прочим основаниям социума отчужденных друг от друга индивидуалистов, заботящихся только о личном успехе и благополучии, и стать реально «социальным» обществом. Под последним, как правило, понимается общество, для которого характерно наличие общей цели деятельности или совпадение целей людей, составляющих общность; наличие единых, разделяемых всеми участниками общности правил, норм; солидарные социальные взаимодействия партнеров, обусловленные наличием совпадающих целей и единых норм[1].

Достижение высокого уровня самоорганизации и саморегуляции

социума. Это обеспечивается в ходе выполнения гражданским обществом своей основной миссии — наиболее полное удовлетворение материальных, социальных и духовных потребностей его членов, а также обеспечение необходимого минимального уровня средств к существованию тем членам общества, которые нуждаются в социальной поддержке и помощи (инвалиды, престарелые, больные и т.п.).

Для того чтобы четко понять и классифицировать регулятивные, организационные, самодеятельные и управленческие функции участия населения в жизнедеятельности общества необходимо конкретизировать понятие самодеятельности, через которое описывается активность гражданского общества в модернизации управленческой деятельности.

Самодеятельность граждан является ключевым звеном и элементом самоорганизации, саморегулирования и самоуправления обществом[2]. Только с формированием и развитием данного социального качества гражданское общество в России получит новый мощный импульс развития. Самодеятельность граждан можно рассматривать как реальную форму наглядного выражения свободы, как способ реализации общественных инициатив, которая проявля-

---

[1] См.: *Новикова С. С.* Социология: история, основы, институализация в России. Целевые общности (социальные организации). Москва-Воронеж, 2000.

[2] Самоорганизация — способность населения к социальному взаимодействию на уровне согласования социально значимых целей. Саморегулирование — установление меры сотрудничества и партнерства, с одной стороны, и меры противостояния и противоборства между гражданским обществом и государством, с другой. Самоуправление — автономное, коллективное участие всех членов организации в управленческой деятельности, предполагающее совместную выработку и принятие общих решений.

ется в самых широких сферах социальной, экономической, культурной жизни населения.

В последнее время на основе имевшегося ранее опыта и исторических традиций начинают получать все более широкое распространение такие формы самодеятельности как территориальное общественное самоуправление, охрана правопорядка и другие инициативы в трудовой, управленческой, образовательной, творческой деятельности. На базе общественных организаций и некоммерческих ассоциаций создаются и развиваются механизмы самодеятельности граждан, через функционирование которых расширяется возможность участия в управлении государственными делами во всех сферах жизнедеятельности общества. Построение разветвленной системы самодеятельных организаций позволяет укрепить демократические основы управления, полнее раскрыть творческий талант личности, способствует развитию самого государства, модернизации всей системы социального управления.

Именно поэтому при модернизации системы государственного управления необходимо шире использовать имеющийся потенциал институтов и организаций гражданского общества в дебюрократизации системы управления. Их участие управлении позволит вскрыть и сформировать новые механизмы реального обеспечения прав и свобод человека, прежде всего. Право участия в государственных и общественных делах.

Реформирование системы государственного управления в современной России является ключевым фактором модернизации управленческой деятельности. К сожалению, в последнее время вопросы государственного управления как в теории, так и на практике, все чаще остаются за рамками научного осмысления со стороны обществоведов. В основном вопросы государственного управления в условиях рыночных отношений, как правило, подменялись проблематикой государственного регулирования и рассматривались в чисто экономическом аспекте.

Отличие государственного регулирования от государственного управления выражается в следующем. Под государственным регулированием понимается воздействие органов законодательной и исполнительной власти в первую очередь на экономические процессы и включенных в них субъектов хозяйственной деятельности. Его цель состоит в необходимости упорядочить действия экономических субъектов, придать идущим процессам организационный характер, обеспечить соблюдение законов, общественными государственных интересов. При этом регулирование включает в себя прогнозирование, планирование, финансирование, бюджетирование, налогообложение, кредитование, администрирование, учет и контроль[1].

---

[1] *Райзенберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б.* Современный экономический словарь. 5-е изд., перераб. и доп. М.,2006.

Под государственным регулированием понимается в первую очередь деятельность органов государственной власти по практическому воплощению политического курса. По своей сути государственное управление является производной, с одной стороны, от политической деятельности, с другой — от формирования политического курса традиционно противопоставляется с данными видами деятельности. Причем эта деятельность опирается на соответствующие процедуры, которые призваны обеспечить ее легитимность и защитить законные права граждан от чиновничьего произвола и противоправных действий со стороны должностных лиц, обладающих властью. Из этого следует: политическая деятельность, в результате которой вырабатывается определенная политическая линия, и выбранный на этой основе политический курс на практике могут быть серьезно подорваны по причине неэффективного и нерезультативного государственного управления. Это значит, что о качестве и успешности государственного управления будет свидетельствовать «анализ разрывов» между политическим курсом и его практическим воплощением. Задача науки как раз и состоит в том, чтобы выявить эти разрывы, найти пути и способы их преодоления.

В настоящее время, когда речь идет об административной реформе, особое внимание акцентируется на вопросах повышения уровня государственного управления в социально-экономической сфере. В течение последних лет Президентом и Правительством РФ был проведен серьезный анализ сложившейся в сфере государственного управления ситуации и приняты важные решения. Из намеченных направлений реализации административной реформы наиболее важным с социальной точки зрения представляется необходимость повышения доверия граждан к государству путем широкого общественного диалога и улучшения взаимодействия государственных исполнительных органов с населением и обществом в целом.

Для этого при модернизации государственного управления в первую очередь следует акцентировать внимание на вопросах социальной сущности российского государства, на его общественной миссии и природе. При этом важно увязать преобразования, идущие в сфере государственного строительства, с интересами разных социальных групп в частности, и с национальным, общегосударственным интересом в целом. В этой связи встает важная и актуальная задача изменения и улучшения самого образа государства в глазах общества. В последние годы в развитии этого процесса наметилась определенная тенденция приведения в соответствии с ожиданиями общества его политической, социальной сущности и миссии. В первую очередь это коснулось понимания демократии, политических свобод, социального государства, гражданского общества, социальной ответственности власти.

В обществе по-прежнему преобладает мнение, что процессы обвальной демократизации, либерализации общественной и государственной жизни, которые начались в России в начале 90-х годов прошлого века, в той форме,

в которой они происходили, нанесли стране скорее вред, чем пользу. Свобода в условиях низкой правовой культуры, была воспринята как вседозволенность. Предложенные демократические процедуры при слабости гражданских институтов и неокрепшей государственности стали источником снижения эффективности управленческих процессов. Привели к серьезным сбоям всех функций государственного регулирования общественной жизни. Сейчас на государственном уровне наметилась переосмысления негативного опыта прошлого и извлечения уроков из допущенных ошибок.

Модель «управляемой демократии», когда государство выступает главным субъектом демократических преобразований, искусственно форсируя и насаждая необходимые институты народного волеизъявления, механизмы политических сдержек и противовесов, начинают играть все более важную роль в проведении политической воли и управленческих решений верховной власти. Оказалось, что сочетание авторитарных (централизованных) и демократических методов государственного управления по своей сути в большей степени стало отвечать общественным ожидания: заметно проявилась тенденция укрепления позиций государства в экономике, социальной сфере и в духовной жизни.

Укрепление стабильности общественной жизни, повышение устойчивости внутригосударственной системы власти и управления, рост ее предсказуемости и открытости способствуют тому, что постепенно в массовом сознании начинает проступать образ «новой России» — сильного и социально ответственного государства. Однако этот процесс формирования новых представлений о государстве не носит массового характера и отстает от потребностей сегодняшнего дня.

Список литературы

1. *Ролз. Дж.* Теория справедливости. Новосибирск, 1995.
2. *Новикова С. С.* Социология: история, основы институциализации в России. Целевые общности (социальные организации). Москва — Воронеж, 2000.
3. *Клименко А. В.* Механизмы нового государственного управления и модернизация бюрократии в концепции административной реформы // Чиновник. 2005. № 5(39).

© Торукало В. П., 2012