



## РЕАЛИЗАЦИЯ НОВЫХ ПОДХОДОВ И ПРИНЦИПОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ МОДЕРНИЗАЦИОННОЙ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ РОССИИ\*

**О. Ю. ШМЕЛЕВА**

*Нижегородский государственный  
университет им. Н.И. Лобачевского*

*e-mail: O\_Shmeleva1977@mail.ru*

В статье анализируются теоретические разработки опыта внедрения властью новых подходов и принципов управления в контексте политики модернизации России с учётом политико-культурной специфики социума.

Ключевые слова: государственное управление, подходы и принципы государственного управления, политическая культура, модернизация.

Специфика современного этапа государственного управления обусловлена комплексным воздействием на него эндогенных и экзогенных факторов, связанных с переходом России на постиндустриальную стадию развития, потребностью в комплексной модернизации страны, усилением глобализационных тенденций, что актуализирует проблему поиска оптимальных и эффективных моделей управления. Возникающий новый формат общественных отношений диктует новые жизненные стандарты, цели, способствует изменению социальной конъюнктуры, условий существования и функционирования социальной системы, усложнению социальных отношений, трансформации ценностей. Возросшая динамичность общества диктуют власти потребность ориентироваться на социальные изменения, быть адекватной им.

Инновационные преобразования и связанные с ними системные изменения в обществе делают неизбежным пересмотр традиционных средств, принципов, подходов управления; предполагают, что им должны соответствовать новые управленческие подходы, методы, принципы управления, поскольку в условиях перехода к постиндустриальному обществу классическая модель государственного управления – иерархичная, односторонняя, основанная на доминирующей роли государства в сфере политических отношений, осуществляемая в континууме «субъект-объект» управления, умаляющая значение публичной сферы – оказывается неэффективной.

Возникает потребность в выработке соответствующей сложившимся условиям, гибкой, отличающейся рационализмом, быстротой и оперативностью принятия решений эффективной модели управления, поскольку от улучшения качества и доступности государственных услуг, эффективности работы государственного аппарата зависит протекание модернизации в целом. Концептуальную основу данной модели составляют: ориентация на человека как субъекта политической деятельности подход; признание альтернативности путей развития, выбора и отсутствия жёсткой предопределённости; отказ от идеи навязывания сложноорганизованным системам принципиальных векторов развития и осознание необходимости согласования управляющего воздействия с внутренними тенденциями их существования; установка на предотвращение проблем, а не на борьбу с ними; необходимость руководствоваться принципом конкуренции в предоставлении услуг, а не монополии; ставка на общественный, а не бюрократический контроль.

\* Статья подготовлена в рамках реализации Федеральной целевой программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009-2013 гг.", шифр заявки 2011-1.4-306-016-002. Тема проекта: "Исследование современных политических процессов: объекты, механизмы развития, региональные аспекты".



В свете выше сказанного особое значение придается переосмыслению роли субъективного фактора политики в контексте повышения эффективности всей системы государственного управления. В отечественной политической практике данный фактор длительное время принижался, ибо (в рамках марксистской традиции) рассматривался в качестве производного (надстроечного) явления, подчинённого материальному базису. На современном этапе развития стал очевидным факт, что не всегда логику развития политических процессов можно объяснить действием объективных законов, аннигилирующих существенную роль в общественной жизни политического сознания и поведения, особенно в судьбоносные (знаковые) периоды истории. Приходит осознание того, что важное значение в системе государственного управления имеет мировоззренческая основа, или, если угодно, субъективная ее составляющая. Для раскрытия последней с точки зрения политического процесса используются понятия «культурного генотипа власти» (А.А. Кубанов, В.Н. Старков), «политико-культурного генотипа» (Д.В. Гудименко), «институциональной матрицы» (С.Г. Кирдина), «комплементарных институтов» (Притчина Е.В.)<sup>1</sup>. В связи с этим формируется представление о государственном управлении как динамичном, системном процессе, неотъемлемой составляющей которого выступает субъективный компонент – мировоззренческие, политико-культурные, исторические традиции социума, без учёта которых, по мнению М. Тэтчер, «попытки подавить национальные различия или объединить различные нации с чётко выраженными традициями в искусственные государственные образования часто заканчиваются провалом»<sup>2</sup>.

Новые средства, принципы управления диктуют новое восприятие категории риска, в корне противоположное его традиционной трактовке – как угрозы стабильности, материальному благополучию и пр. Инновационное развитие диктует потребность создания менеджмента управления рисками, основанное на использовании «эволюционного ресурса», позволяющего социуму в условиях отсутствия гомеостазиса (равновесия) перейти в новое качественное состояние эволюционным путём без использования волюнтаристских, административных методов<sup>3</sup>.

В этой связи в политологической науке растёт интерес к изучению альтернативных подходов к управлению, основанных на отличных от традиционной модели принципах и методах руководства – синергетическом подходе, концепции «политических сетей» (сетевом подходе), теории организации, концепции нового государственного менеджмента, концепции нового способа управления, новой институциональной теории (неоинституциональном подходе). Вышеперечисленные подходы объединяет представление об открытости власти – склонности к партнёрским отношениям, диалогу с социальной средой, готовности к новому качественному восприятию социума как самоорганизующейся системы, учёту субъективных факторов в системе государственного управления, использованию комплексных критериев оценки эффективности административного аппарата и т.д.

Основу концепции нового государственного менеджмента, оформившуюся в 80-е годы XX века, составило представление о системе государственного управления как динамичной, склонной к изменениям, децентрализованной, отличающейся относительной свободой звеньев, приближенной к клиенту, ориентированной на качество предоставляемых услуг, удовлетворение общественных потребностей, повышение самостоятельности нижних этажей государственных организаций<sup>4</sup>.

В рамках концепции нового способа управления меняется концептуальное представление о системе государственного управления. Последнее основано на толковании его не как специфического вида профессиональной деятельности правительства,

<sup>1</sup> Гудименко Д.В. Политическая культура России: преемственность эпох // Полис. 1994. № 2. С. 157.

<sup>2</sup> Тэтчер М. Искусство управления государством. Стратегии для меняющегося мира. М., 2003. С. 19.

<sup>3</sup> Капустин В.С. Анализ рисков административного управления: синергетический подход. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://nonlin.ru/node/80>.

<sup>4</sup> Государственная политика и управление. Учебник. В 2 ч. Часть I. Концепции и проблемы государственной политики и управления. М., 2006. С. 212.



а как более широкой сферы общественных отношений, призванной осуществлять функцию координации, реализовывать которую призваны как та, так и другая сила, т.е. чиновничество и структуры гражданского общества. Государственные организации видятся как открытые для общественной дискуссии, а прагматические критерии оценки их эффективности теперь дополняются морально-этическими критериями.

Представители «сетевой теории» (концепции «политических сетей») также исходят из понимания государства как одного из акторов производства политических решений. Государственные структуры рассматриваются здесь в качестве «сцепленных» с другими агентами политики и вынуждены вступать с ними в отношения обмена ресурсами (в противоположность идеи доминирующей роли государства в выработке политики и его относительной независимости). Поэтому здесь ведущую роль играют не институты, а связи и отношения. Сетевой подход в противовес идее государственного управления как иерархически организованной системы предлагает новый тип управления, выраженный формулой «управление без правительства». Политические сети обладают рядом характеристик, которые отличают их от иных форм управленческой деятельности. В частности, они представляют собой эмпирически наблюдаемую, договорную структуру управления публичными делами, которая связывает государство и гражданское общество, в рамках которой отсутствует иерархия, все участники равны с точки зрения возможности формирования совместного решения, предполагают взаимную заинтересованность друг в друге<sup>5</sup>.

Сторонники синергетического подхода в управлении исходят из представления о социальной системе как «неравновесной, неустойчивой», самоорганизующейся, способной к самосохранению, самосовершенствованию и самовоспроизведению, открытой, взаимодействующей с внешней средой, характеризующейся особыми состояниями (точками бифуркации), в которых невозможно определить пути дальнейшего развития системы, основной характеристикой которых является непредсказуемость дальнейшего поведения системы<sup>6</sup>. Этим обусловлен отказ от линейности, редуционизма, иерархичности в системе управления, преодоление представления о невозможности существенного воздействия индивидуального усилия на ход осуществления макросоциальных процессов, акцент на «несиловом управлении, не противоречащем естественному движению объекта»<sup>7</sup>.

Представители неоинституционального подхода рассматривают политические институты не столько как механизм ограничения действий людей, сколько как инструмент, обеспечивающий возможность социального взаимодействия<sup>8</sup>.

Элементы выше обозначенных альтернативных подходов апробируются властью в условиях инновационного развития общества, реализации модернизационной стратегии. Концептуально новое видение системы управления, ориентированное на отличные от традиционных методы и принципы управления, было сформулировано первыми лицами страны в долгосрочной стратегии развития России до 2020 года, а также в статье Д.А. Медведева «Национальные проекты: от стабилизации к развитию». Дальнейшее развитие данный тезис получил в последующих статьях, выступлениях официальных лиц, нормативных документах<sup>9</sup>.

Власть на современном этапе пытается реализовать качественно новую модель государственного управления, основанную на нетрадиционных для российской поли-

<sup>5</sup> Государственная политика и управление. Учебник. В 2 ч. Часть I: Концепции и проблемы государственной политики и управления. С. 236-237.

<sup>6</sup> Новейший философский словарь. Минск, 1998. С. 618.

<sup>7</sup> Современная прикладная теория управления. Ч. II. Синергетический подход в теории управления. М.; Таганрог, 2000. С. 157.

<sup>8</sup> Там же. С. 227.

<sup>9</sup> Выступление В.В. Путина на расширенном заседании Государственного совета «О стратегии развития России до 2020 г.», 8 февраля 2008 г./Россия 2020. Главные задачи развития страны. М., 2008. С. 6-29; Д.А. Медведев. «Национальные проекты: от стабилизации к развитию». [Электронный ресурс] – Режим доступа: [http://www.medvedev2008.ru/performance\\_2007\\_01\\_25.htm](http://www.medvedev2008.ru/performance_2007_01_25.htm)



тической практики методах, принципах, подходах управленческой деятельности. Эта модель характеризуется динамизмом, процессом постоянных изменений, сочетанием традиционных и инновационных подходов управления. При сохраняющейся доминирующей роли государства практикуется отказ от принуждения, а упор делается на методы убеждения, заинтересованности, сочетании элементов сетевого и синергетического подходов, концепцию нового государственного менеджмента. В частности, элементы и принципы этой концепции находят свое выражение в идее первых лиц государства о децентрализации части полномочий федерального центра и расширении компетенций региональных властей и муниципалитетов; в призывах чиновников к открытости, не «закрывать в своих кабинетах»; в новой критерии эффективности деятельности государственного аппарата, ориентированного на качество предоставляемых услуг, на удовлетворение общественных потребностей. В высказываниях об отказе от политики патернализма, о том, что власть начинается не в Кремле, а «снизу», о гражданской инициативе, открытости государственных структур кроется новая парадигма государственного управления. Элементы синергетического подхода прослеживаются в признании властью факта невозможности в новых условиях жёсткого обусловливания сложноорганизованной системы (общества). Происходит осознание того, что «нация - живой организм, а не машина для воспроизводства господствующих идей, она не может держаться на закрученных гайках»<sup>10</sup>.

Практическое воплощение теоретических идей и принципов, закреплённых в риторике политических лидеров, находит отражение в новых практиках, формах, механизмах, используемых в политическом процессе. Среди них – публичные слушания, общественные экспертизы, широкие дискуссии, идея «электронного правительства», обсуждение с лидерами партий актуальных вопросов, учёт мнения практиков, в частности, губернаторов (совет губернаторов по вопросу децентрализации) и др. Инструментами реализации коммуникативной технологии, наряду с общественными дискуссиями, в повседневной практике власти стал институт обращения граждан во власть, система блогов в сети Интернет как канал прямого, непосредственного общения представителей власти с населением, создание сети общественных приёмных В.В. Путина, депутатов региональных и муниципальных представительных органов власти, политических партий. К данному логическому ряду можно отнести и предусмотренный в СМИ цикл программ, построенных в форме живого общения представителей региональной и муниципальной власти.

Элементы сетевого подхода реализуются в практике национальных проектов, призванных координировать усилия федеральных, региональных властей, бизнеса и профессиональных сообществ в решении насущных проблем социума, в представлении о государстве как одном из субъектов политического процесса и принятия решений. Они выражены в понимании взаимосвязи и взаимообусловленности государственных структур с прочими элементами социальной системы, в доверии как основополагающем принципе взаимоотношений.

В условиях новой парадигмы развития, базирующейся на принципах открытости, диалога между властью и обществом, инициативности, ответственности участников политического процесса особую роль в системе государственного управления приобретают коммуникативные технологии, основу которых составляют «обратные связи». Примерами их реализации в Нижнем Новгороде стала серия акций в рамках предвыборной кампании на местном уровне, проведённых единоросами в начале 2011 года с целью обращения к мнению народа по вопросу распределения денежных средств, выделенных на здравоохранение в рамках реализации программы «Качество жизни. Здоровье»<sup>11</sup>, сбор предложений по благоустройству в рамках программы

<sup>10</sup> Выступление Д. Медведева на конференции «Великие реформы и модернизация России» 3 марта 2011 г. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://kremlin.ru/news/10506>

<sup>11</sup> Город и горожане. 2011. № 4(20). С. 3; Там же. 2011. № 5(21). С. 1.



«Комфортный Нижний», акция «Народный бюджет», связанная с предложением совместно формировать все социальные расходы бюджета.

Таким образом, сегодня можно констатировать уход власти от традиционной модели управления, связанный с осознанием её неадекватности требованиям времени и переменам, происходящим в обществе. Нашедшие отражение в схеме методы, принципы, подходы государственного управления свидетельствуют о зарождении новой парадигмы. Однако новые принципы и подходы управления полностью не вытеснили российскую традицию директивного управления. Элементы запретительной модели руководства время от времени проскальзывают в риторике политических лидеров страны, в практике управления (пример – проект закона о запрете курения в общественных местах, антиалкогольная кампания, запрет на ввоз иномарок в Россию и др.). Это обусловлено комплексом причин как субъективного (авторитарный «генотип власти»), так и объективного плана (геополитический аспект, географический фактор, исторические традиции, слабость структур гражданского общества и пр.). Учитывая, политико-культурные особенности социума (высокую степень этатистских, патерналистских настроений), окончательный переход на какую-либо из новых моделей государственного управления и реализация в соответствии с ними политической стратегии в РФ представляется труднореализуемой стратегической задачей.

На основании выше сказанного можно сделать следующие выводы. Во-первых, в условиях усиления глобализационных тенденций, перехода России на постиндустриальную стадию развития, актуализировавшейся потребности в модернизации страны неизбежным представляется пересмотр традиционных моделей, принципов, подходов государственного управления в целях повышения эффективности функционирования политической системы. Во-вторых, наиболее оптимальным представляется интегративный вариант, основанный на сочетании элементов классического подхода государственного управления, характеризующегося доминирующей ролью государства в обществе, его относительной независимостью, иерархической организацией и элементов альтернативных (инновационных) подходов и принципов управления (открытость, партнёрство, доверие, взаимодействие, диалог). В-третьих, в рамках реализации новых управленческих подходов актуализируется значение субъективных факторов (исторических традиций, политико-культурных ценностей, ментальных особенностей), обеспечивающих гармонизацию отношений власти и общества, эффективность функционирования политической системы.

## **REALIZATION OF NEW APPROACHES AND PRINCIPLES OF THE STATE MANagements IN CONTEXT OF MODERNIZATION STRATEGY OF DEVELOPMENT OF RUSSIA**

**O. Yu. SHMELEVA**

*Lobachevsky State University  
of Nizhni Novgorod*

*e-mail: O\_Shmeleva1977@mail.ru*

In this article attempts to analyze based on the theoretical development of researchers experience in implementation of the power of new approaches and principles of management in the context of Russia's modernization policy, taking into account the political culture society.

Key words: government (public administration), political culture, approaches and principles of public administration, modernization, modernization strategy management.