

Нормативный и поведенческий подходы как методологические основы анализа

Независимо от специфики подходов или процессуальных основ принятия государственных решений все когнитивные модели делятся на **2 теоретико-методологических подхода – нормативный (прескриптивный) и поведенческий (дескриптивный)**. Сторонники этих направлений придерживаются 2 различных философских представлений, выражающих их отношение как к возможностям человека влиять или управлять внешними по отношению к себе процессами, так и к природе общества и государства.

Нормативный подход

Сторонник данного подхода исходят из того, что человек обладает весьма высокими адаптивными возможностями к внешней среде и поэтому, способен объективно отображать складывающуюся ситуацию, следовательно, рационально выделять в ней касающиеся его проблемы, точно диагностировать их и рассчитать принимаемые методы.

Выделив все необходимые для анализа компоненты, составляющие, человек использует разнообразные способы математической имитации, расчета альтернатив, исследования операций, а также исследовательские модели, основанные на применении формально-логических средств.

В рамках такого понимания вопроса человек обладает всей необходимой для решения вопроса информацией, вооружен необходимыми инструментами познания, а значит может должным образом детализировать и операционализировать процесс целеполагания с целью нахождения оптимальных решений.

Такой подход дает уверенность в успешном решении управленческих задач, позволяет органически сочетать человеческий потенциал с возможностями различных компьютерных и вычислительных систем.

В рамках данного подхода принятие решений выступает как совокупность рационально обусловленных технологий и процедур,

составляющих алгоритмизированную действий и предопределяющих эффективное (а по мере отбора правильных методик и оптимальное) принятие решений.

Такое понимание превращает теорию принятия государственных решений в составную часть праксеологии – науки о рациональном действии, делающей упор на формализацию теоретических моделей и их оптимизацию посредством нормативно заданных процедур, алгоритмов и технологий.

В рамках данных воззрений, человек и общество представляют собой единую взаимосвязанную экосистему и как следствие совокупность в принципе прогнозируемых и просчитываемых взаимных отношений и действий. Общество и государство рассматриваются как некая органическая, системно организованная целостность, функционирующая по известным человеку законам и тенденции которой он может учитывать при принятии своих решений.

Нормативная оценка процесса принятия решения исходит из внутренней целостности и предполагает его формализацию, а также исключительный публичный и рациональный характер действий государственных органов. Подход тяготеет к формально-юридической трактовке принятия государственных решений, нередко предопределяя его рассмотрение в качестве простого акта (момента) выбора цели, отдельного компонента проектирования государственной политики, существующей наряду с другими компонентами деятельности властей.

Поведенческих подход

Процесс принятия решений с точки зрения данного подхода рассматривается в качестве формы специфического взаимодействия людей, которую невозможно объяснить и описать сугубо рациональными и количественными методами.

В центре этого способа объяснения управленческих действий стоит сам человек с его реальными интересами, традициями, персональным опытом и состоянием сознания. Эти параметры его ролевого портрета включают не только рациональные подходы, но и интуитивные прозрения, заблуждения, стереотипы и многие другие факторы, которые отображают особенности человеческого поведения и могут транслировать в функционально-служебную деятельность различного рода неролевы (частные, бытовые) стимулы и мотивы поведения. Главным источником процесса целеполагания является действие референтных источников и механизмов активности, складывающихся в реальной среде.

Основание поведенческого подхода является отрицание тех способностей человека, которые признаются в нормативном подходе.

Подвергается сомнению способность человека адекватно оценивать возникающие сложные и комплексные проблемы. Возможности человека оказываются принципиально ограниченными по сравнению с реально существующими проблемами и сопутствующими им обстоятельствами. Следовательно, в лучшем случае человеку остается рассчитывать на удачное стечение обстоятельств, чем на позитивные последствия заранее рассчитанных шагов.

Такое отношение к управленческим возможностям человека интерпретирует принятие государственных решений как процесс, принципиально открытый для возможностей, в том числе и совершенно неожиданных для человека последствий, где сознательные усилия субъектов власти и управления явно недостаточны для осуществления намеченной ими программы действий.

Принятие государственных решений выступает как тот тип взаимодействия конкретных акторов, при котором они формируют свою целевую программу в обстановке, принципиально превышающей их возможности к рациональному целеполаганию и сознательному достижению целей.

Такая позиция исходит из понимания социума и государства как неких агрегатных сообществ, кластеров не связанных друг с другом событий, этих резервуаров явлений, хаотического пересечения потоков, в которых невозможно ни обнаружить повторяемости событий, ни выявить хотя бы какие-нибудь устойчивые взаимосвязи, тенденции и закономерности. Процесс принятия решений характеризуется слабой ролью формальных процедур, где каждая стадия формируется по собственной логике развития. При принятии решений высока роль спонтанных колебаний, доминирование субъективности, неравновесный характер отдельных управленческих практик.

Теория ограниченной рациональности и инкременталистская теория

К нормативному подходу относятся следующие теории:

- концепция ограниченной рациональности (Г. Саймон)
- сетевая концепция (Д. НОУК, П. Ричардсон)
- концепция динамического цикла (Дж. Андерсен, Б. Дженкинс)
- организационного институционализма (Дж. Марч, Дж. Олсен)

+ взгляды специалистов в области административного права, сводящих весь процесс принятия государственных решений к регламентированию деятельности государственных учреждений и чиновников, действующих в рамках своих ролевых обязанностей.

К поведенческому подходу относятся:

- бихевиоралистскую модель (Лассуэл, Лернер)
- модель всеобщей рациональности (Эрроу, Даунс)
- инкременталистскую модель (Линдблом, Дор)
- концепцию групповой репрезентации (Даль, Шмиттер)

Теория ограниченной рациональности

Несмотря на ограниченность индивида и организации в познании интересов, понимание ситуации и ее составляющих, главным способом решения задачи является интеллектуальная деятельность человека, направленная на последовательную рационализацию проблемы. Познавательные механизмы выступают способом такой интерпретации управленческой ситуации, которая позволяет эффективно осуществлять управленческие действия. Использование познавательных (когнитивных) технологий позволяет разложить проблему на такие составляющие, которые дают возможность субъекту рационализировать вопрос и выбрать в конечном счете наиболее приемлемую альтернативу.

В практическом выражении данный способ решения управленческих задач предполагает выбор вариантов действий, дающий субъекту возможность достаточно адекватно оценить проблему, прогнозировать ее решение и получить вполне предсказуемые результаты. Влияние неконтролируемых человеком переменных затрудняет нахождение оптимальных решений, однако поиск решений, удовлетворительных человеку, вполне возможен.

Инкременталистская теории

В противоположность нормативным концепциям бихевиористы на первый план выдвигали психологические факторы процесса принятия решений, делая упор на движущей роли социокультурных составляющих, мотивах, неформальных связях и отношениях, непубличных (теневых и полутеневых) механизмах и других аналогичных аспектах этого управленческого процесса.

Создатель инкременталистской теории Линдблом исходил из предположения, что главное, что движет управляющим субъектом и помогает ему решать поставленные цели, это его интресы. Именно собственные намерения, а не рационализация действительности, определяет

механизм принятия решений, способ наложения ограничений на выдвигаемые цели и рассматриваемые варианты их достижения. Рациональность в данном случае проявляется в пошаговой тактике последовательного продвижения к поставленной цели, позволяющей минимизировать возможные – для субъекта – потери от принятого решения.

Данный метод может быть охарактеризован как метод ветвей, предполагающий учет последовательных ограничений, накладываемых практикой на целевую программу управленца, которому приходится принимать решение, не имея четкого представления о целях и средствах их реализации. Отбор ценностных приоритетов и эмпирический анализ необходимых действий ни логически, ни практически не отделяется друг от друга, а напротив, тесно переплетаются. Цели выбираются в зависимости от имеющегося у управленца ресурсов, а принятие решения происходит путем проб и ошибок.

Такое понимание целеполагания свидетельствует, что к сложным комплексным проблемам рациональный способ мало применим или вообще не применим. Цель управляющих, особенно в политике, может быть определена независимо от рассмотрения решения. Критерием успешности решения является согласие относительно конкретной цели, а не паритет ценностей и оценок проблемы.

На практике имеет место комплексный подход, демонстрирующий, что в одних ситуациях (или применительно к определенным агентам государства) целесообразнее применять нормативно просчитанные цели и процедуры, а в других – технологии, отвечающие принципам поведенческого подхода. Это объясняется тем, что государственные органы решают самые разнородные задачи – от выбора политического курса до реагирования на обращение частного лица. – и используют в своей деятельности не только методики качественного описания ситуации, но и средства формально-количественного анализа.

Практика показывает, что ни одно из представленных направлений не может однозначно положительно применяться при принятии государственных решений.

Возражения специалистов против рациональной методики принятия решения.

1) резкое возрастание объема нормативных предписаний и требований к процедурам и результатам принятия управленческих решений, что делает практически нереальным их полный учет в ходе решений.

2) Сопряженные с этим процессом неопределенность и неоднозначность, а во многих случаях антагонистичность нормативных предписаний;

3) Частное отсутствие системы нормативных предписаний или такую степень их обобщенности, которая делает их непригодными для использования.

Рационально-нормативные подходы, воплощающие большую мечту планировщика, приспособлены только к весьма ограниченным видам управления и руководств со стороны бюрократии.

Рациональные подходы не уделяют внимания компетенции органов нижних уровней управления, значение которых растет по мере воплощения целевого замысла такого масштабного субъекта, как государство.

Жесткий характер взаимодействия при рациональном подходе между агентами процесса принятия решений, чрезмерная схематизация реальных их реальных интересов, маложизненное соотношение выдвигаемых целей и используемых средств (нормативный подход, по сути игнорирует тот факт, что в реальной жизни управленцы зачастую ориентируются прежде всего на имеющиеся в их распоряжении средства, а не желательные для

урегулирования цели) – являются существенными недостатками нормативного подхода.

Свои ограничения и опасные для государственного управления черты имеет инкременталистский подход., который критикуют за консерватизм, недопущение сдвигов в государстве и обществе, т.е изменения такого характера, которые способны качественно изменить ситуацию в нужном для граждан и правящего класса направлении. Подходу присуща недооценка возможностей макроанализа ситуации, выдвигаемые препятствия для разработки стратегических аспектов планирования государственного управления.

Существует еще одно социальное последствие применения инкрементализма. Т.к. интересы мощных игроков обладают постоянным преимуществом, система управления государством оказывается однозначно деформированной, т.е. минимизирующей статусы политически неорганизованных и ресурсно необеспеченных групп. Упрочнение инкременталистского подхода в принятии государственных решений ведет к социальное переориентации системы управления на узкие групповые интересы. В результате достигаемая стабильность становится чрезмерной платой как за прогресс, так и за изменение социальной траектории государственного управления. Будучи надежной методикой повседневного управления, инкрементализм становится механизмом социальное переориентации всей системы государственного управления. «Хорошие» решения становятся результатом не выбора, не определения социальных предпочтений, не иерархизации интересов групп по объективным критериям, а результатом ситуативных предпочтений, приемлемости, вызванной иногда далекими от анализа ситуации причинами.

Компромиссные теории принятия государственных решений.

Т.к. в чистом виде ни нормативный ни поведенческий подходы не употребляются, в науке ведется постоянный поиск более гибких и адаптированных к данному процессу теорий. В результате чего, появилась теория смешанного сканирования Этциони и нормативно-оптимальная модель для выработки тактики Дрода.

Теория смешанного сканирования

Теория смешанного сканирования предполагает сочетание техник макроанализа и более частных, эмпирических методик. На первом этапе проводится диагностика и оценка управленческой проблемы в широких социально-политических координатах с применением разнообразных теоретических моделей. второй этап связан с поиском и определением конкретных значений базовых и вторичных параметров управленческой задачи, определенной на базе избранной ранее теоретической модели и задающей границы интерпретации решаемой проблемы.

Концепция Дрода

Состоит в попытке расширения потенциальных возможностей рационального подхода за счет формулировки дискретных инструкций, уточняющих детальную Катрину ситуации и позволяющих создать хотя и более диверсифицированную, но целостную модель принятия решения. По мнению автора, такая методика повышает управленческие возможности управленца и стимулирует его творческую активность.

Минусы теорий

Не всегда позволяют отделить принципиальные задачи от второстепенных, отобразить процесс нарастания (снижения) важности рассматриваемой проблемы.

Этциони придерживается того, что решения должны быть «сделаны», рационально произведены, что сохраняет существенные различия между управленческой ситуацией и позицией управляющих, а модель Дрора, как и любая нормативная модель, не способна схватить динамику неопределенных переменных в решении задачи и особенно ее нерациональных (субъективных) параметров.

Теоретические основы синтетической модели принятия государственных решений.

Проблематика определения исходных основ для теоретического моделирования процесса принятия государственных решений остается открытой. Например, американские ученые Г. Смит и Д. Мей утверждают, что действия «производителей» (субъектов, принимающих решения) решений не могут быть описаны на базе одной теоретической модели или в рамках одной методологии. Другое дело – поиск такой когнитивной модели, которая способна интерпретировать природу процесса принятия государственных решений исходя из понимания его специфики (и обусловленных ею ограничений и возможностей его функционирования и развития) как целеполагающей деятельности, параметры которой заданы интересами, особенностями внутренней организации и иными специфическими параметрами субъекта.

В центр теоретической модели выдвигается государство как особый социальный актор. (разработка ТПРГ изначально опиралась на

поведенческие, системные и др подходы, в рамках которых (за исключением психологического) действующий актер никогда не выступал в качестве системообразующего начала данного процесса)

Выдвижение государства в центр объяснительной модели процесса принятия государственных решений исходит из того распространенного и общеизвестного факта, что в обществе без конкретного субъекта и его интересов, понимания им ситуации, а также иных персональных параметров в принципе не может существовать ни одна управленческая проблема. Субъект, актер – это в первую очередь носитель особого интереса, наличие которого проблематизирует управленческую ситуацию, интерпретирует установленные для целеполагания правила, а также предполагает ту или иную ответственность за занятую этим актором позицию и последствия принимаемых решений.

Только конкретный субъект (общество, группа, индивид) способен воспринимать тот или иной фрагмент действительности (отношения, связи, конфликты) как касающуюся его проблемно-управленческую ситуацию. Характер и содержание управленческой проблемы непосредственно или в первую очередь зависит от позиционирования субъекта, реального состояния его сознания, его интересов, занятиях им позиций.

Изменение субъекта влечет за собой изменение параметров решаемой проблемы и трансформацию всего процесса принятия решения , т.к совокупность базовых свойств и реакций субъекта при исполнении им своих функций определяет содержание и характер процесса целеполагания.

Когнитивная схема принятия решения, базирующаяся на приоритете государства как субъекта целеполагания, предполагает следующую логику анализа:

- Специфика государства как исходного актора присущего ему комплексного процесса целеполагания
- Характерный для государства набор специфических связей и технологий выдвижения и реализации целей.

– Механизм принятия государственных решений как форма устойчивого взаимодействия, задействованных в целеполагании норм, правил и институтов

Наличие сильных групповых и индивидуальных интересов, сталкивающихся при разработке общеколлективных целей, приводит к тому, что ряд решений в государстве принимается вопреки получаемой информации и по прихоти ключевых фигур в правящем классе. Даже сохраняя формально-организационный характер, государство является сугубо «человеческой» системой, где стимулы и мотивации государственных служащих могут не поддаваться функционально-ролевому контролю, а человеческие стереотипы, привычки и пристрастия сохранять приоритет над процедурными установками.

Высшей формой проявления изначальной зависимости процесса принятия решения от «человеческих» основ является доминирование в нем лидерских позиций, главенство общего стиля руководства при выдвижении целей. Население, как правило, воспринимает основные решения государства весьма персонализировано, в основном через форму деятельности лидера страны. В зависимости от восприятия лидерств трансформируется и характер отношений общества к власти, и соответствующий для данного государства тип принятия решения. А в зависимости от типа лидера меняется характер отношений государства с обществом, и тип процесса принятия решения.

Другими словами, принятие государственных решений изначально является особым пространством воплощения субъективных реакций.

Принципиальная зависимость принятия государственных решений от позиций и интересов действующих в этом процессе агентов показывает, что сущностные параметры этого сложного комплексного процесса обладают не столько организационным, сколько коммуникативным характером. По этой причине главный акцент смещается не на «хорошую» или «плохую» организацию структур и институтов государства в процессе целедостижения,

а на характер их связей, делового общения и поддержания соответствующих контактов.

Для выдвижения и реализации государством целей необходимо видеть, КОМУ, С КЕМ И КАКИЕ следует устанавливать контакты, КАК следует использовать информационные каналы между ними, КАКУЮ тактику по поддержанию общения надо применять тем или иным агентам по отношению к партнерам и контрагентам.

Т.о. процесс принятия государственных решений – инвариантный процесс, демонстрирующий постоянное встраивание неформальной стихии межличностных и межгрупповых отношений в формально организованные каналы связи, структуры и институты.

Современные теории государственного управления

Говоря о государстве как об исходным субъекте, чьи особенности формируют весь процесс целедостижения, этот институт направляет все управленческие акции и интеракции своих внутренних структур (и взаимодействующих с ними внешних контрагентов) на практическое выдвижение и реализацию соответствующих целей.

Все присущие государству действия выступают в качестве составляющих процесса принятия решений, его особых фаз, элементов и механизмов. Таким образом, принятие государственных решений представляет собой не отдельный акт выбора цели, специфическую фазу или стадию целеполагания, а сложносоставной процесс функционирования всей системы государственного управления, ее функциональный и социальный эпицентр.

При этом внешней формой принятия и реализации решений выступает функционирование всей системы государственного управления, которая является не только ближней деловой средой для деятельности государства

как отдельного института, но и единым политико-административным комплексом, сложносоставной структурой, позволяющей продуцировать в обществе макросоциальные решения.

В зависимости от того, КАК ИНТЕРПРЕТИРУЕТСЯ система государственного управления, существенным образом меняются и представления о характере и содержании всего процесса принятия государственных решений.

Наиболее распространенные подходы к государственному управлению:

- рационально-классическая теория;
- плюралистическая теория;
- корпоративная теория;
- рыночная теория;
- кибернетическая теория;
- технологическая теория;
- модернистская теория.

С одной стороны теории интерпретируют государственное управление как форму целенаправленного функционирования органов государственной власти, «организацию, персонал, практику и процедуры, которые необходимы для эффективного выполнения гражданских функций, прикрепленных к исполнительной ветви власти», а с другой - сближают сущность системы макрорегулирования общественных отношений с деятельностью корпоративных организаций, действующих на рыночных принципах.

Рассмотрим теории второго типа подробнее

В 1982 году американскими учеными был сформулирован ряд черт, присущих успешно развивающимся компаниям. Были выделены такие черты:

- Приверженность принципу действия, предполагающему более высокую активность персонала;

- Стремление быть ближе к клиенту;
- Самостоятельность и предприимчивость;
- Связь стимулирования деловой активности с ответственностью;
- Приоритет корпоративных целей перед ценностными ориентациями персонала;
- Простота структуры управления;
- Сочетание контроля сверху с самостоятельностью на нижних уровнях.

Опираясь на эти идеи ученые сформулировали принципы нового подхода к государственному управлению. В качестве основополагающих принципов были определены:

- Минимизация политики (отделение общих функций руководства государством от функций обслуживания граждан в государственном секторе)
- Больше подчинение системы управления целям рационального управления;
- Ориентацию государства на реальные запросы и интересы клиента;
- Проверку эффективности действий государства рыночными измерителями;
- Приватизацию и децентрализацию.

Учеными были сформулированы принципы такой системы управления, которая предполагает качественную перестройку управленческой деятельности государства на началах рынка и конкуренции. Государственную власть было предложено рассматривать как форму по обслуживанию граждан, выступающих в качестве клиентов, государство - как рыночную структуру, муниципалитет как группу аффилированных компаний.

Принятие установки способствовало совершенствованию механизма принятия государственных решений. Ориентация деятельности государства на те сферы и области, где у граждан существуют конкретные запросы и интересы способствовала прагматизации механизмов диагностики проблем, усилению творческого характера решения задач, росту консультационных услуг. были созданы предпосылки для сокращения посредников в системе управления. Контроль за исполнение решений стал более последовательно перемещаться на проверку качества результата.

По мере развития новых процессов на базе теории государственного менеджмента появилось немало теоретических конструкций, творчески развивающих эти идеи. Например, концепция нового публичного менеджмента делает основной упор на уменьшение роли государства путем передачи им части управленческих функций на международный уровень и уровень местных правительств. За счет этих функциональных потоков происходит определенное вымывание государства из процесса общественного регулирования.

Сторонники данного подхода указывают на следующие позиции, определяющие характер системы принятия решений:

- Необходимость последовательного снижения управленческой роли государства и сокращение для него управленческой повестки дня;
- Потребность глобального видения даже частных проблем, корректирующего сбор информации и диагностику ситуации;
- Усиление гибкости системы управления, предполагающее повышение удельного веса резервных планов развития, запасных ресурсных центров;
- Постоянное применение новых (адаптированных к ситуации) методов управления;
- Ориентацию на фрагментацию публичности управления, что предполагает уменьшение различий в диагностике проблем частным и общественными секторами;

- Стимулирование реальных трансформаций в самом обществе, или акцент в управленческой деятельности на формы имплементации решений;
- Усиление подотчетности административных структур или повышение вертикальных форм согласования и коррекции решений.

Минусы данного направления:

- Бизнес сегментирует государство на отдельные subsystemы по принципу продуктовых групп, а такая дезагрегация государства влечет серьезные проблемы с координацией служб, девальвирует общественные блага.. консьюмеризм не способен быть основным механизмом решения вопроса о выборе доступных гражданам товаров и услуг.
- Государство в своей политике может усиливать или ослаблять регулирование рынка, но ему не обязательно становиться полностью рыночной структурой;
- В условиях демократического представительства интересов граждан ответственность правительства и власти невозможно полностью переложить на государственный аппарат, т.е. на служащих, временно исполняющих обязанности.
- Фрагментация государственной службы, одни структуры получают права на использование рыночных подходов, а другие не могут.
- Снижение уровня согласованности действий государственных учреждений.
- Свободный потребительский спрос не стал, да и не мог стать, механизмом согласования спроса на общественные услуги. Контрактный тип управления оказался возможным в отдельных сферах государственного сектора.

Сетевая теория

Сетевую теорию используют для описания государственного управления и процесса принятия решения.

Не ясно считать понятие «сеть» новым явлением или осознанием явления, которое существовало в течение определенного времени, но для которого не сразу удалось найти имя или предложить адекватное концептуальное осмысление. Однако, можно с уверенностью говорить об ограниченности сетевых конструкций.

Как особая концепция сетевой подход сложился на основе синтеза теории межорганизационных отношений, теории бизнес-администрирования, неменеджеризма, классического направления институционального и структурного анализа. Данная концепция опирается на исследования различных управленческих субсистем, в качестве которых еще в 50-60 гг. XX в. Рассматривались различные образования демократии, выборных представителей граждан и заинтересованных групп.

Эта теория обеспечивает связь между микроуровневым анализом (роль интересов в отношении к особым политическим решениям) и макроуровневым исследованием (широкие исследования, опирающиеся на вопросы, связанные с распределением власти в современных обществах).

Понятие сеть употребляется в более широком смысле, представляет собой метафору и инструмент анализа реальных трансформаций в системе государственного управления и теоретическую модель для описания базовых тенденций развития государственного управления и власти.

Сетевую форму организации государства используют для характеристики властных и управленческих подсистем. Сморгунув усматривает наличие сетевых образований не только в области неформальных отношений, он говорит, что «политическая сеть представляет собой систему государственных и негосударственных образований в определенной сфере политики, которые взаимодействуют между собой на основе ресурсной зависимости с целью достижения общего согласия по интересующему вопросу, используя формальные и неформальные нормы».

Сети представляют собой форму организации управления, центральная роль в которой принадлежит связям, контактам, коммуникациям

государственных структур и разнообразных заинтересованных групп, ассоциаций бизнеса, партий и других объединений гражданского сектора. . при такой форме организации государственного управления главное значение приобретают не только функции или ролевые назначения тех или иных институтов, полномочия и прерогативы органов власти, а реальные связи между участниками реализации того или иного проекта.

Применительно к механизму принятия решений понятие «сеть» означает сложившиеся связи и отношения горизонтального типа между политиками, аппаратом и гражданским населением. Сеть формирует обменные процессы, провоцирует сотрудничество, упорядочивает поведение агентов и в конечном счете способствует закреплению принципов всеобщего универсума. Понятие «сеть» делает акцент на осознанном взаимодействии всех агентов, вовлеченных в процесс принятия государственных решений.

Центральным значением в принятии государственных решений обладает соучастие представителей государства и общественности. В сетевой структуре государственные органы становятся не главенствующим, а одним из агентов разработки принятия решения. Статусное равенство сторон предполагает отсутствие дискриминации участников управленческой сети, поэтому сетевой тип государственного управления нередко определяют как форму управления без правительства. (*governing without government*)/

При сетевой организации управления государственная бюрократия не просто обеспечивает достижение цели, но и активно сотрудничает с гражданскими структурами, а общественность получает новые возможности для контроля за управленческим процессом. Особое значение приобретает взаимная ответственность и поддержка сторон, использование формальных и неформальных возможностей для решения конкретной задачи.

Взаимное дополнение активности участников сети становится особым ресурсом системы государственного управления. Это демонстрирует

взаимную заинтересованность агентов как в решении конкретной задачи, так и друг в друге.

На первый план выдвигается относительно автономный актор, а не институт. Сети акцентируют внимание на деятельности «поставщиков идей», уточнение ими перечня насущных вопросов, сглаживание противоречий между участниками относительно предполагаемой политики государства, выработку общих позиций по отношению к этому институту власти.

Участникам сети не нужно высказывать свои предпочтения путем манифестации, создания представительных механизмов. Они взаимодействуют друг с другом согласно занимаемым позициям в сети и своей ресурсной оснащенности. Главными проводниками выдвижения и согласования интересов становятся коммуникация и образуемые ей формы поддержания контактов сторон, учитывающих особенности как двусторонних, так и многосторонних связей. Сетевая коммуникация ведет к приобретению общественностью активной роли в принятии решений, а способность к поддержанию общения становится показателем эффективности государственного управления.

Важной основой взаимодействия становятся ресурсы. Обмен которыми можно рассматривать в качестве главной технологической и процедурной основы принятия решений.

Базирующийся на принципах ресурсной коммуникации тип администрирования предполагает кооперативный характер принятия управленческих решений, при котором составной частью интереса каждого действующего агента является интерес контрагента.

Сетевое решение представляет собой синтез активности и ответственности партнеров, а не просто ролевых действий сторон, наделенных особыми полномочиями.

Сетевой подход это ценностно-ориентированный подход к выработке целей, диагностике и другим процедурам принятия государственных

решений. Сетевые принципы принятия решений отвергают нейтральность как антипод заинтересованности сторон в достижении общей цели.

Особенностью сетевого подхода является акцент на процессуальную сторону принятия решений. Главный приоритет отдается установлению и поддержанию должных контактов, постоянной коммуникации между сторонами, сохранению морально устойчивого характера отношений между участниками проекта, а не просто решению задач. Управленческая система становится более гибкой, устойчивой к внешним воздействиям и сохраняет стратегическую направленность на воплощение разнообразных целей. В качестве измерителей и показателей успешности действий системы государственного управления рассматриваются стиль изменений, характер отношений между акторами, устойчивость их контактов.

При сетевой организации принятия решений эффективность выработки и реализации целей зависит от характера сетевых сообществ, к которым относятся:

- Политические сообщества;
- Профессиональные сети;
- Межуправленческие сети;
- Сети производителей;
- Проблемные сети.

Сетевая организация принятия решений предполагает сочетание самодостаточных управленческих моделей, не предполагающих ни стороннего, ни внутридომинирующего контроля и выступающих формами поддержания своеобразных цепочек связей, заданных конкретными целями и задачами.

По своей организационной природе сетевая организация принятия решений предполагает формирование и постепенную институализацию новых ключевых субсистемных образований во всей системе государственного управления.

Государство превращается из «сторожевого пса» общества в организатора-интегратора социума, партнера общественности при решении управленческих задач. Государство повышает свою ответственность перед обществом, сетевой принцип организации управления дает ему возможность повысить эффективность производства общественных ценностей, оптимизировать их распределение в государстве, перейти к новым системам мотивации аппарата и формам организации публичного управления.

Структура нивелирует внутренние возмущения, невыстроенность отношений различных акторов, управление становится более пластичным, возникают возможности обратимости неэффективных решений, снижается роль бюрократических организаций.

Государство как субъект принятия решений

Государство как субъект принятия решений обладает следующими характеристиками, раскрывающими его специфику:

- особенности строения и функции данного института, основных контрагентов,
- отличительные черты объекта государственного управления (а также внешней по отношению к государству среды),
- формы поведенческой активности государства,
- типы взаимодействия между государством и объектом управления,
- виды решаемых государством задач и как следствие характерные для данного института этапы принятия и реализации решения.

Наряду с признанием широкого известного круга параметров первостепенной характеристикой государства как субъекта принятия государственных решений следует признать синтез данным институтом двух самых широких для себя форматов действий: властвования и управления.

Первый формат действий связан с упорядочением взаимоотношений элитарных и неэлитарных слоев, поддержанием совместной деятельности людей по распределению власти и обеспечением таких вытекающих из применения власти функций, как безопасность населения, осуществление высшего суверенитета и т. д.

Формат применения власти непременно связано с насилием, борьбой и распределением господствующих ценностей, применением средств, обеспечивающих легитимность режима правления, сохранение определенных групповых приоритетов в деятельности правящей элиты.

Как оператор управления государство функционирует в качестве макросоциального института, деятельность которого направлена на целенаправленное регулирование общественных отношений в интересах всего населения, социума в целом. Тем самым государство ориентировано на

решение проблем с точки зрения производства общественных благ, компенсации изъянов рынка, ограничения естественных монополий, компенсации неравенства доходов, преодоления информационного разрыва в обществе и других социальных вопросов. Эти управленческие задачи предполагают уже преимущественное использование правовых средств, ориентируются на законность и легальные методы взаимодействия, достижение всеобщего согласия, исполнение правил и процедур, юридическую ответственность управляющих.

Таким образом, процесс принятия государственных решений представляет собой встраивание институализированных управленческих структур, ориентированных на общесоциальные цели, в систему более высокого порядка – систему властного доминирования той или иной социальной группы, использующей для обеспечения своих позиций властно-принудительные средства.

Механизм принятия государственных решений отличает сочетание интересов доминирующей социальной группы и общества, технологий власти и управления, которое не покрывается ни нормативно-правовой моделью принятия решений в государственной сфере (предполагающей функционирование государства как структуры, работающей на общий интерес), ни идеальными формами «мыслительного процесса» власть предержащих (озабоченных собственными потребностями) (Starling G., 1998, p. 276).

Действия государства обозначают некий синтез асимметричных статусных позиций, при которых властвующие (подвластные) вынуждены сужать (расширять) свои полномочия в связи с правовыми нормами и организационными требованиями, призванными обеспечить их согласованные действия в поле управления. Обретаемые в результате такого соединения управленческие статусы и роли предполагают новую, специфическую субординацию и иерархию в их отношениях, комбинацию вертикальных и горизонтальных взаимозависимостей.

Административно-управленческие задачи могут встраиваться в работу политической системы, не только не меняя ее базовых параметров, но и не всегда провоцируя должное внимание властей к своим проблемам. Такое положение управленческих задач в политической системе свидетельствует о том, что власть может использовать механизмы принятия решений в целях управления государством только параллельно, то есть одновременно с поддержанием статуса правящего режима. Таким образом, процесс принятия решений внутренне содержит в себе некий социальный тумблер, позволяющий государству периодически переключать процесс целеполагания с приоритетных задач в области управления на задачи укрепления власти (и наоборот).

Ни одно государство не в состоянии преодолеть эту двоякую внутреннюю ориентацию своего механизма принятия решений. Как политики не в состоянии выполнять административно-управленческие задачи, так и административно-управленческий аппарат не в состоянии ни компенсировать, ни тем более взять на себя функции механизма завоевания и использования государственной власти. Причем независимо от уровня профессионализации аппарата управления и уровня политической ангажированности бюрократии.

Другим важным параметром государства является публичный характер его деятельности (фиксирующей влияние на процесс целеполагания внешнего окружения; позволяет включать в процесс разработки целей не только профессионалов, но и общественность, проявляющую заинтересованность в решении конкретной задачи; наличие форм контроля общественности за деятельностью центра власти; специфический характер отношений с контрагентами; а также наличие особых фаз и этапов такой деятельности – Желтов В. В., 2004, стр. 29–36), сочетающийся с полутеневыми и теневыми способами диагностики проблем, согласования позиций и иными технологиями принятия и реализации решений. Каждый из этих типов деятельности частично структурирован, а частично представляет

собой специфически выстраиваемые контакты госструктур со своими контрагентами.

Крайне важным для характеристики государства выступает и внутренняя дезинтеграция этого института, его агрегативный характер, выраженный в:

- институциональной диверсификации структур власти и управления (в виде существования разнообразных линейно-организационных, вертикальных и горизонтальных образований);

- высокой степени автономности и самостоятельности действий и органов власти и управления, конкурирующих друг с другом за функции и бюджетные ресурсы;

- определенной автономности кадров государственных органов по отношению к ролевым нормам и требованиям;

- наличию наряду с официально признанным центром власти и управления и множества других – территориальных, местных, оппозиционных и проч. – источников силы, влияния и распределения ресурсов. То есть тех структур, которые де-факто позиционируют себя в качестве участников рассмотрения управленческих альтернатив, выдвижения целей, согласования решений и т. д.

Иными словами, в силу территориальным, функциональным и субъективным различием управленческих структур официальный центр при принятии решений вынужден постоянно взаимодействовать с неформальными, региональными и прочими центрами влияния. В качестве основного средства компенсации органической раздробленности государства выступает не столько совершенствование его институционально-организационной структуры, сколько виртуализация его облика и прежде всего создание и поддержание имиджа, утверждающего в глазах населения гомогенность и стабильность власти.

Другими словами, позитивный имидж государства (выраженный, к примеру, в авторитете лидера или героизирующих славное прошлое

традициях) является важнейшим стабилизирующим эту управленческую конструкцию инструментом, средством легитимации власти и повышения целостности механизма принятия государственных решений.

Содержание внешних по отношению к государству объектов целесообразно описывать в категории «внешней среды», в которой можно выделять дальнюю (обозначающую макропараметры окружения государства) и ближнюю (деловую) среду.

К первой относятся такие элементы, как физико-географические компоненты, биологические составляющие живой природы, собственно социальные и социокультурные элементы. Компонентно-содержательный состав «удаленной» среды более структурирован, нежели среды ближней, «деловой». Эти компоненты определяют общие возможности сохранения в государстве стабильности в отношениях с природой и другими столь же существенные для его жизнедеятельности параметры. «Ближняя» среда, помимо своего более дифференцированного (менее структурированного) характера (к которой относится тип политической системы, режим правления, социально-экономические и многие другие параметры), еще и определяет профиль воздействия на государство факторов «удаленной» среды, демонстрируя таким образом то, какие (и как – позитивно или негативно, длительно или краткосрочно) факторы влияют на определенные структуры государства. В свою очередь ближняя среда носит инкорпорированный характер, демонстрируя, что государство окружает очень разнородная атмосфера и туда включены самые разнообразные и различающиеся по своему характеру факторы.

Важнейшей составляющей внешней среды являются постоянные контрагенты государства, специфическим образом участвующие в принятии решений. Среди устойчивых и постоянных контрагентов государства присутствуют:

– политики (как избираемая часть правящей элиты),

- чиновничество, государственная бюрократия (как избираемая часть правящей элиты),
- наиболее крупные бизнес-корпорации,
- общественное мнение,
- политическая оппозиция,
- политические партии,
- СМИ,
- экспертно-академическое сообщество,
- (влиятельные) гражданские структуры,
- международные структуры (крупнейшие национальные государства и международные организации).

Важно отметить, что каждый из этих контрагентов государства имеет свои каналы воздействия на процесс целеполагания, обладает специфическими способами взаимодействия с центрами подготовки и принятия решений, другими важными параметрами деятельности.

Контакты государства с гражданскими структурами осуществляются на основе функционирования системы представительства, куда входят и электоральный механизм, и формы прямого представительства интересов населения. Коммуникации такого рода поддерживаются властно-управленческими структурами по тем вопросам, которые либо вызывают острый интерес со стороны граждан, либо являются предпосылкой для оживления массового внимания к тем проблемам, которые являются значимыми с точки зрения власти и к чему она хотела бы привлечь внимание общества.

Признание постоянного статуса контрагентов показывает, что их позиции и интересы могут не только повлиять, но и в определенных условиях подменить обще коллективные цели и ориентиры деятельности государства. Так что, однозначная уверенность в том, что государство реализует общеколлективные интересы, является вполне распространенным заблуждением.

Учитывая, что государство так или иначе взаимодействует не только с социальными, но и с объектами естественного происхождения (то есть не просто компенсирует различные социальные издержки стихийного воздействия физико-географических и вообще природных факторов, к примеру, землетрясений, экологических катастроф, наводнений и других катаклизмов, но и пытается оказывать непосредственное воздействие на природу, преобразовывая ландшафт, осваивая околоземную орбиту, трансформируя те или иные вирусные культуры и т. д.), можно утверждать, что объект государственного управления носит не чисто общественный, а комбинированный, био-геосоциальный или природно-антропогенный характер.

Учитывая уже упоминавшийся властно-управленческий характер деятельности государства, можно выделить различные типы целенаправленной активности государства по отношению к объекту:

- Влияние - минимальный уровень воздействия государства на принимаемые решения, демонстрируя вторичность места и роли этого института в определенных ситуациях,
- Властвование - связано с использованием государством технологий доминирования и применяется для балансирования крупных (для общества) асимметричных отношений, а с технологической точки зрения становится предпосылочным и организующим весь процесс управления государством,
- Регулирование - предполагает частичное целенаправленное воздействие на отдельные параметры объекта управления и призванное снижать напряженность в тех или иных областях социальной жизни (или социо-природных отношениях),
- Управление - приведение состояния объекта в соответствие с намерениями субъекта,
- Контроль - направлен на мониторинг ситуации, предупреждающий ситуацию от обвальных, не поддающихся сознательному

воздействию процессов, потере субъектом каких-либо возможностей сознательного воздействия на нее,

- Действия в форс-мажорных обстоятельствах - представляющих собой форму активности государства, компенсирующую последствия критических для власти процессов.

Собственно управленческие действия государства также обладают внутренней дифференциацией. К разновидностям управленческих действий могут быть отнесены:

- государственная политика (представляющая собой комплексную совместную деятельность всех органов государственного управления по разработке и реализации долговременных целей в обществе в целом или его отдельных сферах);

- государственные компании (представляющие собой совокупности различных взаимосвязанных акций государственных органов и структур по реализации отдельных программ, проектов и решений);

- отдельные акции государства, представляющие собой действия госструктур, связанных с урегулированием отдельных общественных отношений, поисковой или иной деятельностью этих организаций);

- управленческие действия *post factum*, характеризующие деятельность государственных органов в посткризисной ситуации как ответ на непредвиденные события, исключаящие планирование и программирование его действий.

Многоуровневый характер принятия государственных решений

Своеобразным признанием наличия различных управленческих уровней принятия решений можно считать открытие в XIX в. В. Вильсоном полемики относительно характера государственного управления и соотношения политики и администрирования. (Вильсон В., 2003. стр. 34; Heady F., 2001, p. 223). В настоящее время большинство ученых признают наличие различных уровней, полемизируя в основном по вопросу об их количестве и характере.

Так, одни авторы выделяют два – политический и административный (Зеркин Д. П., Игнатов В. Г., 2000, стр. 168), а другие – три: институциональный, административный и технологический (Козбаненко В. А., 2001, стр. 59) или же политический, административный и организационный (Allison G., Zelikov P., 1999) уровни. Причем некоторые ученые, чтобы показать различия в функциях политиков и государственных служащих, употребляют понятия «первичной» и «вторичной» политической власти (Граждан В., 2001, стр. 20).

Но независимо от различий во взглядах, все ученые признают, что в процессе принятия государственных решений сходятся сразу несколько логик и мотиваций выдвижения (и реализации) целей, задаваемых не только интересами конкретных отраслей, ведомств, организаций, групп давления и даже отдельных лиц, задействованных в принятии соответствующих решений, но и традициями, ценностями общественного мнения, нормами действующего законодательства, стереотипами административной среды и т. д. В государстве функционируют органы, нормы и институты, одни из которых ориентированы на организацию общесоциальных задач и соответствующее согласование крупных групповых интересов, другие – на реализацию частных программ и проектов, обладающих предметным (территориальным) характером, ну а третьи выполняют вспомогательные функции. В соответствии с названными причинами наиболее оправданным

представляется выделение трех уровней: политического, макроэкономического и административного.

1. Наличие политического уровня принятия решений обусловлено необходимостью совмещения доминирующих ценностей и целей общества и правящего режима с решением конкретных управленческих задач. Иначе говоря, политический формат решений отражает те цели и акции государства, которые – по оценке Р. Макридиса – могут претендовать на фундаментальный для общества характер, независимо от того, приняты они в законодательной форме или нет (Macridis R., 1955. p. 39–40).

Политика и власть играют важное значение во всех, в том числе и негосударственных организациях (Pfeffer J., 1981) и даже весьма схожи по своей организации и воздействию на принятие решений (Yates D. Jr., 1985). Однако государство обладает несравненно большим и специфическим масштабом использования политических механизмов, нежели отдельные корпорации. А в силу этих причин трансформируются и роль властно-политических факторов, и место политики в структуре принятия решений. И если, к примеру, в отдельных организациях корпоративно-политические подходы носят спорадический характер, а порой даже не институализированы, то в государстве позиции этого уровня оценки и принятия решений обладают устойчивым постоянством и оказывают перманентное и принципиальнейшее влияние на весь ход целеполагания и целедостижения.

При достижении политически значимых целей государство нередко игнорирует правовые нормы, в большей степени ориентируясь на механизмы властной легитимации, идейной или персональной лояльности граждан к выдвигаемым целям или лидерам.

В политическом плане задача управленческих структур состоит в снижении уровня противоречий между ценностями властей и численностью граждан, поддерживающих выдвигаемую руководством альтернативу.

Политический уровень принятия решений при выработке управленческих задач позиционирует качественные, слабо операционализируемые подходы и оценки, которые содержат весьма высокий уровень неопределенности и абстрактности (например, такие цели, как «побороть преступность», «сделать жизнь людей достойнее» и т. д., не только вызывают затруднения с определением конкретных показателей их реализации, но и могут быть представлены в совершенно разных, а порой даже противоположных по смыслу задачах).

Политика задает широкие (идейные, утопические, идеологические) цели перед обществом и его отдельными группами и институтами. Тем самым в систему государственного управления неминуемо привносятся технологии, снижающие (а порой и отвергающие) рациональность и последовательность действий при решении задач.

Ограничения, с которыми сталкивается государство как субъект принятия решений. Политический облик государства позиционирует его как институт, конкурирующий с другими политическими агентами на поле власти. Благодаря проникновению на политический рынок различных участников (причем не только законных, но теневых и даже криминальных структур, обладающих своими ресурсами давления на власть), государство сталкивается со множественными центрами влияния, испытывая их давление при принятии решений.

Конкурируя с ними (и тем самым не являясь монополистом в политическом пространстве), государство (в лице правящего режима) стремится получить максимальную поддержку своим целям как со стороны широкой общественности, так и «проблемных аудиторий» (то есть тех групп и организаций, которые непосредственно заинтересованы в данном вопросе и обладают возможностями влияния на структуры государственного управления и власти).

Политические параметры принятия государственных решений показывают, что основным источником, а равно способом выработки и

продвижения решений на этом уровне выступает политическая воля. Этот механизм целеполагания формируется не столько на рациональных подходах к решению проблемы, сколько на оценке лидерами соотношения сил и оценке как собственных ресурсов, так и тех, которыми располагают оппоненты властей. Поскольку же политика так или иначе включает в процесс выработки государственных целей мнения и интересы гражданских структур и, следовательно, превращает принятие решений в некую форму соучастия власти и общества, волевой настрой государства обретает известную ориентацию ко всеобщему благу, установлению консенсуса и достижению общественной стабильности.

Самой важной составляющей политического механизма принятия государственных решений является наличие руководящего центра, представляющего собой форму безусловного лидерства индивидуального или группового актора, воплощающего в своей деятельности определенные цели и ценности. Политическое руководство является особой формой целенаправленного регулирования, при котором деятельность данного центра нацелена на консолидацию акций всех контрагентов власти вокруг определенных задач. Особенно сильно политический характер в принятии решений проявляется в начальной стадии осуществления тех или иных реформ. По своему характеру это очень пластичная форма регулирования совместной деятельности, гибкая и одновременно обладающая мощным мотивационным зарядом. Его главным приоритетом выступает интеграция общества при достижении совместных целей. Под влиянием руководства взаимодействия акторов могут быть нацелены как на широкие взаимные консультации, переговорный процесс, применение консенсусных процедур, достижение компромиссов, так и на более автономные формы принятия решений.

Одновременно политическое руководство представляет собой и способ определения стиля и характера действий всех государственных органов. Причем не только исполнительных, но и законодательных и даже

судебных. Однако если внутри государственного аппарата для придания действиям госслужащих намеренного характера политикам чаще всего достаточно запустить механизмы идейного влияния, то для целевого давления на корпоративные или электоральные структуры используются санкционирующие формы «административного ресурса».

В политическом руководстве прослеживается определенная форма надзора за общественной деятельностью. Но надзора особого, существующего наряду с юридическими и административными формами. В чисто политическом смысле это надзор идейный. То есть форма идейного влияния, которая продуцирует солидарность гражданских или иных структур с выдвинутыми властью положениями; форма идейной близости власти и общества, свидетельствующая о приверженности акторов определенным целям и ценностям. В этом смысле политическое руководство представляет собой попытку идейными средствами унифицировать способы достижения целей.

Как показывает исторический опыт, наиболее распространенными формами разработки и принятия решений на политическом уровне являются:

- популизм (характеризующий стиль заигрывания властей с обществом, пропаганду неосуществимых целей),
- политика партийных приоритетов (при котором в основание государственных решений закладываются программные установки правящей или авторитетных для населения партий),
- волюнтаризм (выражающий произвольный характер постановки целей отдельной политической фигурой или группой руководителей),
- корпоративизм (закрепляющей за той или иной организацией право на определение целевых приоритетов),
- бюрократизм (где доминирующие позиции в принятии решений принадлежат аппарату управления и его частным представителям),

- плюрализм (создающий относительное равенство соперничающих в политике группировок)
- клиентаризм (позиционирующий государство в качестве обслуживающей сервис-структуры по отношению к обществу).

Практический статус политического руководства, определяющего конечные приоритеты при постановке целей в обществе и одновременно представляющего в глазах населения деятельность всей системы управления государством, позволяет говорить о наличии «лидерской» подсистемы во всей структуре принятия государственных решений. Лидерство представляет собой некий общий знаменатель, механизм редукции общеколлективных усилий, межгрупповых и межперсональных взаимодействий к однозначно выработанной позиции властей. Таким образом, лидерство в значительной степени компенсирует издержки на индивидуального (публичного) характера принятия государственных решений.

Лидерская подсистема позволяет добиваться единства позиций властвующих и подвластных (управляющих и управляемых), проецируя на представителей политического руководства ответственность за принимаемые в стране решения. Лидер становится центральным институтом, который стимулирует использование имиджевой политики, задействующей при решении масштабных государственных задач образ государства, режима, персональной фигуры руководителя.

Существует четыре важнейших типов лидерства, отражающих его приоритетные связи с самыми авторитетными игроками в поле политики, власти и управления:

- лидеры, умеющие налаживать коммуникацию с обществом;
- лидеры, умеющие налаживать коммуникацию с аппаратом государственного управления;
- лидеры, умеющие налаживать коммуникацию с оппозицией;
- лидеры, умеющие налаживать коммуникацию с международными структурами.

В противоположность политическому уровню разработки и выдвижения целей государство действует и в качестве органа макроэкономического регулирования и управления. В этом плане у него кардинально меняются основные параметры деятельности. Так, главной целью для государства является уже не сохранение власти той или иной группировки правящего класса, а интеграция общества как социально-экономического целого и предоставление населению определенного круга услуг. Иными словами, если политический уровень формулирует как бы общий вектор развития, подводя под соответствующую деятельность государства некую идейную аргументацию использования власти, то на макроэкономическом уровне органы управления как бы «разбивают» эту осевую задачу на ряд дискретных задач, относительно которых можно рационально планировать те или иные ресурсы, распределять ответственность между конкретными госструктурами и т. д. Таким образом, доминирующей осью взаимоотношений государственных структур и их контрагентов становятся отношения не властвующих и подвластных, а управляющих и управляемых. Этот формат отношений предполагает, что органы управления действуют путем стимулирования поведения граждан, которые в свою очередь имеют возможность отклоняться, соглашаться или демонстрировать иные реакции на требования государства. В данном случае государство в основном применяет методы контроля и стимуляции, а силовое принуждение используется только в зоне нарушений конституционно-правовых установлений.

Как можно видеть, на данном уровне политически обозначенные оценки проблемы переносятся в плоскость практического управления и наделяются в связи с этим дополнительными показателями. Происходят изменения и в характере доминирующих игроков в поле государственного регулирования: главным действующим субъектом становится правительство, исполнительные органы власти, основным содержанием деятельности которых являются хозяйственно-распорядительные задачи. В свою очередь

такое положение предусматривает, что структура органов принятия решений обладает линейно-штабным характером (в том числе сохраняя и наличие определенных сетевых объединений). Это демонстрирует, что министерства, ведомства, агентства и департаменты, а также другие органы государства составляют формально единый, но структурно иерархизированный и субординированный организм. Внешние и внутренние связи последних формальными нормами и процедурами целеполагания призваны рационализировать и даже алгоритмизировать процесс выдвижения, продвижения и реализации государственных решений.

Радикальным образом на этом уровне меняются и ведущие установки и мотивы деятельности. В частности, нормы и процедуры целеполагания выстроены по преимуществу так, чтобы государственные – в том числе и высшие – чиновники были сориентированы на то, чтобы принимаемые ими решения приносили максимальную пользу как можно более широкому кругу граждан. Таким образом исполнительно-распорядительные органы стремятся рационально строить свою деятельность с учетом общеколлективных интересов и стремления максимально экономно тратить деньги налогоплательщиков, поддерживая политически заданную линию общественного развития. Другими словами, вся система государственного управления на макроэкономическом уровне ориентируется на постановку целей и задач, определяемых необходимостью получения максимально возможных результатов при минимальном использовании государственных средств. Такая ориентация на сугубо управленческие критерии своей деятельности предполагает заинтересованность государственных структур в сохранении социальной стабильности, соответствии принимаемых решений действующему законодательству, росте компетенции своего аппарата, а также решении других задач, направленных на повышение эффективности управления. Если, к примеру, политические подходы при формировании государственного бюджета связаны с согласованием интересов между ведущими финансово-экономическими группами и соответствующей

балансировкой сил, то при макроэкономическом измерении решения этой задачи главными критериями становится рациональное распределение ресурсов в интересах всего населения на конституционно-правовой основе. Иными словами, в последнем случае происходит прагматическая «распилка» бюджета по статьям, соотношение между которыми задано политическими приоритетами.

На этом уровне существенным значением обладает позиция «первых лиц» (в правительстве, министерствах и агентствах). Однако в данном случае их возможности к навязыванию повестки дня, доминированию при выработке окончательных приоритетов достаточно ограничены. Во-первых, в связи с наличием контроля со стороны политических структур, а также действием законодательства и правоприменительной практикой. Во-вторых, по той причине, что соответствующие отдельные области и сферы социальной жизни в большей степени дают возможность применения конкретных показателей успеха, нежели межсекторная область, все общество в целом. В-третьих, существенно более высокую в функциональном отношении роль выполняют эксперты и представители академического сообщества. Они способны формулировать и публично информировать общественность об альтернативных подходах в решении той или иной конкретной задачи.

Специфика данного уровня принятия решений проявляется и в том, что здесь применяются в основном три основных типа регуляторов:

- политические приоритеты и ценности,
- экономическая целесообразность,
- действующее законодательство.

При этом именно последнее является основным регулятором постановки и реализации общественных целей. При этом политическую ответственность, как правило, несут только высшие чиновники и часть среднего звена госаппарата.

Таким образом закон, рациональность, профессиональная компетентность чиновников и экономическая эффективность становятся главными ориентирами в принятии государственных решений на макроэкономическом уровне. В то же время здесь действуют и те факторы, которые могут ослабить качество управленческой деятельности государственных органов, существенно сузить возможности государства как центра принятия эффективных управленческих решений. В частности, к ним можно отнести сложную хозяйственную ситуацию, непрофессионализм работников сферы управления, ограниченность финансовых (материальных) ресурсов государства, противоречивость законодательства, конфликты между мнением политических и хозяйственных руководителей по тому или иному кругу вопросов. Снижают эффективность управления и действия чиновников, стремящихся приватизировать рабочие органы государства, то есть по сути криминализирующие свою профессиональную деятельность. В ряде случаев играет свою негативную роль и нежелание крупных чиновников переходить – в силу масштабности их производственных задач – к более открытой общественности, публичной форме своей профессиональной деятельности.

Одновременно ведущими источниками развития данного уровня принятия государственных решений становятся кадровые механизмы, способствующие повышению качества управленческой деятельности государственных служащих (проведение профессиональных экзаменов, учет опыта и качества заслуг при реализации определенных решений и т. д.), совершенствование законодательства и повышение оперативности принятия необходимых правовых актов, уточнение процедурной стороны управленческих действий, совершенствование организационной структуры управления, накопление и оптимальное перераспределение ключевых ресурсов и другие аналогичные механизмы.

Таким образом, несмотря на то, что политические институты могут перекраивать структуру государственных органов, пересматривать их

функции и даже вообще прекращать полномочия некоторых из них, структуры экономического планирования неуклонно набирают политический и управленческий вес и укрепляют свои позиции в механизмах принятия решений. Особенно ярко эта тенденция проявляется в стабильных политических условиях, когда приоритеты правящих режимов устойчиво определяют состояние общественного мнения, а органы государственного управления все больше выходят на первый план в качестве самостоятельного субъекта определения проблем и формулировки общественных целей.

Свой вклад в процесс принятия решений вносит и **административный уровень**, на котором государство предстает в качестве совокупности определенным образом иерархизированных организаций, подчиняющих свою деятельность обеспечению сформулированных выше целей политического и макроэкономического регулирования. Короче говоря, управленческая задача, которая решается на этом уровне, носит двоякий характер и состоит в сохранении (развитии) организационной структуры системы государственного управления и поддержании непосредственных контактов органов управления с гражданами как потребителями оказываемых государством услуг.

Как можно видеть, по сравнению с первыми двумя, более высокими уровнями принятия решений административный уровень выполняет вспомогательные по сути задачи. Однако они носят не технологический, а принципиально значимый для государства характер. В рамках этой «административной фазы» (Б. Гурней) управления государство с одной стороны – как бы поддерживает свой организационный хребет, позволяющий обеспечивать все необходимые для него как особого института функции по принятию решений. С другой стороны – административный уровень позволяет государству налаживать деловые коммуникации со своими контрагентами и прежде всего с гражданами как потребителями (клиентами), заинтересованными (сильно, слабо) в получении определенных товаров и услуг конкретных государственных организаций и учреждений.

На этом уровне государственные структуры по сути организационно обслуживают вышестоящие решения, но при этом разрабатывают также и собственные цели, относящиеся как бы к микроуровню государственной деятельности. В рамках первой задачи здесь поддерживаются внутри- и межорганизационные взаимоотношения исполнительных и законодательных структур, организационно обеспечиваются внутриведомственные процессы подготовки, обсуждения и согласования проектов, прохождение документов по различным этапам управления и иные аспекты управленческих отношений подобного типа. Другими словами, этот уровень принятия решений обеспечивает поддержание аппаратных связей и отношений при принятии государственных решений, формируя тем самым особую логику служебных и человеческих отношений.

Характер управленческих действий сохраняется и при обеспечении коммуникаций с гражданским населением. Все принимаемые здесь микрорешения являются формами воплощения более широких, поставленных вышестоящими органами целей. Такие действия административных структур носят конкретный и всегда измеримый (временем, перемещенными ресурсами и другими показателями) характер. Поскольку их действия обладают непубличным характером, то тем самым из их круга действий исключаются соответствующие технологии (дебаты, оппонирование и проч.) принятия решений. В этой связи следует подчеркнуть и определенную независимость административной элиты от общественности, ее структуризацию вокруг целей, в основном определяемых вышестоящим начальством. По сути только политики могут развернуть эту низовую бюрократию в сторону общества.

И тем не менее надо признать, что и на этом уровне решаются некоторые принципиальные задачи, в частности, касающиеся соотношения управленческих прерогатив государства и общества. Так, ориентируясь на сугубо местный контекст, государственные структуры могут целиком и полностью перекладывать решение определенных задач на плечи

разнообразных общественных организаций (например, это может касаться отдельных вопросов охраны природы в труднодоступных регионах, обслуживания лиц с тяжелыми заболеваниями, патронирования определенной категории лиц с условно досрочным освобождением или девиантным поведением и т. д.). Или же, напротив, «забирать» решение каких-то проблем у общественности.

Главными регуляторами деятельности административных структур являются служебные инструкции, деловые технологии, система профессиональных знаний и внутренние (этические) кодексы. В то же время на этом уровне присутствуют возможности для формирования и механизмов самоорганизации и самоуправления, расширяющих влияние административных структур в деле обеспечения государственных решений. Одновременно такого рода способы и технологии действий дают им возможность лучше учитывать привычки и запросы граждан, традиции общества и тем самым оптимальнее регулировать вмешательство государства в соответствующие социальные процессы.

Как можно видеть, каждый из выделенных уровней процесса принятия решений поддерживает свой собственный баланс отношений государства с обществом и другими контрагентами власти. Более того, на каждом из этих уровней складываются специфические критерии диагностики проблемы, принципы определения эффективности принимаемых решений, свои приоритеты и технологии разработки альтернатив, компетенция и сила воздействия управленческих органов. Наряду с определенностью уровней принятия решений в государстве присутствуют и некие пограничные зоны и сферы определенной размытости компетенции различных уровней. Это, в частности, проявляется при выполнении частью чиновничества политических функций (например, при резком повышении общественной значимости деятельности министерства по чрезвычайным обстоятельствам или спортивного ведомства при проведении Олимпийских игр). Как бы то ни было, но можно констатировать, что по сути в государстве существует три

основных потока целеполагания, сочетание которых и дает реальную картину принятия решений. Так что, строго говоря, применительно к конкретной ситуации и столь же конкретной проблеме теоретически невозможно однозначно ответить на вопрос, где же существует главный центр принятия государственных решений?

В науке разработаны различные модели урегулирования межуровневых противоречий, на характеристике которых, впрочем, в настоящее время мы не можем останавливаться. Главное, однако, состоит в том, что все предлагаемые этими теориями меры могут только снизить уровень противоречивости между уровнями принятия решений, но не устранить их. Иными словами, несмотря ни на какое расширение взаимосвязей между уровнями государственного управления, его политический, макроэкономический и административный компоненты никогда не сольются в органически единый механизм принятия решений. В частности, бюрократический аппарат никогда – даже в условиях краха режима и государства в целом – не возьмет на себя функции политического сегмента управления. С другой стороны – и политические структуры не могут выполнять административные функции. Более того, даже трансформация административных структур для правящих кругов является особой политической задачей, которую правящий режим пытается осуществлять только тогда, когда полностью решен вопрос о власти. Одним словом, процесс принятия государственных решений и дальше – пока будет существовать данный социальный институт – «обречен» быть полем столкновения различных форматов и подходов при принятии решений. При этом сохранится и многосоставной и подвижный механизм формирования повестки дня (в частности, за счет проникновения различных проблем в поле ответственности государства путем обретения ими политического характера).

