Л. 7.Многоуровневый характер принятия

государственных решений

1. Факторы уровневой сегментации процесса

принятия государственных решений

Сложный характер деятельности государства, потребность во встраивании его учреждений в самые разнообразные сферы жизни - но при сохранении целенаправленного характера его деятельности в целом - внутренне дифференцирует набор акторов, институтов, норм и другие параметры его деятельности.

Наличие разнообразных уровней принятия государственных решений обусловлено рядом принципиальных факторов. Прежде всего внутренней многоуровневости этой системы управления способствует то, что государство решает комплекс разнородных задач: от обще социальных до частных. По этой причине при принятия решений как правило участвуют только соответствующие задаче структуры. В то время как иные органы управления задействованы косвенным образом или вообще выключаются из процесса выработки целей. Соответственно принципиально разнится и дифференциация управленческих стратегий, присущих данным структурам в государственном аппарате.

Во-вторых - это разнообразие участвующих в этом процессе акторов, обладающих качественно различными основаниями участия в процессе выработки общеколлективных целей. Каждый из них по-своему взаимодействует с внутренними и внешними контрагентами государства, создавая собственные зависимости и взаимосвязи.

В-третьих, - это функциональная и территориальная диффузия государственного аппарата, предполагающая совершенно определенный формат действий базовых институтов власти и управления. В частности, исполнительные органы власти и управления призваны в повседневном режиме перемещать ресурсы, организовывать взаимодействие людей для решения конкретных проблем. Законодательные структуры вырабатывают нормативную базу этих действий. Судебные органы контролируют соответствие действий законам и правилам.

В конечном счете суммарное воздействие указанных выше причин обусловливает существование разнообразных по характеру зависимостей, в рамках которых складываются особые типы взаимодействия агентов управления, свой особый характер диагностики управленческих проблем, собственные приоритеты при решении тех или иных задач, своя ресурсная база и иные элементы целеполагания. Соответствующим образом на каждом из этих уровней предполагается и собственное осуществление прогнозирования, планирования, контроля и других базовых функций государственного управления.

Многие ученые, особенно сторонники «нового публичного менеджмента», настаивают на необходимости падения политико-административного противопоставления, правда, оспаривая при этом приоритет технико-организационных аспектов управления по сравнению с морально-этическими способами регулирования, чем, по их мнению, и должны по преимуществу заниматься управленцы.

Характерно, однако, что несмотря на наличие различных точек зрения, даже мнения относительно сближения, совпадения политики и администрирования, этики и политики и т.д. свидетельствуют о признании учеными различных качественно отличных взаимозависимостей в принятии решений. Существенно и то, что наличие разных приоритетов и технологий при принятии государственных решений постоянно подтверждают работники практического сектора управления, далекие от нормативного проектирования своей профессиональной деятельности.

В конечном счете можно видеть, что 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 со всеми названными причинами наиболее оправданным представляется выделение трех уровней: политического, макроэкономического и административного.

2. Политический уровень принятия

государственных решений

Политический уровень принятия решений представляет собой как бы первичный пласт преобразования отношений власти в сугубо управленческие акции. К примеру, арест нарушителя полицейскими - это акт власти, а не форма экономического регулирования или обслуживания потребителя. Иными словами, политический формат решений отражает те цели и акции государства, которые - по оценке Р. Макридиса – могут претендовать на фундаментальный для общества характер.

Оценивая место и роль политических параметров в процессе принятия решений, важно видеть, что управление государством -это один, а порой и не самый главный, подчиненный аспект работы всей политической системы, Администрирование лишь частично встраивается в работу политсистемы, не меняя при этом базовые параметры всей системы организации власти. А в ряде случаев управление государством может вообще не стать функцией политики.

Соответственно властные приоритеты задают и границы политического управления.

Важно подчеркнуть, что взаимодействие институтов власти и управления (представляющих высшие сегменты правящего класса) с гражданами государства представляет собой отношения властвующих и подвластных. То есть представляют собой совершенно определенный формат отношений, в которых рядовым гражданам оставлено лишь право либо поддерживать, либо протестовать против выдвигаемых государством целей. Иначе говоря, в политическом плане задача управленческих структур состоит в снижении уровня противоречий между ценностями властей и численностью граждан, поддерживающих ту или иную альтернативу. Такой стиль взаимоотношений, нередко игнорирующий правовые нормы - которые сдерживают возможности политического маневра со стороны верхов - по сути не предусматривает собственно управленческих действий, или же, по-другому, сохраняет в управлении сугубо принудительные методы воздействия. Не случайно на политическом уровне всегда применяются методы насилия, находящиеся в конфликте с типичными административными методами регулирования: законностью, легальностью, процедурным характером действий, формальной ответственностью.

Выделение общественных проблем и постановка управленческих задач осуществляются на этом уровне на основе внеэкономических критериев, задаваемых различными идеологическими, мифологическими и иными конструктами.

Политическое давление практически всегда обладает вертикальным характером (т.е. действует сверху вниз) и зачастую связано не с перспективным планированием общественного развития, а с реакцией руководства на изменение ситуации постфактум. Это нередко ставит государственные органы в положение структур, лишенных собственной инициативы и предназначенных лишь к выполнению вышестоящих рекомендаций. Такое положение нередко сталкивает ценности политической целесообразности с критериями, которыми не может не руководствоваться государственная администрация, а именно: экономической эффективности, социальной справедливости, рационального расходования ресурсов, конституционности и проч. Поэтому зависимость государственной администрации от политических центров в ряде случаев может серьезно ограничивать рациональность принимаемых государственными структурами решений.

Процесс выработки управленческих целей на данном уровне представляет из себя не одноразовый выбор решения, а длительную конкуренцию, форму противоборства всех участников политического рынка: постоянных акторов (правительства, парламента, партий, СМИ и др.), ассоциированных участников (например, отдельных групп давления, взаимодействующих с властью в рамках решения конкретного вопроса) и игроков «по случаю» (спорадически вовлекаемых во взаимодействие с властными структурами индивидов и организаций).

Политический уровень принятия государственных решений показывает зависимость формулировки целей, мобилизации ресурсов, согласования и других параметров данного процесса от сложившегося характера и способов организации власти. Политические процедуры согласования интересов и органически связанный с ним переговорный процесс ведет к удовлетворению «более широкого круга интересов в отличие от потребностей «той или иной группы». (Ч. Линдблом.

. Современные, возникающие по мере появления информационного общества медиакратические режимы создают возможности принятия решений в зависимости от плотности и интенсивности информационных потоков. Но вне зависимости от типа режима на политическом уровне принятия решений целесообразность того или иного подхода, как правило, оказывается выше правовых норм и законодательных ограничений.

Как форма взаимодействия элитарных и неэлитарных слоев политика выступает и механизмом идейной интеграции населения, а, следовательно, и показателем качественных оснований деятельности аппарата управления. Другими словами, именно политика выносит на управленческий уровень многообразные качественные ориентиры деятельности аппарата управления.

Использование концептов «свободы», «справедливости», «демократии», «коммунизма», «защиты отечества», «повышения уровня жизни народа» и других масштабных требований и призывов власти относится к прерогативе именно политических деятелей, таким образом позиционирующих важнейшие приоритеты и направления в развитии государства как в целом, так и в отдельные периоды его развития. В этом смысле политический уровень принятия решений позиционирует в этом процессе качественные, слабо идентифицируемые подходы и оценки в понимании управленческих задач. Другими словами, политика задает самою возможность постановки широких (идейных, утопических, идеологических) целей перед обществом и его отдельными группами и институтами. Тем самым в систему государственного управления неминуемо привносятся механизмы, снижающие (а порой и отвергающие) рациональность и последовательность действий при решении задач.

Все эти цели содержат весьма высокий уровень неопределенности, абстрактности и следовательно обладают низкой операциональностью (например, такие цели, как «побороть преступность», «сделать жизнь людей достойней» 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).

Политические параметры принятия решений показывают, что основным источником и способом выработки и продвижения решений на этом уровне является политическая воля. Этот механизм целеполагания формируется не на рациональных подходах к решению проблемы, а на оценке соотношения сил, оценке ресурсов, которыми располагают оппоненты.

Политика как форма соучастия профессионалов и дилетантов, их совместного поиска решения, синтеза рефлексии и действия, способствует выработке воли к всеобщему благу, установлению консенсуса и достижению стабильности как условия развития и сохранения всеобщего блага. Важно и то, что политический подход к оценке общественных проблем поддерживается и за счет особых механизмов ответственности элиты.

Агенты госуправления так или иначе включаются во взаимодействие со своими контрагентами на политическом рынке. Иными словами, при принятии решений, политика транслирует в процесс выработки государственных целей не только дополнительные мотивации -гражданских, экспертных и иных - акторов, но и включает государство в такой тип конкуренции, которая может снизить его официальные статусы, сделать зависимым по сравнению с другими, более успешно решающими политические задачи акторами. Иначе говоря, политический рынок способен обеспечить преобладающее влияние по рассматриваемому вопросу других акторов: партий, гражданских структур, международных организаций или СМИ, которые способны навязывать управляющим собственное видение проблем.

Политическое руководство является формой целенаправленного регулирования, при котором деятельность центра (как одного из агентов отношений) нацелена на консолидацию действий всех контрагентов вокруг определенных задач. По своему характеру это очень пластичная форма регулирования совместной деятельности, гибкая и одновременно обладающая мотивационным зарядом форма управленческой деятельности, принятия решений по общим вопросам. 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, консенсусные процедуры, компромиссы, так и на более автономные формы принятия решений.

Но одновременно политическое руководство представляет собою и определенную форму надзора. Но надзора особого, существующего наряду с юридическими и административными формами. В собственно политическом смысле, это надзор идейный. То есть форма идейного влияния, которая продуцирует солидарность сторон на основе их идейной близости и означает приверженность акторов определенным целям и ценностям. В этом смысле политическое руководство - это попытка идейными методами унифицировать методы, способы достижения целей.

С другой стороны, за счет политического руководства государство (центр управления) становится более открытым обществу.

Как показывает исторический опыт, наиболее распространенными формами разработки и принятия решений на политическом уровне являются популизм (характеризующий устойчивую стилистику заигрывания властей с обществом, пропаганду неосуществимых целей), политика партийных приоритетов (при котором в основе государственных решений программные установки правящей или авторитетных партий), волюнтаризм (выражающий произвольный характер постановки целей отдельной политической фигурой или группой руководителей), корпоративизм (отдающий целевые приоритеты той или иной организации), бюрократизм (где доминирующие позиции в принятии решений принадлежит аппарату управления и его частными интересам), плюрализм (создающий относительное равенство соперничающим в политике группировкам) и клиентаризм (позиционирующим государство как обслуживающую, сервис-структуру по отношению к обществу).

3. Специфика макроэкономического уровня

принятия решений

В противоположность выше указанному политическому уровню разработки и выдвижения целей государство выступает в процессе принятия решений и в качестве органа макроэкономического регулирования и управления. Здесь кардинально меняются основные параметры его деятельности. Так, главной целью для него является не сохранение власти той или иной группировки правящего класса, а обслуживание населения и интеграция общества как социально-экономического целого. Поэтому доминирующим стилем взаимоотношений государственных структур и общественности являются отношения не властвующих и подвластных, а управляющих и управляемых. Этот формат отношений предполагает, что органы управления будут действовать путем стимулирования поведения граждан, которые в свою очередь будут иметь возможность отклоняться, соглашаться или демонстрировать иные реакции на вызовы государства. В данном случае государство уже применяет методы контроля, стимуляции, но не силового принуждения.

На данном уровне политически обозначенные оценки проблемы переносятся в практическую плоскость, наделяя их дополнительными показателями. На данном уровне главным действующим субъектом становится правительство, исполнительные органы, а основным содержанием их функций структур является реализация целей хозяйственно-распорядительной деятельности. В свою очередь это предусматривает, что структура органов принятия решений носит в данном случае линейно-штабной характер (в том числе подразумевая и наличие определенных сетевых объединений). Соответствующие министерства, ведомства, отделы и департаменты, а также другие органы государства составляют единые цепочки управленческих действий, рационализирующих и даже алгоритмизирующих данный управленческий процесс.

Государственные служащие здесь сориентированы на то, чтобы принимаемые ими решения принесли максимальную пользу как можно более широкому кругу граждан. Таким образом исполнительно-распорядительный органы стремятся строить свою деятельность на принципах объективного видения ситуации. Функционально обусловлено и стремление государственных органов максимально экономно поддерживать сформулированную линию развития. Другими словами, вся система государственного управления ориентируется на постановку целей и задач, определяемых необходимостью получения максимально возможных результатов при минимальном использовании средств налогоплательщиков. 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.

На этом уровне существенным значением обладает позиция «первых лиц» (в правительстве, министерствах и ведомствах). 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.

Специфика данного уровня принятия решений проявляется и в том, что здесь применяются в основном два основных типа регуляторов: политические приоритеты и ценности, а также действующее законодательство. При этом именно последнее является основным регулятором постановки и реализации общественных целей.

Закон, рациональность, профессиональная компетентность чиновников и экономическая эффективность становятся главными ориентирами в принятии государственных решений на данном уровне,

Наблюдаемый сегодня практически во всех индустриальных странах рост сферы государственного регулирования объективно способствует повышению роли экономических органов государства, которые становятся все более полноправными участниками процесса выработки общезначимых решений. Растет и их автономность. и самостоятельность.

Государственная администрация обладает несравненно большими возможностями в деле проведения собственной линии, влияющей на позиции политических лидеров. Одним словом, структуры хозяйственно-распорядительной деятельности получают сегодня все больше возможностей "делать политику", то есть вырабатывать приоритеты и цели государственного развития, не привлекая к этому выборных политиков.

Одновременно ведущими источниками развития данного уровня принятия государственных решений становятся кадровые механизмы.

Политические институты могут перекраивать структуру государственных органов, пересматривать их функции и даже вообще прекращать полномочия некоторых из них, структуры экономического планирования неуклонно набирают политический вес и укрепляют свои позиции в механизмах принятия решений. Особенно ярко эта тенденция проявляется в стабильных политических условиях, когда политические приоритеты устойчиво определяют состояние общественного мнения, а органы государственного управления все больше выходят на первый план в качестве самостоятельного управленческая задача, которая решается на этом уровне, носит двоякий характер и состоит в сохранении (развитии) организационной структуры системы государственного управления и поддержании непосредственных контактов с гражданами как потребителями оказываемых государством услуг.

4. Административный уровень принятия

государственных решений

Свой специфический вклад в процесс принятия решений вносит и административный уровень, на котором государство предстает в качестве совокупности определенным образом иерархиизированных организаций, подчиняющих свою деятельность сформулированным выше целям политического и макроэкономичекого управления. По сравнению с первым и двумя, более высоким и уровням и административный уровень выполняет вспомогательные по сути задачи. Однако, они носят не технологический, а сущностный для государства характер. Управленческая задача, которая решается на этом уровне, носит двоякий характер и состоит в сохранении (развитии) организационной структуры системы государственного управления и поддержании непосредственных контактов с гражданами как потребителями оказываемых государством услуг.

На этом уровне государственные структуры по сути организационно обслуживают выше стоящие решения, но при этом разрабатывают также и собственные цели, относящиеся, как бы к микроуровню государственной деятельности. В рамках первой задачи здесь поддерживаются внутри- и меж организационные взаимоотношения исполнительных и законодательных структур; 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 реализует особые аппаратные законы и технологии принятия решений, формируя тем самым некую логику служебных и человеческих отношений.

Все принимаемые здесь микро-решения, строго говоря, также являются формами воплощения более широких, поставленных вышестоящими органами целей. Все действия административных структур носят конкретный и всегда измеряемый (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 выше стоящим начальством. По сути только политики могут качнуть бюрократию в сторону общества.

Главными регуляторами деятельности административных структур являются служебные инструкции, деловые технологии, система профессиональных знаний и внутренние (этические) кодексы. В то же время здесь же присутствуют возможности для формирования механизмов самоорганизации и самоуправления, расширяющих влияние административных структур в деле обеспечения государственных решений.

Принятие государственных решений представляет собой разноуровневый процесс целеполагания (целеосуществления), формирующийся на основании сочетания стихийных, оппозиционных (правящему режиму) и сознательно выстраиваемых планов правительства, формирующийся по мере совмещения институциональных и неформальных приоритетов ЛПР и на основе их соучастия с гражданскими структурами и экспертным сообществом и в конечном счете ориентированный не столько на реализацию поставленных руководством задач, сколько на поддержание позитивной для государства коммуникации с общественностью. С содержательной точки зрения данный процесс направлен на преобразование общественных (общеколлективных) интересов в сформированные руководящими органами публично реализуемые цели. Разнообразие форм осуществления процесса принятия решений (включающих разработку и проведение государственной политики, официальных кампаний и акций, а также антикризисной политики) дополняется дифференциацией форматов регулирующих действий государственных органов, применяющих власть и осуществляющих влияние, контроль, управление и активность в режиме postfactum.

Характер принимаемого решения в государстве в значительной степени определяет та группа (сообщество, институт, конкретная политическая фигура), которая контролирует основные статусы и ресурсы в государстве. В свою очередь это означает, что государство (одновременно выступающее и в виде особого института, и масштабной формы объединения людей на определенной территории), может предоставлять возможности для установления контроля над принятием решений не только легальным, имеющим на это соответствующие права структурам, но и иным лицам и объединениям, способным помимо своих официальных полномочий реально контролировать процедуры разработки целей, доминируя в этом процессе над другими акторами. С другой стороны, сказанное означает и то, что через механизм принятия решений государство может быть взято под контроль или «поглощено» любыми крупными социальными акторами: корпусом политиков, чиновничьим аппаратом, бизнес-корпорациями, гражданскими и международными структурами. Иными словами, это «седалище власти» (Т. Гоббс), постепенно выстраивавшееся как структура, дистанцированная от персоны отдельного правителя, в конечном счете превратилась в поле, свободное для агрессии со стороны различных социальных акторов.

Природа и отличительные черты механизма принятия государственных решений. С учетом процессуальных особенностей принятия государственных решений данный механизм в самом общем виде можно было бы определить как институализированную плюральную структуру маятникого типа с одновременно и многократно смещаемыми контурами активности.