УДК 316.52

ЭКСПЕРТНЫЙ ФУНКЦИОНАЛ В РЕФОРМИРОВАНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Макаров С.Н.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Смоленский филиал, Смоленск, e-mail: snmak75@mail.ru

В статье рассматриваются различные аспекты реформирования государственного управления. Затрагиваются вопросы разделения функций управления, на основе оптимального распределения ресурсов между отдельными органами государственной власти. Одним из ключевых моментов является анализ такого критерия реализации управленческих функций, как «эффективность». Изучение вопросов управленческой эффективности реализуется через призму другой важной категории – «профессионализм». Рассматриваются аспекты практической реализации данной категории в государственной кадровой политике. На основе авторского понимания направлений государственной кадровой политики предлагаются принципы, находящиеся в основе ее реализации. Обосновывается необходимость повышенного внимания к таким ресурсам государственного управления, как право, человеческий ресурс, информация. Отмечается ведущая роль гражданского общества в формировании повестки дня для деятельности органов государственной власти.

Ключевые слова: государственное управление, административная реформа, право, кадры, информационные ресурсы, гражданское общество

EXPERTFUNCTIONALITYINTHEPUBLIC ADMINISTRATION REFORMING

Makarov S.N.

The Russian PresidentialAcademy of National Economy and Public Administration, Smolensk branch, e-mail: snmak75@mail.ru

Thearticle concerns various aspects of the public management reforms. It studies division of the management functions on the basis of the optimal distribution of resources among different state bodies. Analysis of ‘effectiveness’ as a criterion for the realization of the management functions is one of the issues revealed by the study. Itisviewedthr oughotherimportantcategory – ‘professionalism’, which we have studied in its practical implementation in the public HR policy. Wealsosuggestrealizationprinciplesforthepublic HRpolicybasing on our understanding of its directions. Thearticlegives groundsforthenecessityofcloserattention to such resources of the public management as law, human resources, information. Our work underlines that themajorrolein making up theagenda of the state machinetoday must begiventothecivilsociety.

Keywords: publicmanagement, administrative reform, law, human resources, informational resources, civil society

Модернизации государственного управления в рамках проводимых реформ носит выраженный социально-правовой характер, который заключается в балансе целей (создание гражданского общества, правового государства) и средств их достижения [6]. В правовых актах различного уровня закреплены некоторые аспекты управленческой культуры и идеологические основания, следовательно, право есть материализованные и легитимно оформленные правила управленческого поведения. В рамках государственного управления необходимым условием является установление взаимосвязей между декларированными нормами и управленческой реальностью их реализации. Серьезным барьером в ходе законодательного реформирования государственного управления стала социальная действительность, основной исторически сложившейся характеристикой которой является правовой нигилизм. Набор регулирующих управленческие взаимодействия правил представляет из себя исходную идеологему исполнительной власти, выражающуюся в нормативно-правовых актах [4].

Цель статьи: проанализировать социальную ресурсную базу современного государственного управления, выявить аспекты приложения усилий государственного аппарата для оптимизации своей деятельности.

Важной задачей правового обеспечения является правильное распределение функций – ресурсов управления между отдельными органами государственной власти. Функциональное распределение – результат управленческой инвентаризации совокупности функций существующей системы органов власти и создание на этой основе нового функционального пространства государственного управления. Эта деятельность невозможна без исследования социального заказа необходимых функциональных характеристик органов исполнительной власти. В данном случае мы имеем дело со своеобразной общественной экспертизой, которая позволит не только определить тот круг ожиданий граждан в отношении деятельности органов государственного управления, но и выявить новые направления в работе аппарата государства, которые не были актуализированы до настоящего времени.

Главная составляющая функции – эффективность. Как дополнительный критерий, она несколько объективизирует информацию о значимости тех или иных государственных структур. Однако на практике возникает некоторая трудность в формулировке количественных критериев, позволяющих оценить степень достижения поставленных перед органами власти целей, которые, безусловно, связаны и вытекают из функций. Эффективность определяется путем сопоставления измерения результатов деятельности и их соотнесением с затратами на содержание соответствующих органов власти.

Таким образом, правовая база совмещает в себе идеологическую и культурную составляющие ресурсов государственного управления, а также объединяет структурные и функциональные направления административной реформы государственного управления.

Реализация административной реформы предъявляет новые требования к материальным носителям управленческих функций – государственным гражданским служащим. Кадровый состав государственного управления может рассматриваться в двух плоскостях: с одной стороны, это исполнительский корпус реализации властных полномочий государства (в том числе и административной реформы), а с другой стороны, кадры – объект реформирования с целью улучшения качества управленческих характеристик. Объединяет эти два направления понятие «профессионализм» – особый вид знаний способов деятельности в определенной области, полученных в результате образования и трудового опыта. Государственное управление представляет собой особый вид профессиональной деятельности, отличающийся повышенной социальной ответственностью и связанными с ней многочисленными ограничениями, закрепленными социальными нормами и законодательством [5]. Современный концептуальный подход к пониманию государства обозначает его как административную структуру, оказывающую гражданам помощь в реализации их прав. Таким образом, качественные характеристики человеческого ресурса административных реформ в их организационном аспекте являются одним из приоритетных направлений деятельности. Государственное управление в свете социальных трансформаций в России нуждается в обеспечении экспертным управлением своих властных полномочий. Кадровая конкурентоспособность государственной службы затрагивает вопросы профессиональной компетентности чиновников и способов осуществления государственной кадровой политики. До недавнего времени «эффективность своей служебной деятельности чиновники усматривали в исполнении ими сугубо канцелярских и бюрократических процедур, в основном не связанных с реализацией государственных интересов и, тем более, с оказанием государственных услуг гражданам и организациям» [1]. Это позволяет говорить о необходимости решения ряда приоритетных задач, направленных на оптимальное решение процедур кадрового реформирования государственной службы. Описание содержания этих задач может быть представлено в следующих положениях [10]:

- разработка эффективных механизмов верификации и востребования достижений и выводов социальных наук, прежде всего, в сфере социального и, естественно, государственного управления;
- разработка собственной методологии государственного управления, признание науки государственного управления, вычленение государственного управления как самостоятельной отрасли научного знания;
- разработка методологии механизма государственного управления в следующих аспектах: кадровом, нравственном, материально-техническом, информационно-аналитическом и др.;
- исследование и практическое воплощение государственной кадровой политики Российской Федерации в целом и кадровой политики в государственном управлении, государственной службе в частности.

Государственная кадровая политика – это тактический уровень реализации административной реформы, который представлен в виде ряда принципов, закрепленных в нормативно-правовых актах. В обобщенном смысле кадровая политика есть система работы с персоналом, обеспечивающая оптимальный для достижения целей организации кадровый состав [9]. В представленном анализе государственная кадровая политика – это реализация единых кадровых технологий на основе общих принципов для формирования кадрового состава государственной службы, способного на высоком уровне реализовывать функции государства [9]. В соответствии с общей направленностью реформ в области государственного управления считаем правомерным выделение следующих легитимных принципов государственной кадровой политики [11]:

1) принцип доступности – открытость государственной службы для поступления граждан на любой уровень должностной иерархии и равенства условий доступа граждан на государственную службу;

2) принцип конкурсности – привлечение на государственную службу наиболее квалифицированных кандидатов на основе единых требований в ходе открытого конкурса;

3) принцип гласности – кадровые решения и их основания открыты и подконтрольны гражданскому обществу;

4) принцип конкурентоспособности – привлекательность государственной службы на рынке труда;

5) принцип вознаграждения по результатам деятельности – прямая зависимость денежного содержания государственного служащего и его должностного роста от результатов его служебной деятельности;

6) принцип профессионального развития – наличие системы непрерывного профессионального образования государственных служащих, осуществляемого по единым стандартам.

Реализация этих принципов позволяет решать две задачи, которые отражают общий вектор реформирования государственного управления. Первая задача связана увеличением уровня профессиональной компетентности государственных служащих, возможности преодоления качественного дисбаланса между кадровыми составами частного и государственного секторов. Вторая задача – стратегическое направление развития государства, реализация принципа демократизации, формирование открытого гражданского общества с четко выраженной гражданской позицией его членов.

Необходимым условием претворения в практику указанных выше направлений и принципов является их фиксация не на позициях отдельных социальных групп, а на позициях общественных и государственных интересов.

Еще одним важным ресурсосодержащим компонентом государственного управления является информация. В рамках государственного управления современным состоянием общественных процессов роль информации приобретает новую парадигму. С одной стороны, информация – это информированность, то есть знание о происходящих социальных процессах, а с другой стороны, – это своеобразная атмосфера, в которой происходят общественные изменения. Значение информации в условиях социальных преобразований сводится к обеспечению граждан доступными ресурсами получения знаний. В условиях демократического общественного устройства, когда в процессе управления участвуют два взаимодополняющих субъекта: гражданское общество и государство, информация становится тем ресурсом, цель которого – обеспечение сохранения социальной безопасности. Рассматривая нынешнее информационное пространство как совокупность информационных сфер, в которых реализуют свои интересы публичная власть, гражданское общество и граждане, можно отметить растущий спрос на объективную информацию о деятельности органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, о работе структур гражданского общества. Вместе с тем обращает на себя внимание неудовлетворенность населения программной политикой СМИ [2]. В современных реалиях информационная политика должна быть не только набором технологий, применяемых для пропаганды среди граждан некого виртуального «позитивного общественного мнения», а эффективным механизмом обратной социальной связи, способствующим выбору государственной властью такого способа реализации своих властных полномочий, который обеспечивал бы ей опору в гражданском обществе. Основной целью информационной политики в период реформирования государственного управления является консолидация социальных групп вокруг проблем государственного значения, заключающихся в демократических преобразованиях управленческих механизмов. Актуализация информации как управленческого ресурса государственного управления возможна путем последовательной реализации следующих шагов [7]:

1) формирование единого информационно-коммуникативного пространства РФ, полноправное участие населения, муниципальных образований в процессах информационной интеграции;

2) создание системы обеспечения прав граждан и институтов гражданского общества на свободное получение, распространение и использование информации как важнейшего условия демократического развития;

3) содействие становлению в общественном мнении осознания необходимости свободного информационного обмена;

4) фактическое удовлетворение потребностей общества в информационных продуктах и услугах через создание и развитие рынка информации и знаний как факторов воспроизводства в дополнение к существующим управленческим ресурсам;

5) создание общественных средств массовой информации, действующих в рамках освещения развития и проблем гражданского общества и его взаимодействия с государственной властью.

Процесс управления информацией, точнее, информационными потоками, отличается у субъектов государственного управления: государства и гражданского общества. Государство как легитимная

форма осуществления управленческих действий в отношении общественных процессов использует нормативно-правовые акты [3]. Гражданское общество в свою очередь руководствуется в процессе управления информационными потоками такой рыночной категорией, как спрос. В обобщенном виде процесс управления качеством и количеством информации может быть представлен в виде схемы (рисунок).

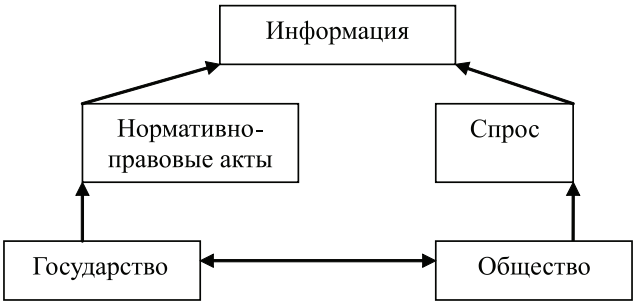

Схема управления информационным пространством

Заключение

Таким образом, описанные тенденции реформирования государственного управления являются неотъемлемой частью перехода от индустриального общества к постиндустриальному. Это означает, что «на смену циклу: массовое производство – массовое потребление, основанному на логике рационализации, идет цикл: высокая технология – услуги, основанный на логике инновации и качества» [8].

Инновационный подход предполагает социальные новации в управлении, основанные на разработке и внедрении социальных технологий, целью которых является изменение позиции потребителя государственных услуг из пассивного объекта в активного субъекта взаимодействия государства и общества. Эта закономерность предполагает процесс «разбюрократизации» государственного управления, вследствие невозможности претворять в жизнь управленческие решения, принимаемые в жестких бюрократических рамках.

Список литературы

1. Бойков В.Э. Государственная служба: взгляд изнутри и извне (социологический анализ) // Социология власти: Вестник социологического центра РАГС. – М.: Изд-во РАГС, 2003. – № 1. – С. 22.

2. Васильев А.М. Российские СМИ XXI века. – М.: Европа, 2004. – С.17.

3. О средствах массовой информации: Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. N 2124-I.

4. Кузнецов Ю. Некоммерческое государство. – URL: http://www.strana-oz.ru.

5. Любомудров И.А. Трансформация профессиональных ориентаций государственных служащих в условиях административной реформы // Социология власти. – М.: Изд. РАГС, 3’2007. – С. 81.

6. Медушевский А.Н. Российская конституция в мировом политическом процессе: к десятилетию Конституции РФ // Отечественные записки. – 2004. – № 2. – С. 48.

7. По материалам доклада О. Панфилова на круглом столе «Гражданское общество и развитие общества знаний. Итоги Всемирного саммита по информационному обществу».

8. Спиридонова В.И. Бюрократия и реформа (анализ концепции М. Крозье). – М.: Инфран, 1997. – С. 14.

9. Тимофеев П.Т. Проблемы реформирования государственной службы // Информационно-аналитические материалы по результатам реализации канадской программы «Демократы-стипендиаты Ельцина». – М.: РАГС, 2002.

10. Турчинов А.И. Государственная служба России: теория, приоритеты, кадры // Государственная служба. – М.: Типография «Новости», 2007. – 5(49). – С. 29–33.

11. Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы): Федеральная программа, Федеральный закон № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

References

1. Bojkov V.Je. Gosudarstvennaja sluzhba: vzgljad iznutrii izvne (sociologicheskij analiz) // Sociologija vlasti. Vestnik sociologicheskogo centra RAGS. Moscow, Izd-vo RAGS, 2003, no. 1, pp. 22.

2. Vasilev A.M. Rossijskie SMI XXI veka. Moscow, Evropa, 2004, pp. 17.

3. Zakon Rossijskoj Federacii ot 27 dekabrja 1991 g. N 2124-I «O sredstvah massovoj informacii».

4. Kuznecov Ju. Nekommercheskoe gosudarstvo. Available at: URL: http://www.strana-oz.ru.

5. Ljubomudrov I.A. Transformacija professionalnyh orientacij gosudarstvennyh sluzhashhih v uslovijah administrativnoj reform. Sociologija vlasti. Moscow, Izd. RAGS, 3’2007, pp. 81.

6. Medushevskij A.N., Rossijskaja konstitucija v mirovom politicheskom processe: k desjatiletiju Konstitucii RF. Otechestvennye zapiski, 2004, no. 2, pp. 48.

7. Po materialam doklada O. Panfilova na kruglom stole «Grazhdanskoe obshhestvo I razvitie obshhestva znanij. Itogi Vsemirnogo sammita po informacionnomu obshhestvu».

8. Spiridonova V.I. Bjurokratija I reforma (analiz koncepcii M. Kroz’e). Moscow, Infran, 1997, pp. 14.

9. Timofeev P.T. Problemy reformirovanija gosudarstvennoj sluzhby. Informacionno-analiticheskie materialy po rezultatam realizacii kanadskoj programmy «Demokraty – stipendiaty Elcina». Moscow, RAGS, 2002.

10. Turchinov A.I. Gosudarstvennaja sluzhba Rossii: teorija, prioritety, kadry. Gosudarstvennaja sluzhba. Moscow, Tipografija «Novosti», 2007, 5(49), pp. 29–33.

11. Federalnaja programma «Reformirovanie gosudarstvennoj sluzhby Rossijskoj Federacii (2003–2005 gody)», Federalnyj zakon № 79-FZot 27 ijulja 2004 g. «O gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhbe Rossijskoj Federacii».

Рецензенты:

Живенок Н.В., д.соц.н., доцент, профессор кафедры политики, социально-гуманитарных технологий и массовой коммуникации БФУ им. И. Канта, г. Калининград;

Кривошеев В.В., д.соц.н., доцент, профессор кафедры политики, социально-гуманитарных технологий и массовой коммуникации БФУ им. И. Канта, г. Калининград.

Работа поступила в редакцию 08.11.2013.