УДК 005.216.1:351/354 DOI: 10.12737/article_5901db44093c97.24578156

Ефремова Ольга Валентиновна, ст. преподаватель кафедры гражданское право, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Среднерусский институт управления – филиал (Российская Федерация, г. Орел), e-mail: eov2209@mail.ru

ФАКТОРЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ПОЛИТИЧЕСКИХ КРИЗИСОВ

Статья посвящена проблемам эффективности государственного и муниципального управления в условиях политических кризисов. Автор подчеркивает необходимость выработки максимально возможной привязки судьбы принимающих решение лиц, либо влияющих на них сообществ к результатам этих решений для всей страны и постулирует необходимость обратной связи управленческих элит регионального и общенационального уровня с гражданским обществом в качестве важного фактора эффективности системы государственного и муниципального управления, делая вывод о необходимости формирования качественного механизма экспертного сопровождения при принятии управленческих решений.

Ключевые слова: государственное управление, муниципальное управление, политический кризис, элита.

Efremova O.V., Senior Lecturer of the Department of Civil Law, Central Russian Institute of Management – a branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, Orel), e-mail: eov2209@mail.ru

FACTORS OF EFFICIENCY OF STATE AND MUNICIPAL MANAGEMENT UNDER CONDITIONS OF POLITICAL CRISIS

The article is devoted to the problems of efficiency of state and municipal management under conditions of political crisis; the author emphasizes the need for the highest possible binding the fate of decision makers or influencing their communities to the results of these decisions for the whole country and articulates the need for feedback of the managerial elites at the regional and national level with civil society as an important factor in the effectiveness of the system of state and municipal management, making the conclusion about necessity of formation of quality expert support when making management decisions.

Keywords: public administration, municipal management, political crisis, elite.

Любое государство существует в постоянно изменяющейся среде общественно-политических отношений и изменяется само, и очевидно, что для обеспечения эффективности политического управления ему необходимо постоянно принимать новые меры для защиты от новых внешних и внутренних угроз, отказываясь от устаревших методов и форм управленческой деятельности.

Процесс функционирования страны, отвечающий этому требованию, включает следующие обязательные компоненты:

1) эффективность систем государственного и муниципального управления, их способ-

ность своевременно и адекватно оценивать ситуацию, принимать оптимальные решения;

2) наличие действенных механизмов «обратной связи» между гражданским обществом и государством;

3) адекватная включённость интересов всех общественных групп в политический процесс, чтобы исключить деструктивные проявления в общественно-политических и властно-политических отношениях.

Очень важным элементом анализа этой системы является выработка такого понимания процесса управления, при котором компоненты «1–3» рассматриваются как различные разрезы одного и того же целостного явления, а не последовательные этапы или, тем более, периодически (в связи с выборным циклом) включающиеся элементы. Сама по себе управляющая деятельность госаппарата обязана на постоянной, а не эпизодической основе включать проверку результата и обратную связь, а также необходимое в конкретных ситуациях вовлечение заинтересованных общественных групп в решение проблем политического управления.

В данном случае и со стороны государственного и муниципального управления, и со стороны влиятельных общественных групп критически важна выработка максимально возможной привязки судьбы принимающих решение лиц, либо влияющих на них сообществ к результатам этих решений для всей страны. В качестве меры краткосрочной привязки применяется строгая персональная ответственность на всех уровнях государственного и муниципального управления, а долгосрочной – формирование преемственной национальной элиты и дополняющих систему структур, основанных на особых этических принципах и мотивации, выходящей за рамки сиюминутной меркантилистской выгоды, но следующей опыту многих поколений.

В свою очередь, обратная связь с объектом управления и вовлечение управляемых вовсе не означают доведения демократических процедур до принятия референдумом текущих решений, обязательного согласования каждого решения в ходе обсуждения, учёта мнения непрофессионалов по технократическим вопросам, постоянной смены управленцев. Напротив, такая абсолютизация демократических идеалов оказывается контрпродуктивной и имеет следствием коллапс всей системы политического управления, нередко приводя к необратимым социальным катаклизмам. Прямые и косвенные издержки при «ультрадемократической» системе, то есть утверждение упоминаемой еще античными мыслителями управленческой «охлократии», перекрывают все возможные выгоды от поспешного демократического транзита. Механизмы демократического голосования – только один из видов обратной связи наряду с контролем и персональной ответственностью, а также постоянно действующим мониторингом.

Типичным примером искаженного понимания проблемы вовлечения народа в управление стало некритичное применение выдвинутой В. Парето теории элиты. Так, практически «общим местом» стало мнение о низкой социальной мобильности в современном российском обществе, превращении элиты в «касту»[1]. Однако, по нашему мнению, это утверждение не выдерживает научной проверки. В самом деле, члены высшей правящей элиты очень долго «задерживаются» в верхних эшелонах власти и обеспечивают своим близким высокодоходные места с перспективой роста, но наряду с этим наблюдается и постоянная кооптация в элиту управленцев «со стороны», вплоть до возможности членов неформализованных клиентелл, корпоративных группировок продвинуться в ряды управленческих элит регионального и общенационального масштаба.

Вопросы могут возникнуть о принципах отбора, о том, насколько построенная система рекрутирования управленческих кадров меритократична, но говорить о полном отсутствии вертикальной мобильности в Российской Федерации не приходится. Одной из проблем формирования управленческих кадров в нашей стране является их качество, по-видимому,

[1] См., например: Тощенко Ж.Т. Элита? Кланы? Касты? Клики? Как назвать тех, кто правит нами? // Дружба народов. 2000. – № 7. – С. 140– 149.

стоит согласиться с позицией С.А. Воронцова, который отмечает, что «произошло расхождение между элитарностью, понимаемой в традиционном смысле понятия, и обладанием реальной политической властью. Резко возросла роль принадлежности к «команде» первого лица и личной преданности лидеру, а также фактор высокой материальной обеспеченности кандидата в элиту, источники которой практически не имеют значения»[1]. Таким образом, по нашему мнению, превращение элиты в замкнутую систему – далеко не единственно возможная причина потери ею способности к управлению.

Организация общественных и управленческих институтов с учётом требований «1»–«3» – нетривиальная задача, не имеющая универсального ответа, одинакового для различных стран и эпох.

В ситуации же кризисного развития требования, выдвигаемые к организации системы управления, приобретают собственную специфик[2]у. Появляется острая необходимость оперативности в принятии решений, допускается нарушение процедуры (при условии, если это действие оказалось успешным), ослабляется условие добиваться максимально возможного консенсуса среди управляемых.

Детализация дополнительных требований к системе управления и её адаптируемость к меняющимся условиям существенно зависят от типа кризиса: военный, экономический, политический, стихийное бедствие и т.д. Понятно, что кризис одного типа может вызвать цепочку других кризисов и критическое разрушение системы управления может произойти из-за вторичного, спровоцированного кризиса. Так, Февральская революция 1917 г. произошла в результате политического кризиса системы управления, спровоцированного кризисным, но далеко не катастрофическим положением в военной и экономической сферах.

Специфика политического кризиса в ряду кризисов разных типов состоит в неочевидности его наступления, отсутствии столь же надёжных индикаторов возможного скорого краха системы, как это имеет место в ходе военного противостояния или экономического обвала. Так, достаточно быстрая потеря легитимности может привести к неожиданному выходу из строя целых институтов управления, к которому страна не успеет подготовиться. Поэтому особое место в обеспечении эффективности управления всех уровней занимает проблема устойчивости госаппарата и силовых структур, точнее, их способности сохранять функциональность и сообразность ситуации в условиях смены лидера, политической элиты, режима, масштабных системных кризисов общества. Системный политический кризис способен привести к трём типам реакции государственной бюрократии:

1) полный паралич управления и функционирования, вызванный индивидуальными стратегиями спасения;

2) продолжение функционирования бюрократии и силовых структур в рутинном режиме в ожидании новых указаний, сопровождающееся откладыванием ответственных действий и решений;

3) активная работа по восстановлению государственности с превышением предусмотренных законом полномочий.

История содержит много примеров всех трёх сценариев развития событий, при этом оптимальное с точки зрения устойчивости государства развитие событий по третьему сценарию является скорее редкостью, чем правилом. Могут ли отдельные звенья государственного и муниципального управления или государственные и муниципальные служащие, руководствуясь соображениями профессионального или патриотического долга, в критических ситуациях действовать автономно, принимать самостоятельные управленческие решения?

---

[1] Зырянов С.Г., Понеделков А.В., Воронцов С.А. Проблемы модернизации современных российских элит // Социум и власть. 2014. – Выпуск № 2 (46). – С. 134.

[2] Филонов В.И., Фомина М.Г. Особенности правового положения органов территориального общественного самоуправления//Вестник Поволжского института управления. 2016. – № 6 (57). – С. 116– 120.

Это зависит от множества факторов и от способности звеньев госаппарата адекватно и самостоятельно реагировать на те или иные вызовы, что во многом определяется их правовой и общей управленческой культурой, уровнем развития индивидуального правосознания, а также развитием субъектности, культурными установками, индивидуальными морально-нравственными качествами.

Крайне негативное влияние может оказать постоянно включающаяся в стабильной ситуации «отрицательная обратная связь», наказание за проявление инициативы и другие привычные явления для бюрократической среды, направленные на безусловное подчинение. С другой стороны, принятие этических кодексов[1], примеры вознаграждения за проявление инициативы повышают вероятность проявления в этой среде самостоятельности и ответственности, необходимых для эффективных и рациональных управленческих действий в периоды политических кризисов.

Наконец, ещё одним ключевым элементом эффективной системы управления является наличие постоянно действующей экспертизы для широкого мониторинга происходящего в сфере политических отношений и оценки как принимаемых властью решений по этому поводу, так и исследования их результата, составления моделей реальности, прогнозирования последующего развития событий и выдвижения предложений. Между тем, несмотря на неоднократные упоминания в научной литературе [2] положительной роли научного сообщества, которое могло бы осуществлять экспертное сопровождение управленческих решений в различных сферах, выявляя угрозы национальной безопасности государства, до настоящего времени нерешенной проблемой является подмена действующего экспертного сообщества организациями, которые обосновывают уже принятые управленческие решения как наилучшие независимо от их реального содержания и результата. Такой псевдоэкспертный механизм осложняет необходимую обратную связь с гражданским обществом, создавая и власти, и общественному мнению видимость благополучного развития событий в отсутствие реальных для этого оснований. Подобная экспертиза, решающая в большей степени задачи пропаганды и информационного воздействия, сама по себе является дефектом государственного управления.

По нашему мнению, экспертиза должна быть частью обоснованного механизма интеллектуального сопровождения общественной жизни, включающего наличие развитого высшего образования в сфере обществоведения, собственной академической науки и большого ряда гражданских и неправительственных экспертных институтов, занимающихся разработкой прикладных проблем политического управления.

Библиография:

1. Белозёров В.К. Военная доктрина России: в начале большого пути // Власть. – 2015. – № 2. – С.98– 103.

2. Возженников А.В., Цыбаков Д.Л. Опасность для жизненно важных интересов объектов национальной безопасности: сущность, содержание, классификация. // Власть. – 2015.–№6.–С.94– 98.

3. Зырянов С.Г., Понеделков А.В., Воронцов С.А. Проблемы модернизации современных российских элит // Социум и власть. 2014.– №2(46).–С.133– 139.

4. Мельков С.А. Аналитика в сфере безопасности и обороны: где границы и пределы?// Вестник экономической безопасности МВД России. – № 7. – С. 114– 118.

[1] См., например: Этический кодекс государственных гражданских служащих Федеральной антимонопольной службы // Приказ ФАС России от 25 февраля 2011 г. № 139. / [Электронный ресурс] – Режим доступа. – URL:http://fas.gov.ru/about/civil-service/eticheskij-kodeks-fas-rossii.html

[2] См., например: Белозёров В.К. Военная доктрина России: в начале большого пути // Власть. 2015. № 2. С.98-103; Возженников А.В., Цыбаков Д.Л. Опасность для жизненно важных интересов объектов национальной безопасности: сущность, содержание, классификация. // Власть. 2015. № 6. С.98.; Цыбаков Д.Л. Политика милитаризма как угроза международной безопасности // Государственное и муниципальное управление. // Ученые записки СКАГС. 2012. № 1. С.153.; Мельков С.А. Аналитика в сфере безопасности и обороны: где границы и пределы? // Вестник экономической безопасности МВД России. № 7. С. 114-118. и др.

5.Тощенко Ж.Т. Элита? Кланы? Касты? Клики? Как назвать тех, кто правит нами? // Дружба народов. 2000. – № 7. – С.140 – 149.

6. Цыбаков Д.Л. Политика милитаризма как угроза международной безопасности // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. – 2012. – №1. – С.147 – 153.

7. Этический кодекс государственных гражданских служащих Федеральной антимонопольной службы // Приказ ФАС России от 25 февраля 2011 г. № 139.– URL:http://fas.gov.ru/about/civil-service/eticheskij-kodeks-fas-rossii.html

8. Филонов В.И., Фомина М.Г. Особенности правового положения органов территориального общественного самоуправления// Вестник Поволжского института управления. 2016. – № 6 (57). – С.116 – 120.

References:

1. Belozerov V.K. Voennaia doktrina Rossii: v nachale bol'shogo puti // Vlast'. – 2015. – №2. – S.98– 103.

2. Vozzhenikov A.V., Tsybakov D.L. Opasnost' dlia zhiznenno vazhnykh interesov ob"ektov natsional'noi bezopasnosti: sushchnost', soderzhanie, klassifikatsiia. // Vlast'. – 2015. – № 6. – S. 94– 98.

3. Zyrianov S.G., Ponedelkov A.V., Vorontsov S.A. Problemy modernizatsii sovremennykh rossiiskikh elit // Sotsium i vlast'. – 2014.– №2 (46).– S.133– 139.

4. Mel'kov S.A. Analitika v sfere bez-opasnosti i oborony: gde granitsy i predely?// Vestnik ekonomicheskoi bezopasnosti MVD Ros-sii. – №7. – S.114– 118.

5.Toshchenko Zh.T. Elita? Klany? Kasty? Kliki? Kak nazvat' tekh, kto pravit nami? // Druzhba narodov. 2000. – № 7. – S. 140 – 149.

6. Tsybakov D.L. Politika militarizma kak ugroza mezhdunarodnoi bezopasnosti // Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski SKAGS. 2012. – №1. – S.147 – 153.

7. Eticheskii kodeks gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh Federal'noi antimonopol'noi sluzhby // Prikaz FAS Rossii ot 25 fev-ralia 2011 g. № 139– URL:http://fas.gov.ru/about/civil-service/eticheskij-kodeks-fas-rossii.html

8. Filonov V.I., Fomina M.G. Osobennosti pravovogo polozheniia organov territorial'nogo obshchestvennogo samoupravleniia// Vestnik Povolzhskogo instituta upravleniia. 2016. – №6(57). – S. 116-120.