

К ВОПРОСУ ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ – С ПОЗИЦИЙ СОВРЕМЕННОГО ОРГАНИЦИЗМА

Виктор И. ФРАНЧУК

ON THE ISSUE OF IMPROVING THE GOVERNANCE IN RUSSIA – FROM THE STANDPOINT OF MODERN ORGANICISM

Viktor I. FRANCHUK

Резюме: Низкое качество государственного управления в России обусловлено плачевным состоянием науки и практики государственного управления и, как следствие, отсутствием высококвалифицированных управленцев. Новое поколение управленцев должно использовать только эффективные на сегодня (но решительно отбросить устаревшие) антропоцентрические и рационалистические идеи западной философии. Равным образом, должны использоваться не только полезные сведения из американских учебников по менеджменту, но столь же активно включаться в практику разрабатываемые (восстанавливаемые) знания в русле обновленного Аристотелизма (нео-Аристотелизма), включая идеи триадичности, а также современные достижения органицизма (холизма). Именно эти знания способны в настоящем выйти на первый план в деле эффективного государственного управления и общественного строительства.

Закон триадичности имеет универсальный характер, относясь ко всем формам жизненных процессов (как биологических, так и социокультурных). Этот закон и актуальные реалии текущего глобального развития определяют приоритет как раз Органицистского подхода к изучению общественного развития. Это означает, что следует изначально относиться к обществу, как к социальному организму (подобному биологическому организму), имеющему базовые ценности и нормы (П.Сорокин) и социальные механизмы (О.Конт), воспроизводящему базовые ценности и решающему социальные проблемы. Таким образом, главная задача реформирования системы государственного управления в России заключается в том, чтобы приблизить ее к новой органицистской модели, обеспечивая, тем самым, высокое качество государственного управления и устойчивое развитие российского общества.

Ключевые слова: общество, управление, социальный организм, нео-Аристотелизм, триадичность, социальные проблемы, органицистская модель

Abstract: Poor quality of public administration in Russia is due to the sad state of the science and practice of public administration and, as a consequence, the lack of skilled managers. A new generation of managers is to use only effective for today (but resolutely discard the old) anthropocentric and rationalist ideas of Western philosophy. Likewise, as much (and not only) the useful information from American textbooks on management should be used, as the developed (restored) knowledge in the sphere of updated Aristotelism (neo-Aristotelism) should be incorporated into practice, including the ideas of triadicity and modern achievements of organicism (holism).

The law of triadicity has the universal essence, relating to all forms of life processes (both biological and sociocultural). This law and the actual realities of the current global development determine the priority exactly of the Organicist approach to the study of social development. This means that we are to treat initially the society as a social organism (similar to biological organism), which has the basic values and norms (Sorokin), and social mechanisms (Comte), and reproduces the basic values and solves the social problems. Thus, the main task of reforming the public administration system in Russia is to bring management to the new organicist model, thereby providing high quality governance and sustainable development of Russian society.

Key-words: society, governance, social organism, neo-Aristotelism, triadicity, social problems, organicist model.

Качество государственного управления принято оценивать в международной практике по индексу развития человеческого потенциала (ИРЧП), включающему три основных показателя: среднюю продолжительность жизни, уровень образования и доходы населения. По данным ООН, Россия фактически покинула группу развитых стран и в последние годы занимает по ИРЧП примерно 65-е место в мире, что позволяет говорить о чрезвычайно низком качестве государственного управления. Для страны, обладающей обширнейшей территорией, одним из самых внушительных в мире стабилизационных фондов и огромными ресурсами (трудовыми, интеллектуальными, природными, энергетическими и др.), данный факт не может не вызвать недоумения и невольно заставляет искать причины низкого качества государственного управления в состоянии науки и практики государственного управления в стране.

1. Состояние науки и практики государственного управления в России

В одном из своих последних обращений к Федеральному Собранию РФ бывший Президент В.В.Путин сетовал на низкое качество государственного управления, так как «знание чиновниками современной науки управления – это все еще очень большая редкость». При этом он не уточнил, что он имел в виду под современной наукой управления. Ведь ни для кого не секрет, что отечественной науки социального (общественного) управления мы так и не имеем. Прежние отечественные учебники по управлению [1], изданные в 1960-70-х годах, давно устарели и потеряли актуальность. Новые же учебники [2], основанные на американском менеджменте, испытывающем глубочайший научно-методологический кризис, не приспособлены не только для управления обществом, но даже для управления современными предприятиями.

Что касается отечественной науки государственного управления, то она до сих пор не получила статуса самостоятельного научного направления, она «разорвана» на отдельные темы, которые разрабатываются как часть политической науки, управления экономикой, правоведения, социологии, других общественных наук [3]. Таким образом, возникает вопрос: откуда могут появиться высококлассные отечественные управленцы, особенно на государственном уровне, если их никто не готовит.

Поэтому очевидно, что основной причиной низкого качества государственного управления в России является отсутствие адекватной науки социального управления, включая государственное и муниципальное управление, и соответственно, низкая квалификация управленческих кадров в органах государственной власти. Необходимо создавать новую отечественную науку управления, однако в этом направлении почти ничего не делается.

Особенностью подготовки управленцев в России является полное доминирование дисциплин менеджмента в программах подготовки будущих управленцев. Дело в том, две управленческие специальности «Менеджмент» и

«Государственное и муниципальное управление» включены в блок экономических специальностей и государственные стандарты на них мало чем отличаются, так как их разрабатывало одно и то же учебно-методическое объединение (УМО) по менеджменту. В результате в стране наблюдается переизбыток менеджеров-экономистов, не приученных к работе в государственной сфере. Самое удивительное, что это обстоятельство никого не удивляет, поскольку многие не видят разницы между менеджментом и социальным управлением, включающим государственное и муниципальное управление. А между тем, это отличие имеет принципиальное значение, поскольку государственное управление значительно шире и помимо менеджмента, включает политическое руководство.

Как известно, начало обособлению политической науки и государственного управления положил американский президент Вудро Вильсон. Именно с его именем связана дихотомия политика/управление. Основания для этого действительно имелись. Политические функции значительно отличаются от функций государственного управления, государственного менеджмента. На Западе наряду с понятием «менеджмент» часто используют понятие «администрирование». Однако различие между этими понятиями достаточно условно: понятие «менеджмент» относится в основном к экономической сфере, а «администрирование» – к государственной.

Однако означает ли вышесказанное, что политическая наука и наука государственного управления являются независимыми дисциплинами и должны изучаться порознь? Не должны ли они являться частью более общей науки социального управления, которой пока нет, и которую еще предстоит создать?

Этот вывод подтверждается и практикой политико-административного управления, поскольку невозможно разграничить предметные области политической науки и государственного управления. Именно поэтому на Западе все чаще говорят не о политических, а о политико-управленческих науках, что предполагает одновременное изучение политических и административно-менеджеральных дисциплин.

В отсутствие адекватной теории практика государственного управления вынуждена обходиться без науки. При этом многие государственные руководители не проявляют никакого интереса к науке управления, относясь к ней пренебрежительно и даже враждебно. Это заметили еще Конфуций и Платон, которые имели неосторожность давать советы императорам по управлению страной, за что чуть не поплатились жизнью, так как эти советы воспринимались как покушение на власть. К сожалению, с той поры ситуация мало изменилась. До сих пор многочисленные конструктивные предложения известных ученых, социологов, экономистов, политологов воспринимаются как вторжение на «чужую территорию», остаются без внимания власть имущих или кладутся «под сукно» на долгие времена.

Следует заметить, что в мировой практике известны единичные примеры плодотворного сотрудничества государственных руководителей (Рузвельт,

Мюрдель, Дэн Сяо Пин) с учеными (социологами, экономистами, политологами, физиками, инженерами), однако в России в подавляющем большинстве случаев положительные примеры относятся, главным образом, к сотрудничеству в военной и космической сферах. К государственному управлению социальная наука до сих пор не допускается.

Причина неприятия (за редким исключением) социальных наук со стороны государственных функционеров заключается, видимо, в их сиюминутных интересах, коррумпированности чиновников и недопонимании ими роли науки как основы совершенствования общества и его устойчивого развития. К этому следует добавить и неудовлетворительное состояние самих социальных наук. Прежняя общественная советская наука сегодня полностью отменена. России навязывают исключительно западную науку об управлении (менеджмент), с западными понятиями и ценностями, с западной культурой и идеологией. Очевидно, что это ошибочный путь.

В российском образовании также происходят негативные процессы. Стареет профессорско-преподавательский состав вузов. Снизилось качество образования. Государственные стандарты не отвечают современным требованиям. За последние 20 лет резко сократилась оплата труда в образовании. В вузах остаются работать только те, кто не может найти себе более выгодную работу. Государство не имеет четкой политики в сфере образования и науки и не уделяет им должного внимания, без чего Россия не может рассчитывать на передовые позиции в мире.

Многие связывают относительно высокое качество государственного управления в западных странах с демократическим стилем управления. Однако в связи с распадом СССР и образованием парламентской государственности в России перешел заметный переход от авторитарной системы управления к демократической, однако качество государственного управления от этого не повысилось. Не повысилось оно и в результате структурной перестройки в системе государственного управления России. Как известно, вместо ЦК КПСС был введен институт президентства, Госдума, Совет Федерации. Вместо исполкомов Советов народных депутатов трудящихся созданы Администрации городов и областей. Эти структуры дополняются Полномочными представителями Президента РФ по различным округам. В результате перехода к демократической структуре управления, качество последнего заметно не изменилось. Более того, из самого факта распада СССР не было сделано никаких выводов, в частности, что переход к демократической структуре управления государством несовместим с либеральной идеологией и рыночными реформами. За последние 10 лет было проведено 5 реорганизаций федеральных органов исполнительной власти, сопровождаемых изменением их структуры, функций, законодательной базы, однако они не привели к заметным положительным результатам.

Все это говорит о том, что государственное управление должно опираться на науку, на объективные знания об обществе, в котором мы живем, и государстве как институте управления этим обществом. В противном случае

невозможно рассчитывать на высокое качество государственного управления. Отрыв социальных наук от практики означает, что последняя вынуждена опираться не на новые научные разработки и проектные решения, а на старые стереотипы и технологии еще советских времен, которые привели к распаду СССР. При этом чтобы не выглядеть старомодно, чиновники придумывают старым стереотипам новые названия. Так, вместо планов социально-экономического развития и государственных целевых комплексных программ, модных в советское время, появились национальные проекты, федеральные программы, стратегии развития и др. Однако от смены названий суть технологии разработки этих проектов не изменилась. Как и прежде, они разрабатываются чиновниками без участия ученых. Нетрудно понять, что эффективность таких проектов и программ (как и прежде) крайне мала, зато «бюджетный пирог» делится «по справедливости» среди «своих», как и в «добрые» советские времена. Что же касается базовых институтов общества – институтов воспитания, образования и науки, то, как и прежде, они финансируются по остаточному принципу.

Многие видные российские ученые (Г.В.Осипов, Д.С.Львов и др.) неоднократно обращались в Правительство РФ и другие органы государственной власти с обоснованием необходимости осуществления предварительной научной экспертизы принимаемых государственных решений, проектов и программ, особенно если они имеют радикальный характер. Однако научная экспертиза проектов проводится эпизодически и еще не вошла в постоянную практику государственных органов управления. По-видимому, для этого нужна политическая воля первого лица государства.

Политическая воля Президента РФ нужна не только для обязательной научной экспертизы государственных проектов, программ, законодательных актов, стратегий развития и других важных документов, но главное для того, чтобы сделать участие ученых в их разработке обязательным, необходимым и регулярным.

Как отмечалось выше, важнейшей причиной низкого качества государственного управления является отсутствие адекватной отечественной науки государственного управления. Создание такой науки требует разработки соответствующего категориально-понятийного аппарата, а главное, достаточно адекватного представления о государстве и обществе, в котором мы живем. К сожалению, как часто подчеркивал А.Зиновьев, такого представления мы не имели, когда жили в СССР, не имеем его и сейчас, когда живем в России.

В самом деле, до сих пор отсутствует ясность относительно таких ключевых понятий как «общество», «государство», «управление», «государственное управление», «качество государственного управления», «государственный механизм», «социальный механизм общества», «общественная культура», «общественное развитие», «политика» и др. Более того, некоторые из этих понятий забываются или «обрастают» мифами, на что неоднократно обращал внимание Г.В.Осипов [4]. Так, введенное еще О.Конттом (основателем социологии) 150 лет назад понятие «социальный механизм общества» и часто

используемое Г.Спенсером, Э.Дюркгеймом, М.Вебером, Т.Вебленом, К.Марксом, Т.Парсонсом для обоснования целостности и стабильности общества, оказалось незаслуженно забытым. В то же время без понимания важности этого механизма невозможно обеспечить ни высококачественное управление, ни реформирование государства.

Понятие «государство», являющееся ключевым для решения задачи повышения качества государственного управления, в настоящее время не имеет сколь-нибудь однозначного понимания. Так, некоторые рассматривают государство как политическую форму организации общества, другие – как орган, субъект, институт управления, третьи – как орудие классовой борьбы, четвертые – как средство для улаживания внутренних и внешних конфликтов и т.д. После появления кибернетики наиболее распространенным стало представление о государстве как системе управления обществом, которая способна привести общество к желаемой цели (социализму, коммунизму, социал-демократии, либеральной демократии и т.п.). Для этого, как считают многие, достаточно выбрать правильную цель (или национальную идею), расставить по своим местам «правильных» людей и правильно организовать их работу. Подобное отношение к государству представляется ошибочным, так как противоречит самой природе государства. Мне лично больше импонирует представление о государстве как «системе, решающей проблемы» известного американского политолога Д.Истона [5]. Чем лучше государство решает общественные проблемы, тем выше уровень жизни людей и тем устойчивее развивается само общество. На наш взгляд, подобный подход к государству, и его политической системе заслуживает внимания со стороны РАН и руководства страны и может быть полезным для разработки стратегических планов и программ развития.

Помимо отсутствия единства взглядов на трактовку государства, также отсутствует необходимая ясность в отношении таких важных понятий как «управление», «государственное управление», «государственный механизм», «общественная культура» и т.д. Одних только определений понятия «общественная культура» на последнем международном философском конгрессе насчитали более 250. Немало дискуссий вызывает и понятие «общественное развитие». Одни ученые рассматривают общественное развитие как объективный процесс, другие – как необъективный управляемый процесс.

На наш взгляд, все эти понятия взаимосвязаны и достоверное представление о них можно получить, лишь имея адекватное представление об обществе в целом, которое может служить основой для универсализации этих понятий. Такое представление об обществе многие связывают с системным подходом, обладающим интегративными свойствами. Однако системный подход имеет слишком абстрактный характер и попытки некоторых ученых (Т.Парсонс, Н.Луман) создать на его основе адекватную модель общества, как известно, ни к чему не привели. Поэтому нами предпринята попытка создать такую модель исходя из обновленного социального органицизма, нео-Аристотелизма (космологии) и идеи триадичности восприятия мира,

способных служить основой для интеграции социальных знаний

2. Современный социальный – Биокосмологический органицизм

Крах марксистских идей и кризис всей Западной философии с ее либерально-демократическим, антропоцентрическим (антикосмистским) мировоззрением вновь заставляет обратиться к «хорошо забытым» идеям древнегреческой философии, наиболее полно представленным в трудах Платона (Платонизм) и Аристотеля (Аристотелизм), в частности, к идеям триадичности, обновленных современными знаниями и способных противостоять монизму и дуализму, а также к идеям органицизма (холизма), способных противостоять концепциям рационализма и либеральной демократии, пришедших на смену марксизму. Триадичность восприятия мира, как это следует из анализа биологической эволюции, социальной истории и индивидуального онтогенеза, как и трехступенчатость процесса познания состоит не в «борьбе противоположностей» (борьбе Тезиса с Антитезисом) как источнике развития, а, согласно К.Хруцкому [6] в последовательной макро-эволюционной (эмерджентной) самореализации Тезиса, Антитезиса и СинТезиса.

Существуют и другие толкования триадичности (например, с точки зрения дарвинистов, триадичность толкуется как эволюционный процесс, движущими силами (факторами) которого являются изменчивость, наследственность и естественный отбор). С точки зрения современных конструктивистов триадичность можно трактовать как макро-эволюционный процесс, движущими силами которого являются подбор и сборка, естественный отбор и распад [7]), однако, несмотря на различие трактовок, триадичность открывает новое измерение и позволяет более объемно и адекватно воспринимать сложные процессы, происходящие в мире.

Начиная с Конта О. и Спенсера Г., основателей социологии (выделившейся из философии Аристотеля в середине XIX в.), социальный органицизм долгое время находился под влиянием марксизма. В связи с этим развитие общества рассматривалось как прогрессивный прямолинейный процесс, движимый борьбой двух антагонистических классов. Такой подход с позиций сегодняшнего дня кажется примитивным, но в те времена он считался единственно верным, что стало серьезным препятствием для развития идей триадичности и российского социального органицизма. Как известно, в 1922 г. все известные российские философы и социологи, не согласные с идеями марксизма, были высланы из страны, что явилось невосполнимой потерей для российской науки, которая стала особенно ощущаться в последние десятилетия в связи поздно обнаруженной несостоятельностью идей марксизма и с образовавшимся (после ухода марксизма с исторической сцены) идеологическим вакуумом.

Российский социальный органицизм, способный заполнить этот вакуум, является частью мирового органицизма, в основе которого лежат идеи, берущие свое начало в учениях Аристотеля, Конфуция и других древних философов,

рассматривающих общество как социальную целостность, свойства которой невозможно вывести из характеристик индивидов. Среди российских философов и социологов, разделяющих идеи социального органицизма следует назвать Данилевского Н.Я., Чаадаева П.Я., Стронина А.И., Лилиенфельда П.Ф., Леонтьева К.Н., Ковалевского М.М. Основные принципы российского социального органицизма, лежащие в основе Славянской цивилизации – это фундаментальные принципы **универсализма** (мир жизни на Земле имеет универсальное значение в структурном и эволюционном плане, а также цикличности фаз своего существования), **космизма** (все земные предметы, явления и процессы имеют космическое происхождение – из космического вещества и энергии) и **эволюционизма** (эволюционный процесс на Земле имеет характер саморазвертывающегося макро-эволюционного процесса [6]).

В настоящее время социальный органицизм активно развивается в рамках новой организмической социологии [7], разрабатываемой в Российском государственном социальном университете (Москва). Цель новой организмической социологии во многом совпадает с целью Биокосмологии и заключается в повышении качества жизни людей, включая качество индивидуального здоровья человека, путем совершенствования обществ, в которых люди живут и работают.

Совокупность полученных к настоящему моменту знаний об обществах, дает основания создать достаточно полную и непротиворечивую концептуальную модель общества, применимую к российскому обществу, которую будем называть новой организмической моделью (НОМ) и которая предлагается в качестве нормативной (идеальной) модели для решения задач реформирования существующих обществ (обществ-наций) и построения новых. В соответствии с НОМ общество является формой существования людей, которую целесообразно рассматривать как относительно устойчивую социальную целостность (общность), проявляющую разумное поведение подобно живому организму. Разумность поведения означает способность общества адекватно отвечать на вызовы, или другими словами, удовлетворять свои потребности. Примерами обществ, в порядке их появления на Земле являются первобытные общины, семьи, поселения, города, фирмы, нации, мировые сообщества. Данные социальные образования отражают определенные этапы социальной эволюции, в основе которой лежат три движущие силы: подбор и сборка, естественный отбор и распад, что подтверждает универсальный характер закона триадичности.

Несмотря на разнообразие видов обществ, любое общество «стоит», образно говоря, на двух опорах – системе базовых ценностей и соответствующих им социальных норм (П.Сорокин) [8] и социальном механизме общества (О.Конт) [9], охраняющим базовые ценности и нормы и решающем социальные проблемы, возникающие перед обществом. Достаточно разрушить одну из этих опор, как разрушится само общество. В современных обществах социальный механизм проявляется в виде механизма государства, однако последний является лишь явной (легитимной) частью социального

механизма, который можно трактовать систему управления обществом (в широком смысле).

Таким образом, совершенствование управления современным обществом требует совершенствования его социального механизма.

3. Социальный механизм общества

В соответствии с общей теорией обществ (ОТО) [10] государство (механизм государства) является лишь частью социального механизма общества, выявляющего и решающего социальные (общественные) проблемы, понимаемые как отклонения от общепринятых социальных норм. В связи с этим государственное управление целесообразно рассматривать как интеллектуальную деятельность, связанную с выявлением и решением социальных (общественных) проблем, направленную на поддержание целостности и стабильности общества, а также на достижение целей, поставленных перед обществом.

Социальный механизм общества имеет полускрытый характер и играет в нем главную роль, поскольку не только выявляет и решает общественные проблемы, но и воспроизводит базовые ценности и соответствующие им социальные нормы общества. Таким образом, социальный механизм подобен гомеостатическому механизму живых систем.

С функциональной точки зрения социальный механизм общества удобно подразделить на политический механизм (политическую систему) и исполнительный механизм.

Политическая система, играющая главную роль в обществе, изменяет и регулирует существующие в нем подсистемы: экономическую, военную, энергетическую, образовательную и др., распределяет национальные ресурсы, взаимодействует с внешнеполитическим окружением, создает и преобразует социокультурные пространства общества. Кроме того, политическая система должна воспроизводить систему базовых ценностей общества и соответствующих им социальных норм (П.Сорокин).

Политическая система осуществляет мета-управление, включающее две группы функций – управления проблемами и управления общественным развитием. К первой группе относятся функции предвидения и выявления (обнаружения) социальных (общественных) проблем, анализа и сортировки проблем, выбора первоочередных проблем, целеполагания, подготовки решений проблем, анализа результатов решения проблем. К второй группе относятся функции правового регулирования, структурного регулирования, ценностного регулирования, управления инновациями, межгосударственного регулирования, связи с общественностью и др.

Все эти функции относятся к функциям политического управления, рассматриваемого как высшую составляющую государственного управления, однако, некоторые из них имеют неинституциональный характер, что значительно снижает государственное качество управления, так как они выполняются на субъективном, а не на профессиональном уровне. Это

относится ко всей группе функций управления проблемами, а также к функциям структурного регулирования, ценностного регулирования, связи с общественностью (частично).

Исполнительный механизм играет вспомогательную роль по сравнению с политической системой, поскольку выполняет ее решения и полностью зависит от нее во всех отношениях.

Наибольшее влияние на качество государственного управления оказывает способность социального механизма общества, включая государственный механизм, предвидеть, выявлять и решать социальные (общественные) проблемы, понимаемые как отклонения от общепринятых социальных норм, а также способность социального механизма сохранять базовые ценности и соответствующие им социальные нормы общества.

Парадокс заключается в том, что социальный механизм общества складывался исторически и в значительной мере независимо от воли и желания людей, поэтому они не воспринимают его как социальную реальность, подобно тому, как раньше они не воспринимали как социальную реальность рынок, государство, социальные институты и др. В то же время социальный механизм является результатом (правда, непреднамеренным) деятельности людей. Поэтому люди в основной массе не видят того, что своими действиями они в итоге осуществляют функции социального механизма, связанные с решением социальных проблем и воспроизводством базовых ценностей общества.

Более того, несмотря на то, что люди, участвующие в работе социального механизма общества и не осознающие этого, выявляют и решают социальные проблемы, имея при этом самое смутное представление о том, что такое социальные проблемы и как надо с ними обращаться.

На Западе социальные проблемы чаще всего трактуют как отклонения от социальных ценностей или как дисфункции, в России – как отклонения от определенных целей или как проблемы социальной защиты населения (или помощи малоимущим гражданам страны). Очевидно, что при этом социальные проблемы нельзя ограничивать только проблемами социальной защиты населения. Подобный (ведомственный) подход, образовавшийся в связи формированием в стране системы социальной защиты, не охватывает всего множества социальных проблем, поэтому не может претендовать на универсальность.

Если исходить из практики постановки и решения социальных проблем, то последние целесообразно рассматривать как отклонения от общепринятых социальных норм, а не от целей или социальных ценностей, поскольку последние очень трудно обнаружить. Значительно легче иметь дело с социальными нормами, а не с ценностями. Социальные нормы (в отличие от ценностей) можно легко наблюдать или определять с помощью известных методов социологических исследований (анализ документов, интервьюирование, наблюдение, эксперимент, анкетный опрос). Подобные методы можно использовать и для обнаружения отклонений от общепринятых (в обществе) социальных норм, которые могут иметь как формальный, так и

неформальный характер.

Основные трудности возникают при решении социальных проблем, поскольку в российских вузах не учат тому, как следует решать социальные проблемы. Кроме того, отсутствует даже теория социальных проблем, позволяющая подготавливать социальных управленцев, умеющих профессионально работать с социальными проблемами. Таким образом, хотя в реальной действительности люди выявляют и решают социальные проблемы, однако делается это на субъективной основе, что значительно снижает качество государственного управления.

Особенно важно умение решать социальные проблемы, когда они имеют межотраслевой или глобальный характер. Например, проблема укрепления здоровья нации имеет межотраслевой характер, ее невозможно решить силами одного Министерства здравоохранения, влияние которого на проблему оценивается примерно 20%. Остальные 80% составляют факторы, не относящиеся к сфере здравоохранения (качество питания, жилищные условия, экология, курение, алкоголь, наркотики и др.). Не оказывает заметного влияния на проблему и Федеральная программа по охране здоровья, поскольку в ее разработке участвуют не проблемные аналитики, а чиновники из министерств и ведомств, заинтересованные в получении бюджетного финансирования. Это касается и других межотраслевых проблем (демографической, деградации ценностей, международного терроризма, межэтнических и межрелигиозных конфликтов, экологии, наркомании и алкоголизма, роста организованной преступности, детской беспризорности, коррупции и взяточничества др.).

Решение подобных проблем требует проведения комплексных исследований [11], в результате чего необходимо выявить основные факторы, влияющие на проблемную ситуацию в стране. Для этого необходимо обладать проблемным мышлением и соответствующие проблемно-ориентированные НИИ, занимающиеся по каждой проблеме сбором данных относительно причинных факторов, влияющих на проблему, и моделированием проблем. Сбор и накопление проблемных данных должно осуществляться с помощью так называемых банков проблемных знаний (БПЗ). Подобные банки знаний в настоящее время широко применяются в экономических исследованиях, однако они важны не только в экономике, но и других сферах социальной жизни. БПЗ, наряду с имитационными (компьютерными) моделями проблем могут создать реальную основу для проектирования специальных проблемно-ориентированных систем управления, охватывающих все основные сферы деятельности, оказывающие заметное влияние на проблемную ситуацию, а тем самым на процесс решения проблем. Подобные проблемно-ориентированные системы (ПОС), основанные на знаниях, должны быть более эффективны по сравнению с отраслевыми или ведомственными системами управления и могли бы служить функциональной основой социального механизма общества.

Если рассматривать социальный механизм общества не в функциональном плане (как выше), а в зависимости от образующих его субъектов, то его можно разделить на государственную и негосударственную подсистемы.

К государственной подсистеме следует отнести все органы государственной власти (Федеральное Собрание, Президент со своим Аппаратом, Правительство со своими министерствами и ведомствами, Прокуратура, Верховный Суд и др.).

К негосударственной подсистеме следует отнести многие субъекты гражданского общества, участвующие в выявлении и решении социальных (общественных) проблем. К таким субъектам относятся: церковь, партии и общественные движения, профсоюзы, частные СМИ, неправительственные организации, адвокатура и нотариат, общественные фонды и др. Сюда же следует отнести известных политиков, олигархов, известных общественных деятелей, способных влиять на общественное мнение и принятие государственных решений.

Таким образом, качество государственного управления зависит не только от механизма государства, но не в меньшей мере, от деятельности субъектов и институтов гражданского общества, не входящих в механизм государства, которые могут заблокировать многие государственные проекты и реформы.

4. Реальные возможности повышения качества государственного управления

Разбалансированность государственного механизма и его слабое взаимодействие с институтами гражданского общества порождает множество недостатков, снижающих качество государственного управления, такие как, отсутствие четкого разделения функций между различными субъектами власти, «зашлакованность» правового пространства (законов много, но большинство из них не работает), коррупция и безответственность власти, неконтролируемый рост численности чиновников и др.

Можно ли повысить качество государственного управления? Для этого существуют, по крайней мере, следующие возможности.

1. Необходимо изменить бытующее представление о государстве и обществе в целом, «стряхнув» идеологическую пыль с этих понятий. Необходимо встать на позиции нового социального органицизма, нео-Аристотелизма (Биокосмологии) и триадичности восприятия мира, и в частности, социального (общественного) управления. К государству необходимо относиться как к средству выживания общества, а к обществу – как живому социальному организму, нуждающемуся в лечении. Чем лучше государство справляется с решением общественных проблем, тем выше уровень жизни людей и качество государственного управления. Кроме того, управление должно рассматриваться не только в отраслевом и территориальном аспектах, но в проблемном аспекте. Это означает, что руководители всех уровней должны обладать не только, отраслевым и территориальным мышлением, но и проблемным мышлением. В этом должна проявляться триадичность восприятия социального управления.

2. Государству необходимо постоянно заниматься реформированием всего социального механизма общества, а не только его государственной

подсистемы. При этом необходимо повысить степень согласованности действий как между субъектами внутри государственной и негосударственной подсистем, так и между самими подсистемами. Для этого государство (под непосредственным руководством Президента РФ) должно постоянно проводить работы (мини-реформы) по совершенствованию как государственной, так и негосударственной подсистем социального механизма общества.

3. Реформы государственного механизма должны носить как конструктивный, так и функциональный характер. В частности, некоторые недостатки государственного механизма, были замечены еще К.Марксом. В частности, он крайне критически относился к идее разделения властей. Он решительно отвергал тезис о «разделении властей», называя эту идею конституционным кретинизмом. Он писал: «...условием свободного правления является не разделение властей, а их единство» [12].

Наличие несколько параллельно и одновременно действующих ветвей власти можно считать конструктивным недостатком, сложившимся исторически еще в глубокой древности, когда рядом соседствовали церковная и светская власти. Вряд ли они уравнивали друг друга. В их отношениях было больше борьбы, чем согласия. В дальнейшем светская власть разделилась на законодательную, исполнительную и судебную, но никогда они не представляли единую команду, решающую общие проблемы.

В связи с появлением новой ветви власти (в частности, президентской) возрастает разбалансированность государственного механизма управления. При этом возникает естественный вопрос: а кто же в действительности осуществляет государственное управление, о качестве которого мы так беспокоимся, и не пора ли унифицировать государственный механизм таким образом, чтобы он представлял собой не множество малосвязанных, а иногда и конфликтующих субъектов, а единой системой (командой), решающей государственные проблемы.

4. В связи с увеличением разбалансированности между отдельными ветвями государственной власти в качестве альтернативы может быть полезно объединение парламентской власти с президентской и образованием так называемого «мозгового центра» страны (и региональных «мозговых центров»), как политического центра, которому бы подчинялось Правительство, Прокуратура и судебные органы власти. Параллельно с этим необходимо подготавливать управленцев «новой волны» (с проблемным мышлением), способных профессионально работать в центральном и региональных «мозговых центрах». Следует также постепенно отказываться от институтов парламентаризма, президентства и всеобщего равного избирательного права, как устаревших и малоэффективных.

5. Что касается устранения разбалансированности между институтами гражданского общества и их недостаточно активного участия в решении общественных проблем, то активную роль в этом должна сыграть Общественная Палата РФ, которая, с одной стороны должна наладить связь с государственными институтами, а с другой – выступать гарантом от лица

общественных организаций. Гражданское общество должно, с одной стороны контролировать работу государственных органов, а с другой, – помогать им в решении социальных проблем.

6. Одной из важных причин низкого качества государственного управления заключается в отсутствии (полном или частичном) у чиновников и государственных руководителей проблемного мышления, так как со школьной скамьи они воспитаны на отраслевом и территориальном мышлении. Вместе с тем многие социальные проблемы имеют межотраслевой и межтерриториальный характер. Для решения таких проблем недостаточно использовать правовое регулирование, менеджмент и методы программно-целевого управления. Необходимо иметь не дуальное, а триадичное мышление и уметь проектировать проблемно-ориентированные (а не только отраслевые и территориальные) организации, владеть ценностным, структурным, инновационным регулированием, создавать соответствующие базы проблемных знаний и накапливать в них релевантную информацию, а также владеть функциями управления проблемами и знаниями.

7. В связи с очевидным кризисом менеджмента и необходимостью перехода к новому пониманию социального управления целесообразно открыть новую учебную специальность «Социальное управление», предварительно издав серию учебников нового поколения по теории социального управления, включая теорию государственного управления.

Современные управленцы должны владеть проблемным мышлением, наряду с отраслевым и территориальным, а также всеми функциями социального управления, а не только функциями менеджмента. Имеются в виду функции политического руководства и возможности самоуправления.

В самом деле, если исходить из реальной работы государственных деятелей, то им приходится выполнять как политические, так и административные (менеджеральные) функции, которые являются неразрывными составляющими единого процесса государственного управления. Государственный (и муниципальный тоже) управленец в своей деятельности выполняет различные функции: политические (издает нормативно-правовые акты, административные предписания, организует «команду», формирует определенные ценности, образцы культуры и т.д.), административно-распорядительные, оперативные. Поэтому подготовка управленцев к работе в органах государственного и муниципального управления должна соответствовать существующим реалиям, а не устаревшим теориям.

8. Как было сказано выше, государственное управление должно не только заниматься выявлением (обнаружением) и эффективным решением общественных проблем, но и воспроизводством базовых ценностей с помощью институтов воспитания, образования, церкви, СМИ и науки. В противном случае качество государственного управления не может быть высоким, поэтому государство должно осуществлять постоянный мониторинг базовых ценностей и их корректировку (при необходимости) в зависимости от требований

глобализации и изменения политической обстановки в мире. Необходимо постоянно помнить, что нация существует лишь до тех пор, пока сохраняет свои базовые ценности и язык, поэтому основные национальные проекты государства должны быть направлены на укрепление указанных выше институтов.

Существующие общества далеки от совершенства из-за врожденных недостатков, а также по причине непродуманных реформ, «травмирующих» общества и оказывающих негативное влияние на индивидуальное здоровье людей. Поэтому важно уметь находить эти недостатки (патологии) и своевременно их устранять. В связи с этим новый социальный органицизм может использоваться для диагностики и научного реформирования действующих обществ с целью повышения качества жизни людей и, тем самым, внести заметный вклад в развитие Биокосмологии [6].

Литература

1. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. – М., 1973; Основин В.С. Основы науки социального управления. Учебник. – М., 1971.
2. Виханский С.А., Наумов А.И. Менеджмент: Учебник. – М., 1995; Глухов В.В. Основы менеджмента. – С.-Пб, 1995.
3. Глазунова Н.И. Государственное и муниципальное (административное) управление. Учебник. – М., 2006.
4. Осипов Г.В. Социология и социальная мифология. – М., 2002.
5. Истон Д. Категории системного анализа политики // Антология мировой политической мысли. – М., 1997.
6. Хруцкий К.С. Биокосмология – универсальная наука индивидуального здоровья человека. – Великий Новгород, 2006.
7. Франчук В.И. Современная организмическая социология: основные положения и словарь-справочник. – М., 2008.
8. Сорокин П. Система социологии. – В 2-х томах. – М., 1993.
9. Конт О. Курс позитивной философии. – СПб, 1910.
10. Франчук В.И. Основы общей теории обществ. – М., 2005; <http://socio-oto.narod.ru>
11. Франчук В.И. Основы современной теории социальных проблем. – М., 2003.
12. Маркс К., Энгельс Ф. Полное собрание сочинений. – М., 1976. – Т.7 – С.529.