НОВАЯ КНИГА



Л.В. Сморгунов. **В поисках управляемости: концепции и трансформации государственного управления в XXI веке**

– СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского университета, 2012. – 362 с.

Проблемы формирования эффективной системы государственного управления в условиях перехода человечества к глобально-информационному обществу носят не только теоретический, но и важнейший прикладной характер. Они органично связаны со стабильностью и социальным развитием России в XXI столетии. В этих условиях особую актуальность приобретают правильный выбор модели реформирования государственного управления на основе имеющихся в политической науке концепций современного государственного управления, разработанных отечественными и зарубежными специалистами, и обобщение успешного практического опыта государственного реформирования в России и других странах.

В книге известного российского политолога Л.В. Сморгунова представлен анализ основных современных концепций государственного управления. Автор ставит три основные проблемы:

1. Государство в XXI веке не может просто восстановиться – без изменения структуры, функций и отношений с обществом. Содержательным определением его измененного положения и одновременно первенства выступает понятие «координационное государство».

2. Современное государство не сможет реализовать свои задачи, если оно не будет учитывать те тенденции, которые характеризуют современный мир. Подчеркивая особую роль знаний в современном государственном управлении, автор поддерживает и развивает *когнитивную концепцию государственного управления.* Отмечается недостаточная эффективность структурно-функционального, системного и кибернетического подходов.

3. Эффективность современного государственного управления нельзя оценивать по степени управляемости, поскольку в этом случае не достигается главная цель развития – *доверие к политике и государству и основанное на нем сотрудничество государства и общества.* Решение данной проблемы подчиняется прежде всего когнитивным и коммуникативным механизмам, институциональному строительству, в первую очередь, политическому.

В первом разделе «*Политология государственного управления*» рассматриваются основные современные концепции государственного управления, разработанные мировой политической наукой. Проанализирована научная литература, посвященная государственному управлению, разбираются точки зрения видных западных политологов: В. Вильсона, Д. Уалда, М. Крозье, Ж.-Э. Лейна и др. Особое внимание уделяется взаимоотношению государства и публичной сферы. Отталкиваясь от теоретических воззрений Х. Арендт и К. Шмитта, Л.В. Сморгунов пишет, что «публичная сфера всегда рассматривалась в качестве пространства выявления политики, влияния на политику и производство политики» (с. 29).

Автор избегает упрощенного толкования последствий экспансии государства в публичную сферу, указывает как на позитивные, так и на негативные результаты этого процесса. Он приходит к обоснованному выводу, что умаление публичной роли государства ведет к нежелательным последствиям, когда активные заинтересованные группы укрепляют свои позиции в горизонтально-сетевом взаимодействии и за счет общих ресурсов увеличивают свой выигрыш.

Говоря о проблеме координирующего государства, Л.В. Сморгунов отмечает, что значение координирующих функций в его деятельности растет: «Координировать… означает согласовывать все операции, функции, структуры, элементы, цели и средства для поддержания целостной работы системы и для успешного решения ее задач» (с. 66). В современных условиях общество, хотя и «перестает быть чрезмерно опекаемым государственными институтами, государство все же сохраняет за собой единственно присущую ему по природе функцию быть выразителем общественных ценностей» (с. 66).

В связи с усилением информационно-сетевого фактора в жизни современного общества автор справедливо подчеркивает повышение роли сетевой координации, утверждая при этом, что «сетевая координация основывается скорее на лидерстве, чем на формальном руководстве и управлении» (с. 68).

Заслуживает поддержки точка зрения, согласно которой «подход к электронному правительству с позиции клиента имеет много недостатков», поскольку принцип «клиент всегда прав» не является универсальным для публичной сферы; принцип экономической эффективности вступает в противоречие с принципом справедливости; конкуренция государства с частным бизнесом в сфере публичных услуг превращает его в простого провайдера услуг, что обостряет проблему доверия граждан к государству, его легитимности (с. 81). Отсюда делается вполне закономерный вывод: «Исследования в области государственного управления и электронного правительства…должно отойти от современной идеи клиента и сосредоточиться на том, что власть делает и собирается делать в обществе» (с. 83).

Во втором разделе «*Государственное*

управление в обществе знаний» широко используется когнитивный подход при анализе общественных отношений и государственного управления. Рассмотрены основные современные концепции управления на основе знаний: конструктивистский подход к управлению; концепция «комбинирования знания»; концепция социально-культурного взаимодействия в организации; концепция обучения; концепция воспроизводства интеллектуальных ресурсов в теории «ресурсной организации»; динамическая модель создания знания. Их анализ приводит Л.В. Сморгунова к следующему заключению: «Современная теория управления, учитывая растущую роль знания, трансформируется и переходит от кибернетико-механистической парадигмы к гуманитарной теории» (с. 116).

Знания как когнитивный ресурс являются конструирующим элементом сетей, считает автор. Благодаря этому в сетях формируются центры, претендующие называться «когнитивными авторитетами», т. е. участники сети, обладающие доверительными источниками информации, а сетевая структура становится одной из «эффективных форм возникновения инноваций, т. е. она сама способствует инновационному поведению ее участников» (с. 125, 127). От предшествующих, несетевых форм «современные сетевые формы организационной коммуникации отличаются…значительным акцентом на передачу знания, а не информации» (с. 137).

Рассматривая сетевой подход к национальной инновационной системе, автор правомерно отмечает, что «акцент на сетевом характере взаимодействия в НИС определяется переходом от рассмотрения линейной модели возникновения и распространения инноваций к нелинейной, более неопределенной и сложной» (с. 143).

Обращаясь к практическому внедрению концепции электронного правительства в повседневную деятельность органов государственной власти, Л.В. Сморгунов подчеркивает, что идеология электронного правительства не стала составной частью реформы государственного управления и государственной службы в России. Это ограничило возможности обоих направлений административной политики, хотя в ряде случаев органы государственной власти субъектов Российской Федерации опережали центр по темпам внедрения технологий электронного правительства (с. 197).

В разделе также показаны концептуальные взгляды Э. Кемпена, К. Снийкерса, К. Шедлера, Д. Тэпскотта, К. Мэя, У. Уонга, К. Хармана, касающиеся перехода от электронного правительства к электронному правлению. «Идет общепризнанное концептуальное оформление современного движения за внедрение информационно-коммуникационных технологий в публичное управление и политику идеологии электронного правления (e-governance), – пишет автор. Эта идеология базируется на новых тенденциях в общественном развитии – сетевом обществе, коммуникационной революции, обществе знаний, возрастающем значении риска и неопределенности в общественных процессах, персонализации и др.» (с. 225).

В третьем разделе «*Эффективность государственного управления и политика развития*» рассматривается решение важной проблемы соединения институциональной самостоятельности государственной власти, ее автономности с административной способностью и ориентацией на публичные интересы. Под автономностью государственной власти автор подразумевает «диктатуру закона», «равноудаленность олигархов от власти» и ряд других характеристик. Ее достижению в современный период способствовало введение системы федеральных округов, новый порядок формирования Совета Федерации и др., что должно было сочетаться с повышением влияния публичных интересов на государственную политику и ее реализацию (с. 235, 236).

Не упрощая ход административной реформы в современной России, Л.В. Сморгунов справедливо подмечает в ней сочетание трех административных идеологий: рациональной бюрократии, т.е. формирование структур управления и чиновничества, подчиненных рациональному функционированию на основе права и регламентов; нового государственного менеджмента, базирующегося на признании возможности использования механизмов бизнес-менеджмента в публичном управлении; демократического управления (democratic governance), открытости государственного управления и его ответственности перед гражданским обществом (с. 239). По его мнению, ни одна из этих идеологий пока не получила преобладающего влияния.

Определяя эффективность демократического государства, Л.В. Сморгунов утверждает: «Становление консолидированной демократии предполагает создание эффективного государства, сочетающего в своей деятельности экономическую эффективность, социальную справедливость и организационную активность и продуктивность. Рыночные отношения способствуют демократии, но отношения между рынком, демократией и эффективным государством неоднозначны» (с. 275). Он предлагает собственные подходы к оценке эффективности государственного управления в России.

Анализируя современные формы федеральных политических систем («дуальный» федерализм, «кооперативный» федерализм и «органический» федерализм), Л.В. Сморгунов прогнозирует: «По-видимому, новые трансформации в политико-административной системе федерального государства будут все более следовать требованиям: не командовать, а координировать; не противостоять, а сотрудничать; не информировать, а общаться; не обязывать, а стимулировать; не только поддерживать инновации, но и порождать их; быть не только эффективным, но и справедливым» (с. 304).

В заключение затронуты проблемы политического управления в глобализирующемся мире. Автор осторожно подходит к проблеме кризиса суверенитета национального государства, полагая, что «остается открытым вопрос, действительно ли государство теряет значение основного политического актора в глобальном мире или происходит модификация суверенитета, и государство продолжается и, что главное, будет продолжать играть основную роль в мировом порядке» (с. 333).

Л.В. Сморгунов не отдает предпочтения в будущем ни одному из современных проектов политического управления, поскольку «динамизм современного мира, открытая перспектива и вариантность возможных результатов, конструируемых в процессе поиска международным сообществом путей взаимодействия, породят, возможно, нечто другое, имя чего не вписывается в современный политический язык» (с. 338).

Монография Л.В. Сморгунова несомненно вызовет интерес широкой научной общественности. Положения и выводы автора могут быть использованы в преподавании политологии в вузах, научных работах по данной теме, а также в практике совершенствования и реформирования государственного управления современной России.

Александр КОЧЕТКОВ –
доктор философских наук, профессор
факультета политологии МГУ
им. М.В. Ломоносова