

## РЕФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ МИРОВЫХ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ

---

**ДИДЕНКО Н.Г.,  
доктор  
государственного управления  
профессор,  
декан факультета  
менеджмента,  
заведующая кафедрой  
философии и психологии,  
Донецкий государственный  
университет управления**

В статье рассмотрены изменения и перспективы государственного управления в рамках мировых интеграционных процессов как части сетевого взаимодействия, определяющее его институционализацию, стратегию и тактику с учетом нового характера горизонтальных сетевых социальных связей, основанных на принципах социальной координации.

***Ключевые слова:*** государственное управление, демократизация, интеграция, новое качество государственной власти, социальная коммуникация.

Актуальность темы, постановка проблемы. Современные исследования и существующая практика свидетельствуют о том, что в условиях мировых интеграционных процессов возникает необходимость усовершенствования механизмов государственного управления для введения инноваций в деятельность органов государственной власти, поскольку, как подчеркивает Е. Гидденс, который считает, что в условиях глобализации необходимо соблюдение равновесия между государством, экономикой, обществом и процесс демократизации демократии, что предусматривает эффективное делегирование полномочий, альтернативные демократические процедуры, сотрудничество политических партий и заинтересованных групп, воспитание культуры гражданственности [3, с. 90–95].

Уже с конца 90-х годов XX в. в государственном управлении ведущих стран были апробированы новые механизмы усовершенствования государственной власти: создание специализированных, профес-

сиональных и ответственных организаций, которым делегируются отдельные административные полномочия; внедрение гибких схем предоставления услуг; налаживание механизмов сотрудничества и взаимодействия с частным и общественным секторами; коммерциализация некоторых административных услуг, делегирование их производства общественным организациям. Основной целью таких инноваций стала необходимость найти оптимальные пути для решения экономических, социальных и гуманитарных проблем, сохраняя необходимый социальный баланс в обществе, развивая и поддерживая соответствующую систему ценностей и состояние общественного сознания, соединяя действия власти с инициативами активной части населения, выражающей интересы гражданского общества.

По мнению С.Крымского, механизм конституирования глобальности в XXI ст. отличается от простой групповой агрегации социальных единиц в предыдущий период. Речь идет прежде всего о расширении и усложнении типологии человеческих действий, о новых задачах управления сложными и сверхсложными системами, которые требуют рассмотрения многих переменных, учета нелинейных эффектов, фактора неопределенности и т.д. [19, с. 184–185]. Исходя из этого, многовариантность, комплексность и нестандартность многих ситуаций общественного развития в условиях глобализации заставляет понять, что управленческие решения часто нельзя классифицировать как хорошие или плохие, потому что чаще они являются компромиссными; успешность решений все чаще определяется в контексте минимизации рисков и максимизации полезности. В связи с этим целесообразно использовать классификацию функций государства, предложенную Ф. Фукуямой, который выделяет: минимальные функции – обеспечение общественного блага, защиты, закон и порядок, права собственности, макроэкономическое регулирование; общественное здравоохранение, повышение социальной защиты; промежуточные функции – внешние связи, образование, окружающая среда, регулирование монополий, борьба с недостаточным уровнем образования, страхование, финансовое регулирование; социальное страхование; активные функции – индустриальная политика; перераспределение капитала [10, с. 25].

*Анализ последних исследований и публикаций.* Как свидетельствуют современные исследования зарубежных и украинских авторов (М.Теренс Гансли, Дж.Стиглиц, У.Хаттон, Ф.Фукуяма, М.Кастельс, П.Штомпка, Н.Луман, Ю.Хабермас, Э.Тоффлер,

Э.Гидденс, З.Бауман, У.Бек, С.Крымский, Ю.Пахомов, В.Горбатенко и др.), актуальные направления реформирования государственного управления определяются в рамках существующих социально-экономических моделей, но в целом должны обеспечивать движение к достижению в обществе социальной справедливости, комфортной среды для жизнедеятельности человека, повышения качества жизни. По-разному оценивая возможности и недостатки глобализации, большинство авторов считают, что интернационализация и интеграция мировых хозяйственных систем являются объективными процессами и превращают мир во взаимосвязанную систему с интенсивными моделями обмена, которые приводят к открытости экономики, интенсификации гуманитарных потоков, развитию коммуникативных систем, интернационализации общественных практик.

Дискуссия относительно изменений и перспектив государственного управления в рамках мировых интеграционных процессов тесно связана с перспективами развития постиндустриального общества, которое характеризуется одновременной трансформацией экономики, структуры занятости, политики, социальной жизни, культуры. По М. Кастельсу, сетевые структуры, сетевые организации, сетевое взаимодействие являются результатом эволюции самого социума, то есть того социального пространства современного мира, где сеть становится фундаментальной, системообразующей основой всего социума [4]. Таким образом, государственное управление можно рассматривать как часть сетевого взаимодействия, определяющее его институционализацию, стратегию и тактику с учетом нового характера горизонтальных сетевых социальных связей, основанных на принципах социальной координации.

Формирование сетевых структур постиндустриального общества объективно приводит к возрастанию роли коммуникативной составляющей власти, коммуникативной функции всех властных структур, в особенности тех, кто обеспечивает реализацию конституционных прав личности, стратегию социально-экономического развития страны. Без организации эффективных социальных коммуникаций между органами государственного управления и гражданами невозможно добиться нормального регулирования взаимоотношений между людьми, между обществом и государственно-политическими институтами.

Как считает З.Бауман, в современном мире закончилась эра законодателей, разработчиков режима и контролеров, авторитетов и лидеров,

которые лучше других знали, что и как надо делать. Вместо этого перед каждым встает необходимость выбора приоритетной из многих привлекательных целей, учитывая имеющиеся средства. В новых условиях возникает столько авторитетов, что ни один из них не в состоянии оставаться авторитетом долгое время, не говоря о праве на исключительность. Следовательно, единственным эффективным лидером в данной сфере остается тот, кто будет выбирать между ними. Именно избиратель отвечает за то, что возможный авторитет становится реальным [1, с. 69; 71–72].

*Цель статьи* – проанализировать проблемы и перспективы реформирования государственного управления в условиях мировых интеграционных процессов.

*Изложение основного материала.* Рассматривая особенности управления и мирового порядка в XXI в., Ф.Фукуяма выдвинул тезис о том, что построение сильного государства заключается в создании новых правительственных учреждений и укреплении существующих [10, с. 5]. Таким образом, и в первом, и во втором случае достижение цели возможно через развитие эффективных социальных коммуникаций, способных противодействовать, в первую очередь, дестабилизации власти, которая выражается в разрушении привычных практик социальных отношений, в повышении ценности негативных санкций и в применении физического насилия как средства решения возникающих проблем общества.

В методологическом плане коммуникативный процесс является необходимой предпосылкой становления, развития и функционирования всех социальных систем, потому что именно он обеспечивает связь между людьми и их общностями, делает возможной связь между поколениями, накопление и передачу социального опыта, его обогащение, разделение труда и обмен его продуктами, организацию совместной деятельности, трансляцию культуры. Считаем, что это дает возможность влиять на производство, распределение и потребление всех прочих ресурсов. При этом содержание социальных коммуникаций может приводить как к поддержке власти, так и к оппозиции официальным институтам, поскольку в обществе рядом с государственной властью определенным влиянием всегда будут располагать множество организаций, объединений, институтов гражданского общества, таких как церковь, семья, образование, бизнес, общественное мнение, средства массовой информации, профсоюзы и заинтересованные группы.

Соответственно, органы государственного

управления должны позаботиться о создании условий для достижения целей общей социальной системы, принятия коллективно обязательных решений, выполнения принятых обязательств в коллективе даже вопреки существующей оппозиции. Обратим внимание, что, по Т.Парсонсу, круг проблем власти рассматривается как нарушение циркуляции, образующее несоответствие коллективно обязательных решений структуре общественных запросов. В этом случае речь идет об исчерпании выданного кредита власти как символически обобщенного средства из-за слабых организационных способностей субъектов плюралистической политической подсистемы. Таким образом, на первое место ставится вопрос о действиях власти [7].

В отличие от Т.Парсонса, Н.Луман на первое место ставит понятие коммуникации и рассматривает коммуникативные средства как некую дополняющую язык инстанцию, а именно код генерализированных символов, которые управляют процессом передачи результатов селекции. В дополнение к языку, который в нормальных обстоятельствах обеспечивает intersубъективную понятность, то есть распознавание как селекции того, что реализовано в качестве такой селекции кем-то другим, коммуникативные средства обладают, следовательно, еще и функцией мотивации, поскольку они способствуют принятию чужих селективных достижений и, в нормальных обстоятельствах, делают это принятие желанным. Поэтому коммуникативные средства всегда могут образоваться там, где способ отбора, осуществляемого одним из партнеров, одновременно служит для другого мотивационной структурой. Тогда символы этого единства селекции и мотивации берут на себя функцию посредника и проясняют связь обеих сторон, которая, будучи связью предвосхищаемой, может, в свою очередь, усилить селективность и дополнительно ее мотивировать [6, с. 4].

Это дает возможность органам государственного управления решать задачи интеграции отдельных граждан в единую и целостную систему общества; более глубокому осознанию ими своего статуса, функций, которые могут при этом или оптимизироваться, или меняться; созданию предпосылок для их участия в принятии и осуществлении управленческих решений.

Таким образом, вопрос легитимации власти в значительной степени решается через процедуры, а не регулируется нормами, рациональным обоснованием и консенсусом, как у Т.Парсонса. Но в силу неустойчивости самих процедур и правовых норм,

которые постоянно меняются под влиянием оппозиции или конъюнктурных интересов, необходимы дополнительные механизмы, усиливающие мотивационные способности власти обеспечивать принятие коллективно обязательных решений. Как подчеркивает Н.Луман, именно власть имущему, хочет он того или нет, приписываются — в силу того, что он обладает властью, — все успехи и неудачи и навязываются соответствующие этому мотивы действий. Власть, следовательно, отнюдь не инструментализирует изначально наличную волю. Эту волю она сначала производит, а затем может ее обуздывать и приручать, заставляя сглаживать риски и неуверенности, может даже вводить ее в искушение и приводить к крушениям. Генерализованные символы кода, должностные задачи, идеологии и условия легитимации служат более четкой артикуляции воли. Но только лишь сам процесс коммуникации устанавливает связь между исполнением власти и ее мотивами [6, с. 14].

Поэтому органам государственного управления следует обращать внимание на формирование своего имиджа среди граждан, который зависит от того, какую роль выполняют органы государственного управления в развитии социума; как относятся население к данному государственному органу на основе замеров общественного мнения, анализа СМИ; каким хотели бы видеть граждане соответствующий орган государственной власти; насколько эффективны действующие в обществе основные коммуникативные каналы, технологии и средства воздействия на сознание и психику людей. В процессе разработки и реализации информационных технологий формирования эффективно проявляющегося имиджа власти (положительного имиджа) важно достигать идентичности власти и коммуникации кодов. В этом характерная черта институционализации власти в информационном обществе, где она уже выступает как «символически генерализованное средство коммуникации».

Если при этом социальные коммуникации между органами государственного управления и гражданами не приводят к усилению инициативности последних, их участию в «коммуникативном разуме» (Ю.Хабермас), возникает проблема социального отчуждения. В определенной степени причина такой ситуации заключается в том, что власть сама часто создает ситуации неопределенности, в которой индивид не всегда может разобраться и где «приватное приобретает оттенок всеобщности» (Ж.Бодрийяр). Поэтому власть может прибегать к средствам, как разный доступ к информации обо

всех возможных альтернативах в ситуации неопределенности; манипулирование коммуникацией ради выбора той или другой альтернативы; влияние на формы, средства и форматы коммуникации. Э.Тоффлер пишет о неисчислимом разнообразии обмана (и самообмана), который скрывается в огромной массе данных, сведений и знаний, которые ежедневно проворачивает интеллектуальная правительственная мельница, используя для этого всевозможные тактики: оплошности, неопределенности, выжидательную, крох, приливной волны, напускания тумана, отдачи большой лжи, перевернутую [9, с. 329–330]. Таким образом, нельзя не признать, что коммуникация пронизывает структуру социума и власти в целом, всех ее уровней, выступая средством социального общения и обмена информацией; средством связи между субъектами и объектами социального общения и формирования общественных коммуникативно-информационных отношений и как средство реализации властью своей главной функции – социального диалога с народом. В результате, эффективность социальных коммуникаций становится одним из основных факторов устойчивости власти, стабильности социально-политических отношений.

К основным проблемам, которые, на наш взгляд, должны разрешаться с точки зрения эффективности социальных коммуникаций, относятся в первую очередь следующие:

1) проблема неадекватности общественного мнения, когда граждане выбирают определенную позицию среди сформулированных мнений и когда путем простого статистического агрегирования произведенных таким образом мнений производят артефакт, каковым является общественное мнение [2, с. 177];

2) проблему монополии мнения профессионалов, проанализированную П.Бурдьё, когда мы сталкиваемся с тем, что доминирующие лица навязывают институционализированные политически интересы, выставляя под видом интересов своих доверителей свои интересы доверенных лиц. В таком случае, как подчеркивает П.Бурдьё, профессионалы служат интересам своих сторонников в той (и только в той) мере, в какой они, служа им, служат также и себе [2, с. 187, 196];

3) проблему сложности социальной коммуникации относительно социального времени и пространства, когда, как считает П. Штомпка, необходимо синхронизировать активность коллективных действий, их координацию, последовательность, своевременность, измеримость и дифференциацию [11, с. 79 – 81]. Важно понимать,

что распространение смысла коммуникации в социальном пространстве с точки зрения социального времени имеет разную скорость и сам смысл подвержен старению. Поэтому органам государственного управления важно учитывать новые, более актуальные смыслы, завладевающие вниманием общества, и прогнозировать, как долго данные смыслы будут сохранять свою ценность для общества.

Х.Рейни подчеркивает, что государственные менеджеры, особенно на высоких уровнях, должны уметь строить свои отношения с внешними инстанциями и политическими силами, эффективно действуя даже в условиях вмешательства и ограничения со стороны этих сил [6, с.123]. Крайне отрицательно, когда крайностями становятся, с одной стороны, социальная демагогия и популизм, с другой стороны, «глухота» институтов власти к потребностям, интересам и мнениям граждан. Как доказал Р.Патнам, сильное государство существует благодаря сильному обществу, поэтому вполне справедливо Х.Рейни, анализируя управление в государственных учреждениях США, обращает внимание на значение общественного мнения о качестве и профессионализме государственных служащих. В частности, это зависит от того, как общественность воспринимает клиентуру учреждения, насколько уважает профессиональные достоинства работников учреждения и руководителя, каким является уровень поддержки миссии и целей организации [8, с. 102]. Именно эти факторы при усовершенствовании государственного менеджмента, введенного в свое время в США, обусловили переосмысление содержания деятельности государственных учреждений в отношении других организаций.

Э.Тоффлер считает, что все социальные системы и подсистемы не могут одновременно находиться в полном равновесии, поэтому невозможно равноценно распределять власть между всеми группами [9, с. 576]. Искусство управления состоит в том, чтобы не допустить при изменениях баланса власти разрушения системы, или не превратить изменения на борьбу за власть, которая никогда не приводит к положительным результатам. Следовательно, важными средствами усовершенствования системы государственной власти становится децентрализация и делегирование функций государственного управления более низким уровням власти, что требует от них готовности и способности эффективно справляться с выполнением таких функций, как качественная координация и менеджмент.

Как показывает мировая практика, для достижения эффективности такой реформы необходимо разрабатывать и внедрять специальную систему показателей (индикаторов) для измерения реальной эффективности работы власти и оценки ее результатов.

В значительной мере эффективность управления зависит от статуса и возможностей местной власти. Прежде всего, это должно отражаться в том, чтобы в органах местного самоуправления были представлены все социальные группы местных жителей, поскольку существует проблема захвата власти представителями бизнеса. Деятельность граждан в решении местных дел должна приобретать характер активного сотрудничества и артикуляции местных интересов, поэтому практика местных органов власти, например западноевропейских стран, включает такие формы, как инициативы, которые в виде петиций при поддержке граждан или могут стать законом местного сообщества, или заставить власть выполнить определенные действия; референдумы – обязательны, совещательные, петиционные; воззвания должностных лиц, которые не выполняют своих обязанностей, и другие. Следовательно, расширение связей между гражданами и местными властями превращается в эффективное сотрудничество по удовлетворению местных потребностей, в которых заинтересовано общество и государство.

*Выводы.* В целом проблемы государственной власти в условиях мировых интеграционных процессов свидетельствуют о необходимости существенных изменений в организации и структуре государственно-управленческих отношений, ориентированных на сильное государство и рациональную государственную власть, которая может быть такой при условии сильного общества.

Новое качество государственной власти означает, что система государственного управления должна быть направлена на повышение роли альтернативных способов производства и предоставления административных услуг, которые отличаются от традиционных методов управленческой, властно-бюрократической деятельностью. Такая модель ориентируется на усиление управленческой роли негосударственных организаций и учреждений, что требует создания тесных институциональных взаимосвязей государственных и негосударственных органов и обеспечения их функциональной эффективности.

Актуальным становится повышение роли низовых уровней управления, что предполагает необходимость их адекватного профессионализма и

ответственности; способности осуществлять эффективную координацию и повышение прозрачности процессов предоставления гражданам административных услуг и устранение сдерживающих административных барьеров.

#### ПОСИЛАННЯ

1. Бауман З. Текущая современность / Зигмунт Бауман / пер. с англ., под ред. Ю.В.Атанова – СПб. : Питер, 2008. – 240 с.
2. Бурдьё П. Социология политики : пер. с франц. / сост., общ. ред. и предисл. Н.А.Шматко. – М.: Socio-Logos, 1993. – 330 с.
3. Гідденс Е. Нестримний світ, як глобалізація перетворює наше життя / Еміль Гідденс. – К. : Альтерпрес, 2004. – 100 с.
4. Кастельс М. Информационная эпоха: Экономика, общество и культура/ Мануэль Кастельс., пер. с англ., под ред. О.И.Шкаратана. – М. : Изд-во ВШЭ, 2000. – 606 с.
5. Кримський С.Б. Під сигнатурою Софії / С. Кримський. – К. : Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2008. – 367 с.
6. Луман Никлас. Власть / пер. с нем. А. Ю. Антоновского. — М. : Праксис, 2001. — 256 с. — (Серия «Образ общества»).
7. Парсонс Т. П. О структуре социального действия /Т. П.Парсонс. – М. : Академ. проект, 2000. — 880 с.
8. Рэйни Хэл Дж. Анализ и управление в государственных организациях / Хэл Дж. Рэйни; пер. с англ.–[Штернгарца М.З.]. – 2-е изд. – М. : ИНФРА-М, 2002. – XIV, 402 с.
9. Тоффлер Э. Метаморфозы власти: пер. с англ. / Э.Тоффлер. – М. : ООО «Издательство АСТ», 2002. – 669 с.
10. Фукуяма Ф. Сильное государство: Управление и мировой порядок в XXI веке [пер. с англ.] / Фрэнсис Фукуяма.- М. : АСТ : АСТ МОСКВА: ХРАНИТЕЛЬ, 2006. – 220 [4] с.
11. Штомпка П. Социология социальных изменений / пер. с англ. под ред. В.Я.Ядова. – М. : Аспект Пресс, 1996. – 416 с.

**Ключові слова:** державне управління, демократизація, інтеграція, нова якість державної влади, соціальна комунікація.

**Keywords:** public administration, democratization, integration, quality of the public administration, social communication.

*Стаття надійшла до редколегії 14.03.2012  
Прийнята до друку 26.03.2012*