МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

Академия управления при Президенте Республики Беларусь

**РЕФЕРАТ**

по дисциплине: Государственное управление

на тему: Современная концепция государственного управления. Организационные структуры в государственном управлении

МИНСК 2010

В отличие от "идеальной модели" государственного управления по М. Веберу, современная модель государственной деятельности включает очень сложные характеристики. Это обусловлено тем, что значительное влияние на управленческий процесс в XXI в. оказывает информационная революция, и в частности новые информационные технологии.

Такие технологии используются как оперативное средство рационализации управленческой деятельности, без чего представить современную систему государственного управления уже невозможно. Сегодня в российской системе государственного управления используется программа "Электронная Россия", в рамках которой разработаны такие проекты, как "Электронное правительство", "Телемедицина", "Дистанционное образование". Постепенно складывается современная информационная система государственного управления, которая использует преимущественно информационные технологии для публичного властвования.

Постараемся выделить основные характеристики государственного управления в ХХI в.:

- разработка государственной политики с использованием инфо-коммуникационных технологий, политической аналитики и прогностики;

- разработка, осуществление и оценка государственных про грамм с использованием современных методов социально-политической и социально-экономической диагностики, идентификации и распознавания образов, агрегирования информации и ее компьютерной обработки (с помощью методов математического моделирования социальных процессов при разработке управленческих решений на локальном, региональном и национальном уровнях);

- прогнозирование и учет в практической деятельности позитивных и негативных тенденций в развитии общественных явлений, разработка мероприятий по локализации и устранению недостатков, определение потребности в изменениях и нововведениях и осуществление практических действий по их реализации;

- анализ, обобщение и интерпретирование социальных, политических и экономических показателей, характеризующих состояние района, региона, страны;

- организация и проведение эмпирических исследований по изучению социально-политических и социально-экономических процессов в области (регионе, стране) для поиска оптимальных управленческих решений, принятие таких решений;

- применение рациональных приемов поиска, обработки, хранения и использования необходимой социальной, политической, экономической и научной информации.

Еще одним важным изменением в концепции государственного управления стала его политизация. Произошло существенное сближение политиков и администраторов в государственном управлении. Классическая модель государственного управления подразумевала четкое разделение политических и административных функций государственного управления: политики принимали решения, чиновники должны были оставаться политически нейтральными и эти решения исполнять, не вмешиваясь в политический процесс.

Сегодня административные функции управления значительно политизировались. Современные государственные чиновники на высоких политических постах вынуждены прислушиваться к настроениям общественности и считаться с мнениями в парламенте. Они не поступают - да в действительности и не могут поступать - только на основании прецедента или бумажных процедур.

Эксперты ООН считают, что сегодня к государственному управлению необходим новый подход. Принципиальное значение приобретает "более широкое участие общественности в определении целей развития, разработке планов и принятии решений по государственным программам и проектам, а также по их осуществлению". Для того чтобы государственное управление было успешным, оно должно приводить к изменениям в общих настроениях, буднях и образе жизни граждан.

Помимо этого структура государственных служб в ХХI веке претерпела существенные изменения во многих странах. Если в середине ХХ века основной упор в государственном управлении делался на деловые качества профессиональных государственных служащих, их политическую нейтральность и гарантированный срок пребывания в должности, то сегодня важное значение стало отводиться политической лояльности, а в ряде случаев и активной политической роли государственных служащих (особенно тех, кто занимает высокие посты в административном руководстве и управлении).

На практике это означает более быструю перестановку в рядах старших администраторов и придание политического характера определенным должностям. В некоторых странах (США, Франция, Германия) сотрудники гражданских служб становятся членами партий и партийными функционерами.

Немецкие политологи Г. Шмидт и Х. Трайбер разработали идеальный тип современной "политической бюрократии". Они сопоставили основные характеристики административно-государственной деятельности в конце ХХ столетия с деятельностью бюрократии "классического типа".

Деятельность "классической бюрократии":

- ориентация на общее благо;

- убеждение в том, что проблемы должны решаться на деловой основе, политически нейтрально;

- плюралистическая политическая полоса обеспечения (парламент, партии, группы интересов и так далее) рассматривается как излишняя и даже опасная.

Деятельность "политической бюрократии" прямо противоположна.

Комментируя схему немецких политологов, следует подчеркнуть, что тезисы об ориентации бюрократии на различные политические группы и партии и даже об определенной политической самостоятельности высшего чиновничества в принятии решений сегодня практически не оспариваются. Расширяющаяся масштабность и техническая комплексность государственного управления предполагают, что чиновники сами решают многие задачи, имеющие политическое значение.

Следует отметить, что некоторые ученые весьма скептически интерпретируют возросшую политизацию административного процесса. Так, английский политолог Б. Хидей утверждает, что современная бюрократия пытается руководить политиками. Он пишет: "Как минимум чиновники осуществляют значительное влияние на политику министра. Они принимают решения, которые министр лишь визирует или о которых ему даже не докладывают. На более высоком уровне власти крупные чиновники, действуя индивидуально, планируют автономную политическую стратегию и пытаются навязать ее министру.

Они могут даже проводить обструкцию политике министра, используя маневры, ведущие к отсрочке принятия решений, или выдвигая технические аргументы, или находя союзников в других министерствах или среди групп давления. Наконец, самая мрачная интерпретация сводится к тому, что не только отдельные чиновники, но и вся высшая администрация выступает сплоченно за определенную политику и пытается ее диктовать правительству.

Однако утверждение Хидея о единой политике, проводимой высшей администрацией, совершенно справедливо вызывает возражения многих ученых. Американский политолог Н. Глик обращает внимание на то, что значительная структурная раздробленность госаппарата мешает выработке общей политической стратегии бюрократии. Он полагает, что совокупность целей и ценностей высокопоставленных должностных лиц не образует единой политической доктрины. Мне кажется, последняя точка зрения является более убедительной.

Следует добавить, что высшие посты в государственном аппарате заполняются, как правило, "патронажными" методами, что означает периодическую сменяемость крупных администраторов. Это также препятствует выработке единой стратегии бюрократического аппарата. Вместе с тем тезис о том, что бюрократия превратилась в реальную политическую силу современного государства, не вызывает возражений. Существенно изменился также стиль государственного управления.

Если чиновники в начале века избегали рискованных действий, не любили изменений, боялись допустить ошибки, поскольку они были административно наказуемы, то в начале ХХI в. стиль государственного управления принципиально изменился. Можно сравнить стиль "идеального бюрократа" по М. Веберу, со стилем "идеального" современного чиновника государственного аппарата.

Первый избегает риска, второй идет на риск в необходимых ситуациях.

Первый занимается рутинной деятельностью, исполняя только то, что задано, второй постоянно принимает инновации. Первый концентрирует внимание на самой деятельности, второй – на результатах деятельности. Первый не любит изменений, второй стремится к изменениям. Первый избегает допускать ошибки, так как они административно наказуемы, второй относится к ошибкам с пониманием и учится на них. Первый концентрирует внимание на ограничениях. Второй концентрирует внимание на появляющихся возможностях. Первый выдвигает на первый план безопасность, второй – необходимость.

Административные реформы и новации стали обычным явлением в современной системе государственного управления, что потребовало от государственных служащих приспособиться к новым условиям и выработать новый управленческий стиль - динамичный и новационный.

Информационная революция в управлении привела к усилению децентрализации, демассификации и фрагментации управленческого процесса, что создало сетевой принцип организации. Эти перемены ознаменовали переход к системе гибкой специализации, призванной быстро отвечать на новые запросы общества и включающей в себя такие элементы, как оперативное изменение управленческих структур, подвижная кадровая политика, быстро меняющаяся специализация, **гибкие технологические процессы и организационные формы**.

По существу, информационная "революция управления" означает переход от централизованного управления к модульной организации, в основе которой лежат небольшие структуры, соединенные во временные конфигурации. Это позволяет быстро адаптировать государственные институты к новой, гибко меняющейся информационной среде. Прежде всего сетевая форма управления дала возможность наиболее полно использовать стремление творческих работников к нововведениям и инициативам в ответ на новые вызовы времени, что позволило перенести принятие ответственных управленческих решений на низовые уровни управления.

Разделение процесса принятия решений стало важным рычагом сетевого управления. Еще одно важное преимущество новых структур - это укрепление капитала общественного доверия внутри **сетевых структур**, рост корпоративной солидарности. Оказалось, что небольшая мобильная группа предоставляет наилучшие возможности для интерперсонального взаимодействия творческих личностей, внутренне легче возникает чувство коллективного действия, формируются общие этические ценности, складывается моральный консенсус, что способствует быстрому и эффективному принятию и исполнению управленческих решений. Сетевая форма управления подразумевает, что мотивы деятельности в значительной степени вытесняют стимулы, а единство мировоззрения и ценностей становится самодостаточной основой саморазвития корпораций.

Однако самое главное заключается в том, что **сетевые структуры** предполагают активное использование творческого потенциала в качестве основы развития современной организации. Именно творчество становится главным козырем новой организации в борьбе со старыми иерархиями индустриальной эпохи. Отношение новых менеджеров к организации как своему творению вызывает у служащих большую приверженность целям корпорации, нежели отношение к ней как к своей управленческой вотчине.

Этот подход получил название неокорпоративизма в государственном администрировании. Сама система государственного управления строится по принципу адаптирующейся корпорации, что предполагает функциональный или профессиональный принцип представительства в правительстве и парламенте. Например, парламентские комиссии формируются по функциональному принципу, представляя регионы, провинции, города или отдельные финансово-промышленные группы (ФПГ).

Система функционального представительства органично вписывается в государственное управление, позволяя поддерживать консенсус в обществе по ключевым проблемам общественного развития. В зарубежных странах эта система имеет разные модели: "социальный контракт" в Великобритании, "национальное соглашение" в CШA, "социальное программирование" в Бельгии, "концертное действие" в ФРГ. Влияние государства на корпоративистские соглашения в такой системе осуществляется косвенно, что позволяет переложить бремя ответственности за исполнение важных решений на всех членов переговорного процесса.

Многие современные исследователи считают самоуправляющуюся креативную ассоциацию высшей формой управленческой деятельности и подчеркивают, что эта форма организации творческой активности станет основой ближайших десятилетий.

Таким образом, использование сетевого принципа в управлении привело к поистине революционным результатам: дифференциация сменилась гомогенизацией, иерархия - децентрализацией, подконтрольность - самоорганизацией. Во всех высокоразвитых странах государственные организации, ранее представлявшие собой вертикальные структуры, все чаще превращаются в горизонтальные ceтевые совокупности коллективов, каждый из которых представляет собой фактически завершенную организацию со своими целями, ценностями, мотивами и лидерами.

Итак, наука утверждает, что будущее - за креативными саморазвивающимися корпорациями. При этом социальные функции таких корпораций связаны с основными направлениями их деятельности. Прежде всего, они развивают креативный потенциал современного общества, инкорпорируя в себя новых перспективных специалистов и осуществляя их непрерывное образование, что составляет основу саморазвития современного общества. Помимо этого, высокий динамизм креативных корпораций сообщает новые современные импульсы всем общественным структурам, которые вынуждены реагировать на гибкие изменения ключевых структур.

К сожалению, в России институты государственной власти до сих пор отражают старую систему организации знания и информации. Хочется надеяться, что административные реформы принесут необходимые изменения в систему государственного управления. Сегодня правительство имеет систему министерств, которые занимаются специализированными проблемами: внешней политикой, финансами, обороной, торговлей, сельским хозяйством, транспортом и так далее. Государственная дума также разделена на отдельные комитеты аналогичным образом. Стремление заниматься актуальными проблемами дифференцировано и специализировано - следствие индустриально менталитета минувшей эпохи.

Однако все современные проблемы тесно взаимосвязаны: нельзя добиться снижения стоимости одной продукции, не рассмотрев вопрос об энергоносителях, сырье и проблемах в сфере занятости, что в свою очередь, влияет на структуру образования и социальную сферу. Правительство пытается решить проблему взаимосвязи и взаимозависимости решений через дальнейшую централизацию. Но в эпоху сетевых структур информации и капитала этот принцип больше не работает: централизация только рождает новый уровень высшей бюрократической иерархии, который из-за некомпетенции в сложных специализированных вопросах создает очередные управленческие проблемы.

Другое стандартное решение в русле старого индустриального менталитета - создание координационных комитетов для взаимной увязки и пересмотра узковедомственных политических решений. Но в результате снова формируется лить новый уровень бюрократических структур, через который должны проходить политические решения. Традиционные иерархичные институты политической власти слишком медленно принимают решения, чтобы соответствовать темпу перемен информационного общества.

Между тем государственное управление вполне можно перестроить по сетевому принципу, использовав опыт крупных современных креативных корпораций.

Это будет означать подлинную децентрализацию государственной системы, когда большинство центров принятия решений спускается вниз по властной вертикали. Не следует опасаться, что такая децентрализация государственных решений приведет к существенной "потере" политической власти наверху - наиболее важные, "судьбоносные" национальные и транснациональные решения останутся за правительством и президентом. Между тем разделение политических решений, как и разделение ветвей политической власти в недалеком прошлом, может стать важным шагом по пути стабилизации государственного управления и всей политической системы общества.

Электронные средства коммуникаций предоставляют новые, беспрецедентные возможности для решений этой проблемы. Создание "электронной ратуши" и "электронной мэрии" - это не политическая утопия, а политическая реальность. Используя электронную или aналоговую коммуникационную систему, жители городских коммун, районов и округов могут реально участвовать в процессе принятия решений на местном уровне. Некоторые современные города уже применяют этот метод решения местных проблем, что значительно повысило заинтересованность жителей в вопросах развития политической демократии, обеспечило устойчивую поддержку политических лидеров, помогло преодолеть современный "кризис власти" на местах. Сегодня городские общины во всем мире ищут новые, небюрократические и недорогие формы самоуправления. В Нидерландах, Швейцарии, Канаде, Финляндии, Японии, США и Германии развивается движение под названием "Объединение коммун будущего". Основная идея всех устремлений - новое общественное самоуправление с использованием современных информационных средств связи. К примеру, в разных районах города открываются бюро обслуживания, в которые граждане могут обратиться "по любым житейским вопросам" и высказать свои предложения по городскому обустройству, которые затем становятся предметом обсуждения в городском совете.

Помимо этого в "городах будущего" открыт "прямой провод" связи с городской администрацией для населения. Насколько устраивает граждан такая система самоуправления, свидетельствует пример Бонна. Согласно опросам социологов, 90% жителей Бонна довольны своей администрацией, которая использует новые демократические методы городского самоуправления. То, что воля граждан воплощается в жизнь, доказывает современный - одновременно и функциональный, и уютный - облик этого города, где можно наслаждаться многочисленными зелеными насаждениями, восхитительными клумбами цветов, тишиной уютных парков, удобствами общественного транспорта и разносторонними культурными программами городской администрации.

Государственная власть не может игнорировать гигантское изменение информационных потоков в обществе: в последние десятилетия произошла фундаментальная децентрализация всей системы коммуникаций, в то время как мощность центральных сетей уменьшается. Это происходит за счет распространения кабелей, кассет, компьютеров, личной электронной почты. Децентрализация информационных потоков является основой децентрализации политических решений, поскольку "отследить", как прежде, всю локальную информацию политическая власть уже не в состоянии. Но в этом и нет объективной необходимости - правительства во всех странах жалуются на сверхперегруженность решениями: от вопросов экологии и ядерной энергетики до уничтожения рискованных детских игрушек и ликвидации токсичных мусорных площадок.

Вместе с тем конфликты низкой интенсивности, терроризм, незаконные миграционные потоки, наркотрафик, обострение глобальных проблем - все это требует оперативных, компетентных и точных политических решений высших эшелонов политической власти. Разделение политических решений - единственный адекватный выход в этой ситуации. Специалисты по принятию решений подсчитали, что сегодня даже силовые ведомства на принятие сверхважных политических решений имеют возможность тратить ничтожно малое количество времени - от нескольких часов до нескольких секунд. И в основном это происходит из-за перегруженности центров принятия решений'.

Политической власти трудно будет решиться на реализации принципа разделения политических решений. Но несколько столетий назад ей также трудно было решиться и на использование системы разделения властей. Однако этот процесс пришлось осуществить ради сохранения самого главного - ***идеи эффективности присутствия политической власти в обществе. Ведь падение эффективности власти равнозначно падению самой политической власти***, поэтому болезненный процесс перераспределения властных полномочий придется пережить - таково объективное требование информационной революции.

Еще одним важным преимуществом создания новых сетевых политических структур станет укрепление капитала общественного доверия внутри государственных организаций и со стороны гражданского общества. Это позволит эффективно решить проблему принятия этического кодекса государственной службы, о необходимости которого столь безуспешно говорилось до сих пор. Нельзя недооценивать значение высокой корпоративной этики в современных государственных организациях, поскольку только атмосфера доверия способствует быстрому и эффективному принятию и исполнению политических решений.

При этом сетевые государственные структуры стремятся максимально использовать творческий потенциал каждого сотрудника, что позволит привлечь талантливых молодых специалистов. Создание в системе государственного управления самоуправляющихся креативных ассоциаций, способных принимать и реализовывать политические решения на разных уровнях, - реальный путь повышения эффективности государственного управления одной из фундаментальных потребностей человека является чувство принадлежности к определенному сообществу. Сегодня это чувство реализуется преимущественно в экономической системе, что позволяет современному человеку ощутить удовлетворение от единения с коллегами по работе. Кризис системы государственного управления выражается в том, что граждане перестали доверять институтам власти, не интересуются политическими проблемами, не хотят голосовать на выборах или голосуют "против всех". Для того чтобы современный человек вновь захотел стать частью политического сообщества граждан, необходимо восстановление атмосферы политического доверия в обществе. Не случайно Ф. Фукуяма подчеркивает: "Общественный капитал - это возможности, возникающие из наличия доверия в обществе или его частях.

В условиях информационной революции стабильность государственной власти, как и гарантии ее сохранения в будущем, обусловлена единственной всепроникающей культурной характеристикой - уровнем доверия, присущим данному обществу. Поэтому государственная власть должна быть в первую очередь заинтересована в позитивных структурных изменениях, адекватных вызовам информационной революции.

**СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Public administration // Encyclopedia Americana. 1996. №22.
2. Greenwood J., Wilson D. Public Administration of Britain. Winchester, 1984.
3. Nigro F., Nigro L. Modern Public Administration. N.Y., 1970.
4. Василенко, И. А. Государственное и муниципальное управление: учебник. – 2-е изд. испр. и доп. – М.: Гардарики, 2010. – 317 с.
5. Prigogine I. The end of Centainty. N.Y., 1997.
6. Bell D. Sociological Journeys. Essays 1960 – 1980. L., 1980.
7. Myrdal G. Challenge to Afflyence. N.Y., 1963.
8. Аверьянов В.Б. Аппарат государственного управления: содержание деятельности и организационные структуры. Киев, 1996.
9. Ардан Ф. Франция: Государственная система. М., 2009.
10. Актуальные проблемы государственного строительства, управления: Сб. науч. трудов /под ред. Н.И.Глазуновой. – М.. 2009.
11. Гуторова А.Л. Система государственного управления: В 5 кн. Кн. 2. Государство и политика. М., 2000.
12. Емельянова Т.С. Институционализация государственной службы в условиях политического развития современной России: особенности, тенденции, приоритеты. М., 1999.
13. Хилль В. Базисные концепции исследований в менеджменте //Проблемы теории и практики управления. 2009.
14. Чиркин В.Е. Государственное управление. М., 2007
15. Шамхалов Ф. Основы теории государственного управления. М., 2005.
16. Щетинин В. Подготовка менеджеров: морально-этические проблемы //Проблемы теории и практики управления. 2009