

НАУКА ОРГАНИЗАЦИИ ВЛАСТИ: СЕРВИСНОЕ ГОСУДАРСТВО

к.с.н., С.В. Зернов

с.н.с., Институт Проблем Управления РАН

«Никакое разомкнутое управление не может сделать устойчивой неустойчивую систему, управление с обратной связью является единственным решением для обеспечения приемлемой работы системы в течение продолжительного времени»

Вонэм

Процесс осознания, так же как и процесс формирования навыка, осуществляется от простого к сложному. Исключений из этого правила нет, а значит, речь идет о законе. Законе развития сознания. Справедливым как для мышления конкретного человека, так и для человеческих сообществ. Эффект от действия этого закона проявляется в пересмотре, по мере развития сознания, тех оснований, которые ранее считались незыблемыми и очевидными. Именно рассудок является тем механизмом, который обеспечивает такую возможность, но задачу рассудку ставит интуиция.

Даже среди ученых одним из таких незыблемых оснований до сих пор считается представление о власти, как об иерархической системе управления с единым центром. Это заблуждение мешает распаду традиционного централизованного механизма государственного управления, который себя изжил. То, что ему на смену придет децентрализованный механизм, очевидно уже давно (см. П.А. Кропоткина). Даже просто потому, что теоретически возможны лишь два крайних варианта коллективного взаимодействия: через единый центр или каждый с каждым. Поэтому задача совершенствования власти в ее существующей архитектуре (три + один) уже не актуальна, так как она принципиально ничего изменить не может. Если, конечно, не считать принципиальным изменением рост личных доходов непропорционально вложенному труду. Таким образом, источником глобального общественного кризиса является неумение общества и, прежде всего, незнание научного сообщества, путей перехода к новой системе власти. В то время как принципы устройства власти, используемые природой, основанные на действии обратной связи, уже выявлены (см. П.К. Анохин).

Естественно, что от возникшего кризиса власти первым страдает самая интеллектуальная часть общества – наука. Особенностью современного кризиса является то, что для его преодоления ученым придется оторваться от своих частных научных изысканий и расширить свое сознание до гражданской позиции. Только так они смогут обнаружить, что власть, до тех пор, пока она смотрит на мир изнутри своей властной

скорлупы, не способна осознать причину кризиса который она тем более усугубляет, чем упорнее работает над его преодолением. Так как, чтобы решить возникшую проблему, нужно выйти за пределы существующего представления о возможном способе организации власти и обнаружить, что таких способов множество. Большинство из них требует отказа от централизованного механизма в его нынешнем виде, что, безусловно, может не укладываться в сознание или желания конкретного чиновника. Поэтому у реалистов работающих в действующей власти и здравомыслящих представителей науки есть только одна возможность для конструктивного сотрудничества – поиск путей децентрализации власти для повышения инновационности государства не в разы, а в десятки и сотни раз. Но не столько посредством повышения скорости исполнения решений, а главное за счет успешного определения ошибочных решений и эффективного выявления ложных посылок, лежащих в их основе. И не по результатам судебного разбирательства или в связи с общественным давлением, а по своей собственной инициативе по всему кругу проблем начиная от описок на сайтах и заканчивая организацией управления реорганизацией собственной деятельности.

Поэтому сегодня главным вопросом взаимодействия науки и власти становится вопрос о формировании новых принципов государственного управления и формирования принципиально иных механизмов организации власти. Вокруг какого центра сложится этот процесс не столь важно. Важно, чтобы этот процесс сложился и оказался результативным. Последнее требует, наряду с нравственностью, использования специальных инструментов. В частности для этого понадобится выявить совокупность необходимых изменений и найти приемлемые пути их осуществления. И если методическое описание того и другого представлено ниже, то их конкретная реализация, в связи с инновационностью задачи, алгоритмизации не поддается, и их успешность будет напрямую зависеть от искусства исполнителей.

ПЛАНИРОВАНИЕ ИЗМЕНЕНИЙ

В общем случае неопределенность влияния источника изменений (возмущений) тем выше, чем шире (абстрактнее) предметная область и чем уже (конкретнее) рассматриваемый фрагмент действительности. Исходя из этого, источники изменений можно распределить на группы, отражающие устойчивость их влияния (степень корреляции) на рассматриваемый фрагмент реальности. Соответственно, системное планирование процесса изменений должно осуществляться от общего к частному, т.е. в сторону по уменьшению степени общности источников изменений. Поэтому план

изменений формируется в следующей последовательности:

- концептуальный (принцип действия)
- методологический (план создания)
- нормативно-правовой
- организационный
- технологический.

Концептуальный уровень – определяет основные конструктивные принципы и правила организации власти для решения совокупности задач, ради которых осуществляется ее создание.

Методологический уровень – определяет порядок действий и используемые средства для организации власти; способ организации власти существующими средствами и совокупность ресурсов необходимых для ее создания, оптимальность выбранного варианта.

Нормативно-правовой уровень – определяет допустимый, с точки зрения действующего законодательства, способ реализации конструктивных принципов и правил организации власти посредством выбранного порядка действий и с учетом используемых средств.

Организационный уровень – определяет совокупность согласованных процессов и действий людей, необходимых для организации власти

Технологический уровень – определяет совокупность способов организации власти с использованием имеющихся технологий. При использовании информационных технологий – это операции и процессы сбора, обработки, хранения, передачи информации.

Все изменения, которое планируется осуществить, необходимо описать по этим уровням. При этом нужно принять во внимание, что процесс реализации изменений может быть осуществлен в этой последовательности только в достаточно устойчивой внешней среде. Скорее всего, обнаружится, что имеет место нестационарный случай (неопределенность и изменчивость) и поэтому планирование изменений необходимо будет осуществлять встречно от общего (концептуальный) к частному (технологический) и наоборот. В очень сложном случае может возникнуть необходимость одновременного отслеживания происходящих изменений на всех уровнях. Решение такой задачи следует искать теоретически – через выявление сильных и устойчивых градиентов или путем создания быстродействующих схем адаптации. В случае невозможности добиться сходимости процесса изменений, потребуется отказ от части ограничений или, наконец, изменение самой постановки задачи.

По каждому из уровней необходимо обеспечить их проработку на каждом из трех этапов:

- научно-исследовательский
- проектно-конструкторский
- опытно-эксплуатационный

На **научно-исследовательском** этапе определяется общественная востребованность и принципиальная возможность создания новых видов организации власти. Проводится поиск всех возможных вариантов, которые отвечают минимально необходимым требованиям (востребованности, долгосрочности, своевременности и т.д.) и осуществляется предварительная оценка ресурсов, необходимых для создания новых форм организации власти для эффективного управления государством. Определяются существующие технологические, организационные и нормативно-правовые ограничения и возможные варианты их обхода. Важнейшей задачей первого этапа является определение совокупности базовых вариантов и способов их достижения, исходя из допустимых условий их реализации. В том случае, если удастся найти заинтересованные группы, обладающие источниками финансирования для осуществления изменений, осуществляется переход на следующий этап.

На **проектно-конструкторском** этапе создания нового вида организации власти осуществляется детальная проработка конкретного варианта, начиная с уточнения и формализации требований и заканчивая созданием инструментальных средств для его осуществления. Основной задачей данного этапа является создание проекта и опытного образца с использованием имеющихся ресурсов и выявление такого варианта реализации (архитектуры) власти, которая обеспечит наиболее полное соответствие концептуальному замыслу. Успешность реализации данного уровня напрямую зависит от искусства архитектора и опытности команды проектировщиков и специалистов.

Успешное завершение данного этапа позволяет перейти к последнему этапу.

На завершающем **опытно-эксплуатационном** этапе осуществляется формирование нормативно-технической документации и настройка режимов функционирования нового варианта организации власти для конкретных условий его использования. Основной задачей данного этапа является создание системы управления осуществлением власти и системы управления модернизации власти, способных обеспечить функционирование власти в эксплуатационном режиме.

При обнаружении (на очередном уровне) непреодолимых трудностей для организации власти, осуществляется возвращение на вышестоящий уровень и производится необходимые корректировки (перепроектирование). Вплоть до возвращения на концептуальный уровень. Стоимость перепроектирования необходимо вносить в стоимость организации власти и оценивать вероятность их возникновения (риски) при осуществлении предварительных оценок стоимости создания сервиса.

В случае необходимости, но невозможности (без внесения существенных изменений на нижестоящих уровнях) произвести корректировки на самом верхнем концептуальном уровне, следует еще раз вернуться к вопросу о принципиальной возможности такой организации власти. Одновременно следует произвести незаинтересованную экспертизу возможности такой организации власти существующими средствами и оценить оптимальность выбранного варианта.

Целесообразность организации власти должна быть обсуждена дополнительно и в том случае, если стоимость изменений на нижестоящих уровнях, которые необходимо произвести в связи с внесением корректив на концептуальном уровне, оказывается недопустимо высокой.

Таблица 5.1 Жизненный цикл организации власти

УРОВЕНЬ СОЗДАНИЯ СЕРВИСА	ЭТАП ПРОРАБОТКИ		
	Научно-исследовательский	Проектно-конструкторский	Опытно-эксплуатационный
Концептуаль ный	<p>Определяется степень и ожидаемая длительность (срок) востребованности желаемой организации власти. Осуществляется проверка на наличие противоречий концептуальных основ, положенных в его основу, общеизвестным требованиями и ограничениям.</p>	<p>Детальной проработке подвергается все концептуальные основы организуемой власти.</p> <p>На основе анализа объективных данных оценивается степень и ожидаемые срок востребованности организуемой власти. Ожидаемый срок эксплуатации организуемой власти определяются исходя из анализа жизненного цикла прототипа.</p>	<p>Документируются все концептуальные основы и принципиальная схема функционирования организованной власти, расчетные режимы ее эксплуатации. Определяются нормальные и предельно допустимые нагрузки.</p>
Методологич еский	<p>Определяется совокупность действий, необходимых для организации власти и принципиальная возможность их осуществления. Рассматриваемые варианты проверяются на непротиворечивость с общеизвестными фактами. Определяется примерная структура и ориентировочный объем необходимых ресурсов (временных, человеческих,</p>	<p>Детально прорабатывается и реализуется совокупность действий, обеспечивающих формирование организуемой власти. Формируется план проекта, на основе которого рассчитывается объем ресурсов (временных, человеческих, финансовых и пр.) необходимых для организации власти. При невозможности расчета производится вероятностная или экспертная оценка объема необходимых</p>	<p>Документируются все регламентные процессы и порядок их аудита. Определяется ориентировочные сроки использования организованной власти, оцениваются совокупные затраты на поддержание власти в работоспособном состоянии для номинального и пикового уровня нагрузки.</p>

	финансовых и пр.)	ресурсов.	
Нормативно-правовой	Определяется принципиальная возможность обеспечить организацию власти в рамках действующей нормативно правовой базы. Определяются варианты изменения нормативно-правовой базы и оценивается принципиальная возможность их принятия.	Разрабатываются и принимаются нормативно-правовые акты, закрепляющие порядок работы организуемой власти. Определяется и реализуется совокупность действий, обеспечивающих приведение в соответствие порядка функционирования сервиса действующей нормативно- правовой базе.	Определяются и фиксируются признаки отклонений от нормального выполнения функций и мера ответственности должностных лиц за отклонения от стандартного режима функционирования организованной власти.
Организационный	Определяется принципиальная возможность обеспечить организационную поддержку организации власти с учетом существующих ее организационных особенностей. Оценивается возможность использования существующих организационных структур и необходимость создания новой организационной структуры.	Определяется или создается организационная структура, которая обеспечит функционирование организуемой власти и осуществляется настройка функционирования организуемой власти на базе выбранной организационной структуры.	Документируется и регламентируется порядок взаимодействия структурных подразделений и должностных лиц в обычном режиме работы, а также при возникновении сбоев и перегрузок. Определяются затраты на обеспечение деятельности организационной структуры
Технологический	Определяются ключевые технологии, составляющие принципиальную основу организации власти. Рассматривается принципиальная возможность	Разрабатывается и настраивается совокупность технологических процессов, обеспечивающих непрерывность функционирования организуемой власти	Документируется и регламентируется технологический порядок организации власти и процедура действий при возникновении сбоев и отклонений от

	реализации выбранных технологий исходя из концептуальных условий проекта.		нормального режима ее функционирования. Определяются эксплуатационные затраты на функционирование организованной власти.
--	---	--	--

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ИЗМЕНЕНИЙ

Общей теории управления социальными изменениями на сегодняшний день не разработано. При этом проблема является крайне актуальной. Сложность ее решения заставляет рассматривать различные варианты. Один из таких вариантов организации социальных изменений, как пример, представлен ниже.

1. *Исследование портфеля внешних (снимаемых) социальных напряжений*
 - a. Выявление совокупности социальных напряжений, снимаемых организуемой властью, и значения этих напряжений для общества
 - b. Построение прогноза состояния портфеля социальных напряжений и оценка их значения для общества на основе тренда напряжений и их актуальности
 - c. Построение сценариев портфелей социальных напряжений и требований к уровню качества власти
2. *Исследование портфеля внутренних (накопленных) социальных напряжений существующей организации власти*
 - a. Выявление социальных напряжений, обусловленных различием существующего формального и неформального подходов к организации власти. Определение зон неопределенностей
 - b. Построение прогноза социальных напряжений взаимодействия формального и неформального механизмов государственного управления
 - c. Построение сценариев снятия накопленных социальных напряжений и определение устойчивости существующей организации власти
3. *Построение схемы действий*
 - a. Создание общей (концептуальной) схемы действий на основе анализа внешних социальных напряжений
 - b. Уточнение принципиальной (плана) схемы действий на основе анализа внутренних социальных напряжений
 - c. Реализация плана действий и выявление областей неопределенности
4. *Выявление стационарных, нестационарных и неопределенных процессов*
 - a. Мониторинг реализуемого плана действий на предмет выявления цепочек устойчивых повторяющихся процессов и построение их моделей

- b. Мониторинг реализуемого плана действий на предмет выявления неустойчивых случайных процессов и построение экспертных групп для формирования сценариев действий
 - c. Мониторинг реализуемого плана действий на предмет выявления неопределенных процессов. Оценка возможных потерь от мест с неопределенностью и составление критериев для выявления рискованных и жизненно опасных ситуаций.
5. *Совершенствование схемы действий с использованием Архитектурного Подхода*
- a. Формирование моделей организации власти с использованием Архитектуры Сервисного Государства
 - b. Наполнение моделей существующими вариантами организации власти на основе Архитектуры Сервисного Государства
 - c. Адаптация наполнения с учетом существующих особенностей рынка специалистов и с учетом опыта эксплуатации технологических решений

РЕЗУЛЬТАТ ИЗМЕНЕНИЙ

При описании факторов формирования сервисного государства и факторов, воздействующих на процесс его построения, для простоты рассмотрена модель, в которой формирование государства определяется следующими компонентами:

1. Социальные потребности
2. Экономические ресурсы
3. Технологические возможности

Социальные компоненты характеризуют исследование потребностей общества в том или ином направлении развития сервисного государства. Они определяют направление развития сервисного государства, так как окончательным потребителем сервисного государства является общество.

Экономический компонент характеризует построение сервисного государства, описывает правила и приоритетные направления выделения финансирования, методы получения финансирования и распределения финансирования по направлениям работ.

Технологический компонент характеризует выбор технологических систем, методы обеспечения совместимости решений и их соответствия функциональным спецификациям, описывает методы поиска новых технических решений и их внедрение.

Таким образом, формирование сервисного государственного представляется как

удовлетворение социальных потребностей с использованием технических возможностей за счет экономических ресурсов. При этом оптимальным может считаться состояние, в котором все три компонента развиты равномерно, так как чрезмерное усиление каждого из частных компонентов означает ослабление остальных и отставание в развитии от остальных государств по многочисленным параметрам.

Факторами, способствующими коренному изменению государственных функций, его устройства и методов управления, можно назвать несколько общемировых тенденций, особенно ярко проявляющихся в последнее время. Проведенный анализ позволил выделить три основных глобальных процесса, происходящих в мире:

1. Демократические преобразования, развертывающиеся не только в сфере осуществления власти, но и в сфере участия граждан в анализе управленческой информации, оценке событий и выражения этой оценки и т.д., в частности:

- стремление отказаться от управления при помощи деспотических систем, участие граждан в решениях, которые воздействуют на их жизни;
- рост уровня образования в мире и возможностей использовать это образование для получения и анализа информации глобального характера;
- реальный доступ к информации о все большем числе и типе событий, доступ к непосредственному анализу этих событий, знание того, как они интерпретируются людьми в самых разных местах.

2. Распространение экономического либерализма. При этом в настоящее время утвердились убеждения, что, с одной стороны, бесконтрольность глобальной конкуренции может способствовать социальной и политической неустойчивости, а с другой, что непосредственное централизованное руководство всеми экономическими процессами несет очевидные отрицательные последствия. В свете этого роль государства в этой сфере требует постоянного анализа и переопределения.

3. Неизбежная революция управления является во многом следствием перечисленных выше двух факторов. Классические государства как системы власти не могут удерживать тот объем исключительной власти, каким обладали недавно. Побудительные причины действуют в нескольких направлениях:

- все большее количество международных функций требует объединения действий в различных союзах;
- все активнее развиваются всемирные торговые отношения с участием глобальных корпораций;

- национальные меньшинства в большем объеме берут под контроль свои собственные судьбы;
- растет сложность проблем, их новизна и требования к оперативности принятия решений, причем каждый раз во многом в уникальных обстоятельствах;
- ограниченность финансовых и людских ресурсов не позволяет решать новые управленческие проблемы старыми способами (например, наращиванием числа госслужащих и государственных институтов).

Внешние силы принесли международные измерения, такие как глубокое проникновение рынков, свободные потоки капитала, глобальные проблемы окружающей среды, миграции и эмиграции, международный терроризм и эпидемии. Внутренние силы проявились в растущем желании людей участвовать в принятии решений, в подъеме мощных неправительственных организаций, в новых и быстроменяющихся видах проблем, с которыми сталкиваются люди, и - на фоне неудовлетворительного решения проблем государственными органами - усиливающееся раздражение людей Правительством и его программами.

В связи с последним распространилось явно сформулированное понимание того, что государственные органы должны более явно и подконтрольно работать на граждан и на страну. Результаты этой работы должны быть определенным образом выделены, а их качество должно подвергаться оценке. Эти результаты в большинстве случаев стали называться услугами государства - гражданам, коммерческому бизнесу, общественным объединениям, стране в целом. Потребители услуг государства стали называться его клиентами или пользователями, а понятие ориентированности на клиента, ранее широко применявшееся в организации частных коммерческих компаний, получило распространение и на государственные органы.

Эти внешние и внутренние причины привели к тому, что все большее число правительств разных стран мира всерьез и уже значительное время назад занялись на практике переопределением роли государственных структур.

Хотя эти процессы происходят неравномерно в разных регионах мира и даже в каждой отдельной стране, они объективно развиваются «с непреодолимой силой», что задает процессу преобразований государственных структур и функций стратегическую перспективу в целом.

В результате органы государственной власти вынуждены переходить на все более «партнерские» модели принятия решений и осуществления деятельности в целом.

Совершенствование социальной компоненты государственного управления является необходимым, но недостаточным фактором для возникновения изменений. Однако она, как правило, не является причиной начала преобразований государственного устройства. Так как,

несмотря на объективность описанных выше процессов и их стратегическое влияние во многих, если не в большинстве случаев, непосредственным начальным фактором, заставившим правительства искать новые пути обеспечения функций государственной службы, стал дефицит правительственных денежных средств. Это, в свою очередь, привело к острой необходимости упрощения бюрократических систем и передачи ответственности за исполнение большого числа традиционно правительственных программ частному сектору, в большей мере склонному к эффективному управлению затратами и использованию новых технологий.

Вместе с тем, в настоящее время эта тенденция продолжает нарастать и без прямой связи с дефицитом средств; как уже было сказано, дальнейшие сокращения и упрощения бюрократических систем вызываются более глубокими изменениями в окружающей среде (сложность проблем, уникальность ситуаций, требования к скорости реагирования), которые, фактически, требуют еще более фундаментальных изменений в управлении.

Желание многих граждан и групп получать консультации и участвовать в процессах принятия решений государственных органов создало потребность, которая еще не была полностью удовлетворена и может быть удовлетворена только посредством изменения роли тех, кто традиционно принимал эти решения. Вместо просто принятия решений важной частью процесса станет объяснение ситуации, изложение различных вариантов и убеждение всех вовлеченных в обсуждение сторон. Эти долгосрочные тенденции требуют намного большей степени партнерства между теми, кто управляет, и «управляемыми», между политическими деятелями и бюрократией, между обслуживаемыми людьми и различными государственными учреждениями, которые обеспечивают услуги. Те же партнерские отношения все больше требуются для ведения внешней политики и развития государств на международном уровне, в силу роста взаимозависимости наций и общих глобальных международных проблем (это реализуется в многочисленных новых международных «клубах», где решения достигаются на основании консенсуса).

Таким образом, формируется множество условий для реформирования государственного устройства, в котором создание сервисного государства станет этапом для коренного пересмотра всех существующих представлений о роли и месте власти и способах ее организации.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Необходимым условием работы ученого является умение пользоваться накопленным

багажом знаний. Поэтому, чтобы не тратить время на бесплотные споры о возможности самой постановки задачи на исследование и внедрение иных способов организации власти, следует обратиться к науке, которая эту власть и изучает, т.е. к политологии. В частности в политологии дается следующая классификация структуры государства:

- По разделению на ветви власти
 - Система законодательных (представительных) учреждений
 - Исполнительно-распорядительные органы
 - Судебные органы
- По выполняемым функциям
 - Органы, осуществляющие внутреннюю функцию
 - Охрана правопорядка, безопасности: полиция, суд, прокуратура и др.
 - Социально-экономическое регулирование: финансово-налоговый аппарат, органы связи, коммунальной службы, транспорта и др.
 - Духовное производство: учреждения образования, культуры, органы информации и др.
 - Органы, осуществляющие внешнюю функцию: вооруженные силы, разведка, органы межгосударственных отношений

Типы государства определяются по:

- Форме правления (монархия, республика)
- Приоритетности функции (полицейское, правовое, социальное)
- Административно-территориальной организации (унитарное, федерация, конфедерация)
- Политическому режиму
- Социально-экономической классовой природе (рабовладельческое, феодальное, буржуазное, социалистическое)
- Устойчивости политической жизни (стабильное, неустойчивое).

Из этой классификации очевидно не только то, что структура органов власти регулярно пересматривается, но и то, что есть множество людей, которые, не утруждая себя научными обоснованиями, это задумывают и осуществляют. В нее не попало только одно. В чьих интересах происходит этот пересмотр, а, точнее, кто, в конечном итоге, снимает сливки с очередного видоизменения. До настоящего времени из списка интересантов гарантированно можно было исключить лишь самую многочисленную группу – народ. Народ, которому эта власть, якобы, принадлежит....