

Э. Н. Вольфсон

**ТЕОРИЯ И МЕХАНИЗМЫ
СОВРЕМЕННОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

КЕМЕРОВО 2015

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«Кузбасский государственный технический университет
имени Т. Ф. Горбачева»

Э. Н. Вольфсон

**ТЕОРИЯ И МЕХАНИЗМЫ
СОВРЕМЕННОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Учебное пособие

КЕМЕРОВО 2015

УДК 351/354

Рецензенты:

Профессор кафедры уголовного процесса и криминалистики Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Кемеровский государственный университет», доктор юридических наук В. К. Зникин

Уполномоченный по правам человека в Кемеровской области, профессор кафедры ЮНЕСКО, кандидат философских наук Н. А. Волков

Вольфсон, Э. Н. Теория и механизмы современного государственного управления : учеб. пособие / Э. Н. Вольфсон ; КузГТУ. – Кемерово, 2015. – 204 с.

ISBN 978-5-906805-28-7

Пособие включает в себя теоретический материал по дисциплине «Теория и механизмы современного государственного управления», вопросы для самоконтроля.

Предназначено для студентов вузов, обучающихся по направлению 38.04.04 «Государственное и муниципальное управление», преподавателей, государственных и муниципальных служащих, а также для всех, чья профессиональная деятельность связана с системой государственного и муниципального управления.

Печатается по решению редакционно-издательского совета КузГТУ.

УДК 351/354

© Вольфсон Э. Н., 2015

ISBN 978-5-906805-28-7

© КузГТУ, 2015

Предисловие

Государственное управление – объективно необходимый элемент общественного бытия, и поэтому в данном пособии исследуются методы и механизмы государственного управления как явления объективной реальности.

Государство, власть и общество неразрывно связаны между собой, организационные структуры, формы и методы управленческой деятельности не существуют сами по себе, а определяются множеством самых различных факторов объективного и субъективного характера, в том числе конкретно-историческими условиями развития страны, ее геополитическим положением, особенностями политико-правовой и духовно-нравственной культуры, религиозными и национальными традициями народа, территориальными просторами и климатическими условиями, обороноспособностью страны. Нельзя не учитывать и то, что в мире происходят глобальные перемены, причем нередко совершаются они неимоверно быстро. Меняются люди и образ их жизни, меняется техника и технологии производства, обостряется или, наоборот, снижается накал социальной борьбы, в том числе за лидерство в глобальной конкуренции. Реальностью становятся невиданные ранее природные катаклизмы, техногенные катастрофы и масштабные социальные конфликты. Серьезный отпечаток на власти и управлении оставляет не только современность, но и факты далекой истории.

Ко всему этому добавляется расширяющееся пространство виртуальных коммуникаций, огромные, до конца еще не осознанные возможности электронных систем управления и социальных сетей, усиливающиеся международные миграционные потоки, негативные проявления многих мультикультурных и субкультурных процессов. Глобализация, киберпространство, массовый, никем и ничем не ограниченный обмен информацией посредством социальных сетей формируют новый мир, трансформируют сложившиеся общественные отношения, причем нередко самым парадоксальным образом.

С изменением геополитической ситуации, а тем более государственного строя тут же меняются многие характеристики управления, его принципы и целевая направленность. Именно это произошло не так давно и с нашей страной в связи с воссоединением с республи-

кой Крым. Россия взяла курс на построение демократического, федеративного, правового, социального государства в форме президентской республики. Конституционно провозглашено, что высшей ценностью для государства является человек, его права и свободы.

Тем не менее, четко просматривается и другая сторона: в России никак не удастся преодолеть коррупцию, неконкурентность некоторых отраслей народного хозяйства. По-прежнему актуальной остается задача модернизации системы государственного управления. По качеству государственных институтов Россия находится на 89 месте в мире, что, естественно, порождает недовольство в обществе и самую серьезную озабоченность во власти. Не случайно Президент РФ практически в каждом своем послании Федеральному Собранию возвращается к одной центральной проблеме – *эффективности государства*. Эта тема звучала в Послании Президента 4 декабря 2014 г., в котором была поставлена задача придать большую слаженность управленческой деятельности федеральных, региональных государственных органов и органов местного самоуправления.

Несмотря на то, что наука государственного управления достаточно молода, хотя интерес к данной проблематике возник еще в глубокой древности, она уже носит комплексный характер, что позволяет синтезировать имеющиеся знания, представить управление как целостность во всем многообразии и богатстве ее черт, свойств, элементов и особенностей. Это обусловлено тем, что сегодня еще в большей степени, чем прежде, человечество нуждается в добротной научной теории государственного управления, способной ответить на самые острые вызовы нового времени. В последние годы в нашей стране вышло немало монографий, научных статей, учебников и учебно-методических пособий, специально посвященных вопросам государственного управления. Заметное место среди них занимают публикации Г. В. Атаманчука, В. П. Воробьева, Н. И. Глазуновой, А. Г. Барабашева, Ю. К. Краснова, Р. В. Енгибаряна, А. В. Оболонского, Е. В. Охотского, О. М. Роя, В. Е. Чиркина и др. Их идеи нашли отражение в данном пособии.

В основу данного издания положена концепция государственного управления, разработанная профессором Г. В. Атаманчуком и добавленная профессором Е. В. Охотским. Авторы исходят из понимания, что теория государственного управления – это:

- самостоятельная отрасль научных знаний и неотъемлемая со-

ставная часть науки социального управления. Управление рассматривается как результат (итог) интеллектуальной деятельности, который может быть созидательно-конструктивным и разрушительным, развивающим и тормозящим, реформаторским и революционным, нравственным и безнравственным, злонамеренным и добропорядочным;

- комплексное знание, включающее в себя соответствующие методологические аспекты фундаментальных общественных наук. На их основе выводится понятие «система государственного управления и его механизм» как единство и взаимосвязь органов государственного управления и тех управляемых объектов, в отношении которых они реализуют свои властные управленческие полномочия.

Данная теория носит фундаментальный характер, выполняет онтологическую, гносеологическую, эвристическую, методологическую, идеологическую, практически-преобразующую и прогностическую функции.

Объект рассмотрения в данном пособии – государство и государственный аппарат, его организационные, правовые и нравственные основы, совокупность тех правовых и социальных институтов, которые *упорядочивают* государственную управленческую деятельность, определяют качество и эффективность ее воздействия на общественные процессы.

Предмет – некоторые аспекты истории формирования науки государственного управления и современных концепций государственного управления; сущность, содержание и закономерности развития системы государственного управления; принципы, цели, формы, методы и правовые основы взаимоотношений государства (как субъекта управляющего воздействия) и общества (как объекта этого воздействия); объективные условия и субъективные факторы, обуславливающие эффективность государственного управляющего воздействия. Специальному научному анализу подвергается механизм прямых и обратных связей в системе государственного управления, стиль и регламентация управленческой деятельности; особенности анализа, прогнозирования и планирования в государственном управлении; механизмы нормотворчества и нормоприменения в сфере публичного управления; порядок принятия и реализации государственных управленческих решений; обеспечения высокой эффективности государственного управления.

Итогом обучения должно стать умение магистрантов синтезиро-

вать теоретические знания о современной системе государственного управления, максимально интегрировать их в профессиональную деятельность в органах государственной и муниципальной власти¹.

Основные задачи учебного пособия:

- раскрыть содержательную сторону основных научных школ, концепций и теорий, позволяющих всесторонне осмыслить государственное управление;

- рассмотреть государственно-административное управление как систему с весьма сложной структурой;

- обосновать принципы, подходы, основные направления и меры, обеспечивающие перевод системы исполнительной власти и государственной службы из существующего состояния в желаемое будущее (стратегическое управление);

- сформировать у магистрантов знание административно-управленческого процесса, компетенции, связанные с технологиями подготовки, принятия и реализации государственных и муниципальных управленческих решений.

Методы изучения – логический, структурно-функциональный, восхождения от абстрактного к конкретному, от общего к частному институциональный, социологический, ретроспективного исторического и сравнительного анализа.

Практическая предназначенность – формирование у магистрантов прочных знаний, умений и навыков (компетенций), необходимых для высокопрофессионального исполнения соответствующих публично-политических и государственно-служебных обязанностей.

¹ Федеральный государственный образовательный стандарт высшего образования по направлению подготовки 38.04.04 Государственное и муниципальное управление (уровень магистратуры), утвержденный приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 26 ноября 2014 г. № 1518.

Глава 1. Государственное управление: теоретико-методологические аспекты, его природа

1.1. Управление, его сущность и структура

Управляемость – важнейшая характеристика всех организованных социальных систем. Будучи главным средством объединения людей и упорядочения их повседневной жизни, управление присутствует буквально во всех сферах и структурах общественного бытия. Однако далеко не всегда оно носит государственно-властный характер: в обществе действуют не только органы государственной власти и управления, но и множество иных субъектов, обладающих управленческими (официальными и неофициальными), организационно-распорядительными и даже контролирующими полномочиями.

Управление – это результат целенаправленной интеллектуальной деятельности людей, их сознания и воли; волевое воздействие субъекта на объект в направлении перевода последнего в качественно новое состояние. Причем это действие не спонтанное и не случайное, а строго соответствующее интересам субъекта и тем целям, которые он ставит перед собой. Управленческие отношения возникают только тогда и там, где требуются осознанные усилия для ведения какого-либо дела с целью достижения определенных социально значимых результатов. Вне управления в обществе может быть только беспорядок и хаос, а как следствие – человеческие неурядицы, беды и трагедии.

Управлять, как писал в свое время А. Файоль, – значит предвидеть и планировать, организовывать, распоряжаться и мотивировать, координировать и контролировать. Предвидеть – означает учитывать грядущее и вырабатывать программу действий на ближайшее и отдаленное будущее и на этой основе планировать действия и подбирать методы; организовывать – строить намеченный заранее материальный и социальный организм; распоряжаться – принуждать и побуждать персонал работать надлежащим образом; координировать – согласовывать, объединять и гармонизировать действия участников единого производственного процесса; контролировать – заботиться о том, чтобы все совершалось согласно установленным правилам и отданным распоряжениям, а если что-то

не так – своевременно исправлять и корректировать.

Управление – явление в структурном отношении достаточно сложное, оно включает немало логически взаимосвязанных между собой элементов. Назовем важнейшие его составляющие:

- *анализ* – неперенное условие принятия оптимального управленческого решения и достижения желаемого результата. Нормально управлять, опираясь на домыслы, предположения и ощущения, невозможно. В основе анализа должны лежать научные знания и трезвый учет реальных условий общественного развития, достоверная информация о состоянии управляемого объекта и наличии в распоряжении управляющего субъекта необходимых ресурсов. Анализ и предвидение предполагают расчленение изучаемого явления на отдельные элементы, выявление их сильных и слабых сторон, сравнение имеющегося с данными аналогичных объектов и действующими нормативами, формулирование выводов и прогнозирование возможных вариантов дальнейшего развития объекта. От всего этого напрямую зависят четкость работы, дисциплинированность кадров, слаженность функционирования механизма управления и его результативность;

- *предвидение и прогнозирование* – представление субъекта управления о возможном состоянии и изменениях управляемого объекта в процессе реализации управленческого решения. Чтобы предвидеть, говорил Огюст Конт, надо знать, а чтобы грамотно управлять, надо предвидеть и соответствующим образом планировать. Поэтому каждый прогноз должен опираться на достоверные знания и учитывать материально-экономические, правовые, интеллектуально-кадровые, социокультурные, национально-психологические и другие возможности общества. Перекосов и крайностей в этом деле не должно быть;

- *программирование* – процесс определения конкретных ориентиров социально-политического и экономического развития, осуществляемых путем разработки и утверждения соответствующих концепций и программ². Программирование позволяет мобилизовать имеющиеся материальные, финансовые, кадровые и организационные ресурсы, сконцентрировать внимание на достижении стратегически привлекательных целей общественной значимости;

- *моделирование* – важнейший элемент управления на научных

² Юридическая энциклопедия / под ред. Б. Н. Топорнина. М. : Юристъ, 2001. С. 889.

основаниях. Речь идет о разработке и передаче в распоряжение управляющего субъекта различных вариантов моделей развития управляемой системы, разработанных с учетом возможных изменений внешних обстоятельств, например геополитической обстановки, конъюнктуры мирового рынка, сложившейся экономической ситуации и т. д.;

- *планирование* – важнейшее средство проведения в жизнь социально-экономической политики. Дело не только в постановке целей, формулировке задач и показателей, а, прежде всего, в определении необходимых для их достижения ресурсов, максимально конкретном определении сроков и исполнителей, форм и методов организации исполнения, поэтапного контроля деятельности управляющего субъекта и всех тех, силами которых обеспечивается выполнение плановых заданий. Хорошее планирование – гарантия высокоэффективного управления;

- *принятие управленческого решения*. Управленческое решение – это идеальная модель будущего состояния объекта, воля управленца, реализуемая в пределах предоставленных ему полномочий. И неважно, каково это решение по форме – закон или подзаконный акт, документ, выражающий единоличную или коллегиальную волю; общегосударственное или локальное; стратегическое или оперативное; долгосрочного или краткосрочного действия. В каждом из них получают официальное закрепление миссия, замыслы, цели и задачи управляющего воздействия, определяются пути, способы и ресурсы решения поставленных задач, устанавливается порядок согласования усилий взаимодействующих структурных элементов, определяются условия, наличие которых гарантирует возможность раскрыться таланту и профессиональному потенциалу каждого исполнителя;

- *организация исполнения управленческого решения* – совокупность форм, методов и, главное, действий по налаживанию вертикальных и горизонтальных взаимосвязей между людьми, способ упорядочения действий групп и индивидов на основе общепринятых норм и ценностей – политических, правовых, нравственных, религиозных и др. Главная задача – обеспечение целенаправленной и эффективной совместной деятельности людей. Цель – обеспечение разумного разделения и кооперации труда, строгое разграничение прав и обязанностей работников, гарантированность должной

исполнительской дисциплины и персональной ответственности каждого. Организация включает в себя регламентацию, координацию, субординацию, регулирование, реординацию, мотивацию, ин- структурирование и немало других составляющих;

- *регулирование* – уточнение статуса, полномочий и порядка действий субъекта, процесс приведения деятельности людей в определенный порядок. Регулирование обеспечивает устойчивость системы, приводит ее в нормальное состояние в случае отклонения от заданных параметров. Регулирование может быть правовым и организационным. Правовое регулирование осуществляется путем наделения участников управленческих отношений субъективными правами, юридическими обязанностями и соответствующей ответственностью. Организационное, как правило, носит рекомендательно-координирующий характер, никаких юридических последствий не предполагает, но, тем не менее, оказывает существенное мотивирующее, принудительно-организующее, а также воспитывающее воздействие на общественные отношения всех уровней и видов;

- *мотивация* – внутренне осознанное побуждающее воздействие, формирующее готовность подчиненных к активному действию. Границы мотивации определяются, с одной стороны, интересами и потребностями человека, с другой – побуждениями к достижению той или иной социально значимой цели. Мотивировать можно в разных формах – материальных и моральных, экономических, социально-политических и воспитательных. У большинства людей доминируют мотивы самосовершенствования, желания стать высококвалифицированным специалистом, жить зажиточно, достойно и интересно, быть полезным людям;

- *учет и контрольно-надзорная деятельность* – важнейшая функция управления и оценки его результатов, процесс накопления, анализа и обобщения управленческой информации и использования ее для регулирования управленческих отношений. Контроль предполагает сбор, обработку и анализ управленческой информации, сравнение достигнутых результатов с запланированными показателями, разработку мероприятий, стимулирующих достижение намеченных целей. С помощью контроля выявляются отклонения в управляемой системе от заданных параметров, на их основе принимаются меры для приведения системы в нормальное состояние. Этим контроль отличается от надзора. Надзор только выявляет от-

клонение, информирует об этом компетентные инстанции и просит их соответствующим образом отреагировать на полученную в результате контрольно-ревизионной деятельности информацию;

- *регламентация* – упорядочение, распоряжение, предписание, отвечает на вопросы: в каких пределах, где, когда и чем должен заниматься каждый, начиная с руководителя и заканчивая рядовым исполнителем? Реализуется посредством административных и должностных регламентов, инструкций, уставов, положений;

- *реординация* – статусное переподчинение одной общности другой, перерастание полномочий и функций как по вертикали, так и горизонтали. В качестве примера реординации можно привести практику структурно-функциональной реорганизации системы органов исполнительной власти в рамках административной реформы. В режиме реординации проводится переподчинение министерств, служб и агентств, некоторые из них и вовсе упраздняются. Передача отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления – это тоже пример реординации;

- *координация* – выражает пространственную упорядоченность компонентов системы по горизонтали, обеспечивает взаимопонимание и четкость взаимодействия компонентов одного уровня³. Это такая упорядоченность, при которой все части данной общности характеризуются тождественностью и равновеликостью⁴, например, координация должностного взаимодействия государственных служащих по горизонтали в соответствии с нормами внутреннего распорядка служебных отношений;

- *субординация* – модель управления, обеспечивающая вертикальное упорядочение элементов системы. Вместо сорасположения и координации здесь действует соподчинение, когда один элемент становится ведущим, «берет верх» над другими и подчиняет их себе, становится определяющим началом для всех остальных. Все определяется статусом, объемом власти, юридической силой принимаемых управленческих решений. Не последнюю роль играет и авторитет. Вертикальный характер управленческого взаимодействия присущ, например, государственным органам исполнительной власти, аппаратным структурам государственных и муниципальных органов. Здесь четко действует принцип статусно-

³ Афанасьев В. А. Системность и общество. М. : Мысль, 1980. С. 115.

⁴ Граждан В. Д. Социология управления. М.: Юрайт, 2014. С. 503.

должностного подчинения, который характеризует служебные отношения по линии, скажем, «министр – заместитель министра – директор департамента – начальник отдела – специалист». Причем служащий подчиняется не только своему непосредственному руководителю, но и всем вышестоящим структурам в соответствии с властно-организационной иерархией данного органа.

С точки зрения социальной сущности управление – это общественно обусловленное явление, связанное с реальной жизнью и повседневной совместной деятельностью людей. Оно всецело зависит от сознания, воли, организованности, ценностных ориентаций, интересов и потребностей людей. Каждый народ и каждая нация, каждое государство и каждый человек всегда находится перед выбором, всегда вынужден принимать то или иное решение. Наука управления помогает выбрать из многих возможных вариантов самый достойный и правильный ход, определить наиболее значимые цели, сформулировать приоритетные направления деятельности, избрать оптимальный путь достижения поставленных целей.

Субъект управления – активное начало управленческого процесса, всегда выступает в качестве инициатора субординационно-иерархического взаимодействия. Субъектом управления является либо конкретное лицо (индивид), либо формализованная структура (объединение людей), которая по отношению к другим обладает соответствующими ресурсами, знаниями, культурой, полномочиями и, главное, способностью взять на себя ответственность за свои управленческие решения. Это может быть политический лидер или высококлассный специалист-управленец, выборное должностное лицо или назначаемый менеджер (например, сити-менеджер).

По сравнению с другими субъектами общественных отношений субъект управления обладает вполне определенными преимуществами – материальными, интеллектуальными, статусно-правовыми, властными, наконец. Главный его признак – способность и реальная возможность принимать управленческие решения и обеспечивать (если надо, в принудительном порядке) их реализацию. Субъект не только инициирует взаимодействие и определяет его организационную форму, но и управляет этим взаимодействием, обеспечивая тот или иной результат.

Объект управления – это то, на что направлено управляющее воздействие субъекта управления. Он выступает в роли восприни-

мающей стороны и образует особое поле системы управленческого взаимодействия.

Объекты управления:

- отдельный человек. Принимая решение о помиловании осужденного, президент принимает управленческое решение, которое имеет не только частное, но и важное социально-воспитательное значение. Решение о премировании работника также носит управленческий характер. Оно направлено не только на улучшение материального положения данного человека, но и преследует другие не менее важные цели – воспитание, стимулирование качественного труда, повышение эффективности производства;

- трудовые коллективы, партии и другие объединения людей. Парламент, принимая новый закон, например, о политических партиях, преследует цель совершенствования политической системы страны. Объектом управления в данном случае выступают политические партии и общественно-политические объединения, которые должны внести в свои программы, уставы и повседневную практику необходимые поправки в соответствии с новым законодательством;

- социальные слои, классы, нации, страты;

- общество в целом как совокупность политической, экономической, социально-бытовой, культурной, военно-оборонительной и иных сфер жизнедеятельности людей. Федеральные законы, указы президента, постановления правительства, как правило, объектом своего управляющего воздействия имеют общество в целом, как во времени и в пространстве, так и по всем субъектам организационно-управленческого регулирования.

Основные свойства объекта управления:

- внутреннее единство. Единство в том смысле, что в нем не должно быть абсолютно самостоятельных, ни от чего и ни от кого не зависящих подсистем, которые не подлежат воздействию со стороны управляющего субъекта. Члены сообщества как объекта управления живут как единое целое, вступая в определенные связи и отношения между собой. Если в сообществе появляется «самостоятельная» часть, то ее существование может быть лишь временным и в чем-то исключительным;

- активность, т. е. способность проявлять инициативу по отношению к субъекту управления и даже (при определенных обстоятельствах) сопротивляться принятым решениям;

- относительная самостоятельность в своей внутренней жизни, обладание относительной автономией в своих потребностях и интересах, которые нередко не совпадают с интересами и потребностями управляющего субъекта;

- адаптивность, приспособляемость к различным условиям и факторам общественного бытия;

- способность к самоорганизации. Мелочная опека, авторитарно-бюрократическое управление, стиль «закручивания гаек» и тоталитарный контроль, если и могут приносить краткосрочный эффект, в длительной перспективе однозначно вредны и деструктивны.

Конечно, каждое общество имеет свою историю, свою культуру и свой менталитет, живет по собственным законам, руководствуется нормами определенных традиций и обычаев.

Субъекты и объекты управления неразрывно связаны между собой и взаимодействуют в рамках определенных связей и отношений, которые называют *управленческими отношениями*. Управленческие отношения отличаются тем, что они:

- по форме субъективны, а по содержанию объективно обусловлены, складываются безотносительно к тому, какой стороной этих отношений они выступают – активной или пассивной. Следует отметить, что носителями управленческих отношений в той или иной мере являются все участники общественной, коллективной и индивидуальной деятельности;

- являются сознательно-волевыми. Осуществляя функции управления, люди руководствуются заранее поставленными целями, стремятся регулировать свои действия во имя достижения этих целей. Отсюда понятно, что управленческие отношения носят не только сознательно-организующий, но и четкий, целенаправленный, волевой, определенным образом мотивированный характер;

- по своему характеру действительны, направлены на достижение определенного результата. В одном случае они созидательны, в другом – разрушительны, в третьем – на одних направлениях стимулируют развитие, а на других – тормозят и сдерживают продвижение вперед. Управление – это не слова, призывы и увещания, а конкретное дело и, главное, осязаемые, нужные людям результаты.

В отличие от объекта более удобным критерием классификации управленческих отношений является субъект управления. По этому критерию можно выделить, как минимум, шесть видов уп-

равления и управленческих отношений:

- государственное управление осуществляется государственным аппаратом от имени народа, по поручению народа и во имя народа. Государственное управление распространяется на все общество и все его подсистемы как управляемую целостность;

- местное самоуправление. Объектом такого управления являются местное сообщество (жители) определенной административной территории (муниципального образования), которые непосредственно или через создаваемые структуры (органы местного самоуправления) управляют делами своего муниципального образования, самостоятельно и под свою ответственность;

- менеджмент – самостоятельный вид профессиональной деятельности, направленный на достижение определенных целей в процессе хозяйственной деятельности. Это разработка (моделирование), создание и максимально эффективное использование социально-экономических систем, нацеленных на предпринимательский успех, лучшее использование ресурсного потенциала предприятия, фирмы, компании, региона, всего народнохозяйственного комплекса страны. Основные функции менеджмента: планирование, организация, мотивация, контроль. По своим видовым проявлениям менеджмент бывает: общий и специальный, стратегический и ситуационный, финансовый, экологический, инновационный, антимонопольный и т. д. Различны и его объекты – крупный, средний и малый бизнес, строительство, транспорт, связь и торговля, здравоохранение, наука, образование и ЖКХ, социокультурная сфера. Но главный его предмет – управление производственно-экономической деятельностью с целью обеспечения должной организованности, высокого качества производства и получения прибыли;

- общественное управление реализуется силами выборных органов различных общественных формирований – политических партий, профессиональных союзов, творческих объединений, научных сообществ;

- групповая саморегуляция в рамках кооператива, товарищества, ассоциации, артели, предприятия и др. На уровне такого управления люди, свободно и добровольно объединившись в союз, сами на договорных началах управляют своей жизнедеятельностью;

- единоличное управление (самоменеджмент) – управление со стороны субъекта собственными действиями и поступками. Этот

вид управления многие ученые рассматривают в качестве исходного элемента всех остальных видов управления. Человек, который не в состоянии организовать себя, управлять другими не способен.

Многообразие большое, но в целом социальный механизм государственного управления в любой его форме может быть выражен следующей моделью: «интересы – потребности – цели – задачи – решения – действия – результаты – анализ достигнутого – очередные цели и задачи». Эта логическая цепочка раскрывает объективную логику управленческого процесса, переход объективного в субъективное и, наоборот, трансформацию субъективного в объективное. При этом интересы, потребности и мотивационные механизмы выступают объективными детерминантами управления, воплощающими в себе импульсы и запросы общества.

1.2. Государственное управление и его социальная природа

Среди вышеперечисленных видов управления государственное управление занимает особое место. И это не случайно. Государственное управление – это механизм реализации властных полномочий государства по руководству, организации и целенаправленному государственно-властному воздействию на общество и все его подсистемы. Это особый вид профессиональной деятельности по реализации законодательных, исполнительных, судебных и иных властных полномочий государства в целях реализации его правотворческих, правоисполнительных, правоохранительных и воспитательных функций.

В научной и учебной литературе понятие «государственное управление» представлено в самых различных редакциях. Обобщив представленные в научных публикациях позиции, государственное управление можно определить как *целенаправленное, организующее и регулирующее воздействие государства (через систему государственных органов, организаций и соответствующих должностных лиц) на общественные процессы, сознание, поведение и деятельность людей.*

Государственное управление характеризуется многими только ему присущими признаками:

1) масштабность, распространенность управляющего воздействия на все общество и даже (при определенных условиях) воз-

действие, выходящее далеко за его пределы в рамках проводимой международной политики. Государственное управление отличается огромными *объемами* охватываемых общественных отношений, процессов и явлений, затрагивает интересы и потребности всего населения страны, определяет судьбы как миллионов, так и каждого человека в отдельности. Государственная власть определяет вектор развития и регулирует общественные отношения буквально во всех сферах (политико-идеологической, производственно-экономической, технико-инновационной, энергетической, финансовой, социально-бытовой, духовно-культурной, военно-оборонной, международной) и областях жизнедеятельности людей – промышленность, сельское хозяйство, строительство, образование, наука, ЖКХ, здравоохранение, оборона, дипломатия и т. д. Все другие разновидности власти имеют территориально ограниченный, производный, подчиненный характер;

2) властный характер. Государственное управление – не что иное, как процесс (и одновременно механизм) реализации государственной власти. Это не просто пожелания и намерения, это, прежде всего, мотивированное, целенаправленное, соответствующим образом стимулируемое законотворческое, распорядительно-регулирующее, контрольно-надзорное, а в необходимых случаях – и силовое, в том числе с помощью судебной системы и спецслужб, побуждающее воздействие. Прежде всего, это подзаконная исполнительно-распорядительная деятельность на основе закона, во имя закона и во исполнение закона.

Государственная власть отличается тем, что:

а) носит политический характер, хотя и не всякая политическая власть является государственной;

б) реализуют эту власть соответствующие государственные органы, государственные организации и должностные лица;

в) она едина, централизована и консолидирована – двух государственных властей нигде нет и быть не может, ибо, как показывает исторический опыт, двоевластие приводит к гибели государства;

г) государство выполняет своего рода роль арбитра в решении социальных проблем и конфликтов (прежде всего через судебные органы). Никакая другая власть такого рода задачу выполнять не может, для этого у нее нет ни полномочий, ни средств, ни соответствующего инструментария;

д) государственная власть объединяет и разделяет население по административно-территориальному и (или) национально-территориальному признаку. В результате, с одной стороны, формируется единая государственная общность, а с другой – происходит дифференциация единой власти по конкретным территориальным образованиям;

е) государственная власть реализуется специализированным государственным аппаратом;

ж) только государственная власть юридически уполномочена применять легализованное и легитимное принуждение;

3) возможность использования в своей управленческой деятельности всех имеющихся в обществе ресурсов: материальных, властных, интеллектуально-кадровых, финансовых, социальных, информационных, демографических и т. д. Государство помимо юридических, экономических, политико-идеологических и организационных форм широко использует специфические ресурсы управленческой деятельности, например принуждение. Государство и только государство обладает легитимным правом применения насилия: уголовного наказания, административных, дисциплинарных, имущественных и иных санкций. Никакая иная, даже самая авторитетная, социальная структура такими полномочиями не обладает;

4) органическая целостность во всем богатстве его элементов, свойств и отношений. В государственном управлении проявляется диалектическое единство интересов власти, общества и гражданина, реализуются интересы, потребности и реальные возможности общества и каждого гражданина.

Характер субъектно-объектных отношений позволяет определить государственное управление в узком и широком смыслах. В *узком смысле* – это управление делами общества органами исполнительной власти посредством соответствующих форм организующей, координирующей, распорядительной, контрольно-надзорной деятельности. Государственное управление в *широком смысле* – это функция государственных органов всех ветвей власти, соответствующих государственных учреждений и организаций, а также структур местного самоуправления. Такое управление реализуется в законодательной, исполнительной и правосудной формах.

По своему содержанию государственное управление:

- обеспечивает согласование интересов общества и различных социальных групп и классов (общегосударственных, региональных, национальных, корпоративных, личных);
- определяет приоритетные в конкретной исторической социально-политической ситуации группы интересов и потребностей;
- закрепляет выбор (в соответствии с приоритетами и предпочтениями) стратегических, оперативных и тактических целей, определяет политический курс, распределяет основные силы, ресурсы, закрепляет формы и способы их осуществления;
- решает вопросы, связанные с поиском, накоплением и распределением материальных, финансовых, интеллектуально-кадровых, информационных, эвристических и иных ресурсов, необходимых для решения жизненно важных проблем;
- обеспечивает внутреннюю и внешнюю безопасность общества и государства.

Основные сферы государственно-управленческого воздействия – внутренняя политика и международные отношения, экономика и культура, бюджет и межбюджетные отношения, сфера социального развития, пространство взаимодействия между этими сферами; информационное и правовое обеспечение; прогнозирование, планирование и программирование общественного развития.

Ведущая роль в этой системе принадлежит, естественно, *субъекту управления* – носителю властных полномочий. Представляют его президенты, правительства, министры, парламенты и депутаты, главы республик, губернаторы, мэры, главы муниципальных образований, судебные и контрольно-надзорные органы, другие властные структуры. Существуют они *не для властвования и не для личных удовольствий, а для управления*, т. е. для непростой повседневной работы по упорядочению жизни людей. По крайней мере, так оно должно быть. Субъект власти только тогда приобретает социальный смысл, когда органически вмонтирован в систему управления, знает «свой маневр», профессионально подготовлен и готов к ответственной и результативной общественно-созидательной деятельности. Власть как субъект управления – не простой соучастник созидательно-преобразующей деятельности, от нее непосредственно зависит, как говорится, качество конечного продукта. Поэтому власть должна адекватно отражать потребности, интересы и цели общественного бытия; выступать приверженцем

самых высоких социальных идеалов; играть ведущую роль в разрешении социальных противоречий и конфликтов; вести предметную информационно-аналитическую, программно-ориентирующую и политико-просветительную работу; быть инициатором, а во многом и авангардом инновационного обновления.

Государственно-управленческие отношения строятся в основном в рамках принципа императивности по линии «власть – подчинение», «решение – контроль – исполнение». Учитывается, естественно, активная роль и объекта управляющего воздействия. По целям управленческие отношения подразделяются на охранительные и регулятивные; по направленности – на вертикальные и горизонтальные; по содержанию – на отношения общей, отраслевой, межотраслевой и внутриорганизационной компетенции; по функциям – на субординационные, координационные и реординационные.

Изложенное позволяет представить государственное управление как практическое, организующее и регулирующее воздействие государства на общественную и частную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения и заранее спланированного преобразования.

В научной литературе, а тем более на страницах публицистических и научно-популярных изданий встречаются и такие понятия, как «управление государством», «правовое управление государством», «управление делами государства»⁵. Эти понятия в общественном сознании практически тождественны, хотя на самом деле это не совсем так.

Управление государством – это упорядочение общественных отношений, регулирование государственного порядка, обеспечение условий для гармоничного развития личности, защита прав и свобод человека и гражданина. Управление в этом случае связано с объективной необходимостью в регулировании общественных отношений, объединении людей, установлении определенных правовых стандартов и норм поведения и действия людей; оно направлено на реализацию целей и решение задач по удовлетворению общественных интересов путем организации людей и целенаправленного регулирования их повседневной деятельности; использует все имеющиеся в обществе ресурсы и властные полномочия.

⁵ Прокошин В. А. Мир юридической инноватики – служащим. Консенсусное и управленческое право. М. : Мосиздатинвест, 2006. С. 314–317.

Правовое управление осуществляется там, где силами гражданского общества проблема не решается и возникает необходимость исполнения законов в принудительном режиме. Это сфера, где ведущую роль играют правовые средства, широко используются силовые, контрольно-надзорные и другие формы юридического принуждения. Причем касается это не только государственных объектов, но и частных коммерческих и некоммерческих организаций, соответствующих юридических и физических лиц.

Управление делами государства – непрерывная, постоянная управленческая деятельность, направленная на обеспечение государственных интересов, прав и свобод граждан, общественного правопорядка и общественной безопасности. Реализуется она соответствующей системой органов государственной и муниципальной власти на основе принципов федерализма, законности, субординации, разделения власти. Особый его предмет – стандартизация, сертификация, аккредитация, статистика, отчетность, метрология.

Большое многообразие в подходах и не меньшая номенклатура управленческих дефиниций заставляют предметнее исследовать виды государственного управления.

1.3. Виды государственного управления

В зависимости от критерия классификации можно выделить различные виды государственного управления. Управление может быть *демократическим*, коллегиальным, или *антидемократическим*, т. е. авторитарным, тоталитарным, диктаторским. В нашей стране на протяжении практически всего XX в. господствовала система государственного управления, основанная на однопартийной системе с ее авторитарно-бюрократическим стилем управления. Такое управление до поры до времени было достаточно действенным, но в целом оказалось социально малоэффективным и к началу 1990-х годов практически себя исчерпало. В результате случился тяжелый кризис, который страна с немалыми трудностями преодолела и перешла к демократической системе управления.

По иерархической структуре власти государственное управление может быть федеральным, региональным и местным. Некоторые авторы выделяют также: международное публичное управление, которое осуществляется органами, которые созданы либо ми-

ровым сообществом, либо региональными международными объединениями; государственное управление на общегосударственном уровне; управление на уровне субъектов федерации; управление в автономных образованиях; управление на уровне муниципальных образований, которое обозначено как местное самоуправление.

Вообще же государственное управление как функция единой государственной власти представляет собой органическое единство. Недопустимо механически перетасовывать ресурсы и полномочия между различными уровнями власти. Распределение государственных полномочий по различным уровням должно осуществляться по ясному критерию – функция должна исполняться только на том уровне управленческой вертикали, где это будет сделано с наибольшей пользой для граждан и для страны в целом⁶. По объекту управляющего воздействия государственное управление может быть функциональным (отраслевым и межотраслевым) и территориальным.

Функциональное управление предполагает наличие вертикальной соподчиненности от центра до предприятия. Реализуется оно через министерства, службы и агентства, которые осуществляют единую политику в отрасли или сфере своих управленческих полномочий, разрабатывают соответствующую нормативно-правовую базу управления, обеспечивают необходимые внутриотраслевые и межотраслевые пропорции, осуществляют кадровое регулирование, контроль и надзор, оказывают государственные услуги населению.

Территориальное управление направлено на рациональное размещение производства, углубление специализации и комплексное развитие регионов, выравнивание уровней их экономического и социального развития. Оно обеспечивается разграничением полномочий между федеральными, региональными и местными органами власти. В Российской Федерации управление осуществляется из трех основных «центров»:

- 1) федеральных органов власти силами федеральной государственной (гражданской, правоохранительной и военной) службы;
- 2) органов власти субъектов федерации и соответствующих структур гражданской службы субъектного уровня;
- 3) местных органов власти и муниципальной службы. Определенные задачи государственной важности решаются управленче-

⁶ Путин В. В. Россия сосредоточивается // Известия. 2012. 16 янв.

скими структурами государственных предприятий и учреждений.

В зависимости от целей, задач и временных рамок государственное управление подразделяется на стратегическое, тактическое и оперативное.

Стратегическое государственное управление предполагает долгосрочную ориентацию общества по отдельным направлениям, сферам, объектам и территориям, определяет цели развития общества и задает основной вектор деятельности каждому звену управления. Основой стратегического управления являются стратегические планы, концепции и целевые программы, ориентированные на качественное изменение социума, сравнимые с лучшими мировыми достижениями.

Тактическое управление рассчитано на конкретные действия государства по реализации промежуточных целей тактического характера. Это средне- и краткосрочное управление, при котором на базе имеющейся информации происходит постоянное сравнение показателей стратегического плана с достигнутыми результатами за определенный период. В рамках тактических решений осуществляется корректировка показателей стратегического плана, пересматриваются промежуточные цели и задачи.

Оперативное управление ориентировано на решение проблем, возникающих в результате нежелательных отклонений от заданного генерального курса. При этом властями используется ситуационный подход к анализу объективной реальности, при котором выбирается более приемлемый в данный момент вариант воздействия на дальнейшее развитие ситуации.

По содержанию и методам управляющего воздействия государственное управление может быть (по методике ООН⁷) политическим, административным, экономическим.

⁷ В управлении взаимодействуют государство, рынок и гражданское общество. Исходя из этого Генеральная Ассамблея ООН, приняв резолюцию 50/225 1996 г. «О государственном управлении и его развитии», выделяет четыре типа государственного управления: экономическое управление (процесс принятия и реализации государственных решений, касающихся экономической сферы); политическое управление (разработка политики и принятие политических и соответствующих правовых решений); административное управление (проведение политики с помощью эффективного, ответственного и «прозрачного» государственного администрирования); системное управление (организация и процедуры в гражданском обществе, защищающие и отстаивающие культурные и религиозные ценности, социальное обеспечение, свободу и создающие благоприятную атмосферу для самореализации личности).

Политическое управление – основная форма регулирования общественных отношений в классовом обществе, осуществляется публичным образом посредством государственной власти и других субъектов политической системы. Это разработка политики, принятие политических и соответствующих правовых решений и их практическая реализация. В политическом управлении в подавляющем большинстве случаев используются императивы субъекта государственной власти. В современном обществе политическое управление осуществляется в государственно-правовой форме с разделением власти в рамках соответствующих «сдержек и противовесов», при высоком уровне социального контроля.

Административное управление – проведение политики с помощью эффективного, ответственного и «прозрачного» государственного администрирования. Административное воздействие – это непосредственное влияние на интересы управляемых объектов методами директивного принуждения, с помощью разрешения, запрета, дисциплинарных санкций, применяемых независимо от их мнения. Суть такого управления – воздействие на управляемых по схеме «приказ – подчинение». Примером может служить любое постановление или распоряжение органа (должностного лица), наделенного государственно-властными полномочиями, где содержатся правовые императивы – обязательные предписания нижестоящим субъектам совершать (не совершать или воздерживаться от совершения) те или иные действия.

Экономическое управление представляет собой процесс реализации государственных решений с помощью экономических рычагов и касающихся в первую очередь социально-экономической сферы. Это воздействие осуществляется путем воздействия на экономические интересы, т. е. через хозяйственное законодательство, финансовую, денежную и кредитную государственную политику. Учитывается, конечно, что государство обладает исключительным правом на налоговое, инвестиционное, тарифное, таможенное, экологическое и другое регулирование. В данном случае отсутствует прямое директивное принуждение, объект управления свободен в выборе варианта действий, но в случае их противоправности к нему применяются экономические, административные и даже уголовные санкции.

Социальное управление представляется как целенаправленная организованная деятельность по оказанию управляющего воздей-

ствия на социум, его подсистемы, структуры и элементы (управление трудом, образованием, здравоохранением, культурой, наукой, отдыхом и т. д.). Субъектом такого управления выступает общество в лице соответствующих государственных органов, социальных институтов, социальных групп, институтов гражданского общества и даже отдельных граждан (естественно, если они наделены соответствующими полномочиями и обладают надлежащими ресурсами).

Комплексно все указанные виды государственного управления проявляются в *антикризисном государственном управлении* – процессе применения специальных (нередко экстраординарных) методов и процедур, направленных на социально-экономическое оздоровление политической, финансово-производственной и морально-нравственной ситуации в обществе, создание и развитие условий для выхода государства из кризисного состояния. Причиной таких кризисов во многом является неадекватное и непрофессиональное управление, противоречащее политике государства и национальным интересам общества.

Основные направления управленческой деятельности в условиях системного кризиса: принятие антикризисного законодательства; модернизация финансовых механизмов; сохранение и развитие высокодифференцированных структур, в том числе банковских и государственных корпораций; курс на экономию ресурсов, особенно энергетических; освобождение от «балласта»; ускоренный оборот ресурсов; диверсификация способов деятельности; централизация управления на особо трудных участках и децентрализация на участках устойчивого функционирования; снижение доли участия государства в экономике; замена регламентации рыночными механизмами, административного контроля – страховой ответственностью; законодательное стимулирование частной инициативы и социальная мотивация рабочего класса.

Не менее важны и другие составляющие государственно-управленческой деятельности:

- управление по результатам и проектам – управление, основанное на бюджетировании, ориентированном не на объемы освоенных средств, а на конечный результат с минимальными затратами времени и материально-финансовых ресурсов. Стратегически верно ставится задача решительного перехода к финансированию проектов и социальных услуг, а не учреждений, к нормативно-подушевому фи-

нансированию, а не от достигнутого уровня затрат в прошлом году;

- управление внешним долгом – деятельность по предотвращению или смягчению долгового бремени, система мер по повышению эффективности использования привлекаемых финансовых ресурсов. Между государственными доходами и расходами должно быть и оперативное, и долгосрочное соответствие;

- управление изменениями – управление запланированными, организуемыми и контролируемые переменами и трансформациями в различных сферах общественной жизни;

- управление инновациями – государственная стратегия и соответствующая профессиональная управленческая деятельность, направленная на обеспечение инновационного развития государства, экономики, социально-бытовой сферы на основе использования передовых достижений научно-технического прогресса;

- управление качеством – создание общественно-благоприятных условий для динамичного перевода всех видов общественного производства на выпуск более качественных товаров и услуг;

- управление персоналом – управление, направленное на максимально эффективное использование кадрового потенциала организации в интересах достижения запланированных результатов в конкретно сложившихся условиях; деятельность, направленная на отбор, расстановку, мобилизацию людей, их профессиональное развитие и мотивацию к высококачественному исполнению трудовых обязательств;

- управление государственными ресурсами – анализ, планирование и формирование социальных ресурсов, их учет и контроль расходования в соответствующих интересах. Речь идет о материально-финансовых, интеллектуально-кадровых, трудовых, информационных, временных ресурсах, которые находятся в распоряжении государства, речь идет о повышении производительности труда, о создании конкурентоспособных высокотехнологичных производств, об образовании и профессионализме.

Государственное управление – не застывшее, а постоянно развивающееся явление общественного бытия. Его парадигмы постоянно совершенствуются, а нередко и кардинально меняются. Сейчас достаточно большой популярностью пользуется концепция «нового государственного управления» (New Public Management – NPM).

Более или менее в законченном виде практическая модель NPM

сложилась к середине 1980-х годов. Широкое применение NPM получила в Великобритании, Новой Зеландии, частично в Австралии, США, Германии и странах Скандинавии. В нашей стране впервые достаточно объемное теоретическое освещение концепция «нового государственного управления» получила в работах профессора Н. И. Глазуновой⁸.

«Новый менеджмент» нацелен на то, чтобы подчинить бюрократию общественным интересам и шире использовать возможности гражданского общества для давления на государственный аппарат. Поэтому предполагается вводить постоянный внешний и внутренний мониторинг ожидаемых и получаемых результатов; технологии бичмаркетинга, т. е. сравнительный анализ причин успехов и провалов; «управление по целям и качеству»; жесткий бюджетно-правовой контроль. Во многих странах даже создаются центральные службы аудита государственных структур и оценки индивидуальных результатов служебной деятельности.

Знание общества как объекта управляющего воздействия, объективных закономерностей его жизнедеятельности принципиально важно при решении каждой социально значимой проблемы. Ведь везде и во всем имеется своя специфика и свои особенности, свои, как говорится, подводные течения. Универсальных, в равной мере пригодных для всех стран, континентов и народов, принципов и технологий управления нет и быть не может. Проявляются они конкретно и используются субъективно. Главное, чтобы делалось это продуманно, грамотно, с учетом объективных обстоятельств, на научных основаниях и с трезвым расчетом.

О каких же объективных условиях, определяющих характер, особенности и эффективность государственного управления, идет речь?

Во-первых, это *территория государства, протяженность и сложность его сухопутных, морских и воздушных границ, географические условия*. Речь идет о природно-почвенных условиях, рельефности территории, водных и воздушных ресурсах, недрах и т. д.

В России имеются огромные земельные просторы, обилие лесов, сложный рельеф местности, множество болот и неплодородных территорий. Они определяют не только географическое, но и геопо-

⁸ Глазунова Н. И. Государственное (административное) управление : учебник. М. : ТК Велби, изд-во Проспект, 2006. С. 47–51.

литическое положение страны, ее оборонительную систему, диктуют технологии производственной деятельности, формы общественной жизни и повседневного быта людей.

Во-вторых, это *формы взаимодействия человека и природы*.

В своих исследованиях русский историк и географ Л. Н. Гумилев убедительно доказал, что природные богатства и климатические условия предопределяют формы жизнедеятельности людей, формируют соответствующие этносы⁹. Им представлен подробный анализ прямых и обратных связей этноса с «кормящим его ландшафтом». Ландшафт самым активным образом влияет на плотность населения, на тип градо- и домостроения, на характер и организацию поселений, на способы и приемы труда, на культуру и психологию людей. В научную лексику ученым было введено даже специальное понятие – «пассионарность» как органичная совокупность психофизических характеристик личности, определяющая его социальную активность и влияние на окружающих и, вследствие этого, на характер всех происходящих событий.

В-третьих, это *факторы экономического порядка*, характеризующие не только богатство природно-производственных ресурсов, но и качество производительных сил и господствующих в стране производственных отношений, уровень освоения научно-технических достижений. Для государственного управления экономика, уровень развития производительных сил и экономического базиса (как на мезо- и макро-, так и на микроуровне) – базовая объективная реальность. Какие бы управленческие цели государством ни преследовались, а цели эти, естественно, самые разные, не учитывать состояние национальной экономики, ее готовность и способность к решению тех или иных программ недопустимо. Нельзя выйти на антикризисный путь развития без концентрации ресурсов в самых перспективных производственно-технологических комплексах, без системы стратегического планирования, без снижения налоговой нагрузки на все виды инновационной деятельности, без увеличения инвестиций в науку, образование и здравоохранение, без повышения инвестиционной привлекательности нашей страны.

В-четвертых, это *социальная организация общества* (социальная стратификация) – один из определяющих факторов формирова-

⁹ См.: Гумилев Л. Н. Этносфера: история людей и история природы. М. : Экопрос, 1993. С. 544.

ния, функционирования, эволюции и трансформационных изменений системы государственного и муниципального управления. Речь идет о социодемографической структуре (пол, возраст), разделении социума по этнонациональному признаку (расы, нации, народности), миграционных процессах (внутренних и внешних), профессионально-трудовой структуре (образование, профессия, квалификация, вид трудовой деятельности), конфессиональном составе общества.

С точки зрения социально-классового (стратификационного) состава основными компонентами социальной организации общества являются его базовые элементы: социальные слои, группы и классы, нации и народности, кланы и тейпы, а также «первичные клеточки» – компании, заводы, фабрики, фирмы, акционерные объединения; предприятия торговли и быта; учреждения сферы жилищно-коммунального хозяйства; здравоохранения, образования, науки и культуры; политические, религиозные и другие общественные организации. Причем все эти компоненты существуют не порознь, а в органическом неразрывном единстве. Реализуя свои функции, они обеспечивают жизнеспособность общества, создают необходимые политические, экономические, духовно-нравственные и культурные условия для нормальной жизни людей. Естественно, что все это, с одной стороны, задает параметры государственного управления, а с другой стороны, находится под самым активным управляющим воздействием государственной власти и институтов гражданского общества.

В-пятых, *разнородность национального состава и религиозно-конфессиональная принадлежность населения, национально-культурных традиций и исторического опыта народа.* Чем выше сложность социума по указанным параметрам, тем сложнее им управлять. Более того, на систему государственного управления оказывают самое активное влияние факторы далекого исторического прошлого. Отсюда и особые черты характера российского народа: с одной стороны, стремление к свободе, щедрость, терпение, коллективизм, готовность к самопожертвованию, а с другой – максимализм, крайности, непоколебимость в отстаивании тех или иных идеологических конструкций. Все эти факторы до сих пор «работают»: так, до сих пор бытует мнение, что только сильная власть и жестко централизованное управление могут преодолеть трудности российского бытия.

В-шестых, *ментальность совместно проживающих на терри-*

тории страны народов. Ментальность (англ. *mentality*, фр. *menі* – склад ума, мироощущение) – глубинный уровень коллективного и индивидуального сознания, включая и бессознательное. Это совокупность устойчивых интеллектуально-психологических установок и представлений, выражающих своеобразное видение (осознание) людьми окружающих реалий и ориентирующих их социальное поведение. Для управления ментальность – объективный фактор, который самым активным образом влияет не только на состояние умонастроений, но и ценностную направленность принимаемых решений. Доминирующий менталитет обеспечивает политическую преемственность управления, социальное единство на основе утвердившихся в обществе традиций, ценностей и идеалов.

В-седьмых, нельзя не учитывать и сложившееся *соотношение мировой и национальной культур.* Грамотно управлять может лишь тот, кто знает и способен учитывать общее, особенное и единичное в общественной жизни. Необходимо не только знать достижения народов, проживающих на Востоке, Западе, Севере или Юге, но и понимать, что любая культура складывается на протяжении многих веков в рамках своих особых «естественно-социальных координат». Поэтому при переносе каких-либо образцов культуры на почву другой страны надо быть предельно внимательным, учитывать имеющиеся возможности и, главное, готовность, желание и способность народа к адекватному восприятию иных культурных ценностей.

В-восьмых, важное место в системе объективных детерминант государственного управления принадлежит *социальной сфере* сохранения, обеспечения и воспроизводства человеческой жизни, удовлетворения повседневных потребностей человека и его семьи. Если демократическое правовое государство в качестве своей главной стратегической цели заявляет обеспечение надлежащих условий для достойной жизни и всестороннего развития личности¹⁰, то в своей управленческой деятельности оно не может не учитывать сложившуюся ситуацию в сфере социальных услуг: с точки зрения динамики демографической ситуации, достигнутого уровня развития здравоохранения, образования, жилищно-коммунального хозяйства, культуры быта, системы социально-пенсионного обеспечения, защиты обездоленных и инвалидов, эффективности противодействия безработице, доступности торговой сети и т. д.

¹⁰ Статьи 1, 7 Конституции Российской Федерации.

Следовательно, для государственного управления наиболее приоритетны крупномасштабная модернизация производства, создание новых рабочих мест, адресная социальная поддержка малоимущих, оптимизация тарифов на услуги ЖКХ, переход к образованию и здравоохранению по стандартам нового поколения, создание условий, при которых граждане могли бы самостоятельно решать свои жилищные проблемы, причем уже сейчас, а не в далеком будущем. Все социальные преобразования, как того требует Президент РФ, должны быть продуманными, рациональными и неуклонными¹¹, чтобы каждый рубль, направляемый в социальную сферу, производил «социальную справедливость»¹².

В-девятых, для государства как ведущего субъекта социального управления в качестве объективного фактора выступает сложившаяся *международная ситуация, геополитическое положение страны и ее место в системе международных торгово-экономических и политических отношений, научного, военно-технического и культурного сотрудничества*. Принимая государственные управленческие решения, нельзя не учитывать возрастающую международную конфликтность, быстрое распространение религиозно-мотивированного терроризма, обострение политической нетерпимости. Немаловажен и тот факт, что в современном мире международная поляризация проходит по линии «страны золотого миллиарда – прочие страны», нельзя не обращать внимания на процессы глобализации и появление так называемых мировых цехов, в которых сосредоточено основное производство мировой продукции конечного потребления. Не случайно США выступили инициатором введения санкций против России, при этом, по сути, силой принудив страны Евросоюза ввести свои санкции.

В-десятых, *глобальное социальное многообразие*. В условиях современного открытого общества большинство людей постоянно взаимодействуют с теми, кто явно отличается от них с точки зрения культуры, менталитета, образованности, политического и религиозного мировоззрения. Еще несколько столетий назад контакты с людьми других стран и национальностей, других религий и куль-

¹¹ Медведев Д. А. Великие реформы и модернизация России. Выступление на конференции 3 марта 2011 г. в Санкт-Петербурге; Он же. Современное государство в эпоху социального многообразия. Доклад на пленарном заседании Мирового политического форума 8 сентября 2011 г. в Ярославле.

¹² Путин В. В. Строительство справедливости. Социальная политика для России // Комсомольская правда. 2012. 13 февр.

турных установок, иного образа жизни были эпизодическими и, естественно, кардинального влияния на систему государственной власти и управления не имели. Теперь это контакты принципиально иного характера. Они многогранны и постоянны, причем как в реальном пространстве, так и в виртуальной среде. Сегодня миллионы пользователей Интернета без каких-либо посредников самостоятельно и очень быстро объединяются по интересам. Воздействие такого общения ощущается повсеместно и порождает новые вызовы, в том числе в сфере традиционно сложившегося политического плюрализма, многоконфессиональности и многонациональности.

Как видим, сущность, принципы, формы и методы государственного управления определяются целым комплексом детерминант объективного характера: процессами глобализации; современными особенностями геополитической и международной ситуации; почвенно-климатических условий; сложившихся естественно-общественных форм обеспечения жизнедеятельности людей; культурно-исторического наследия; системы экономических отношений; образа жизни, менталитета и особенностей духовной культуры народа; уровня освоения достижений научно-технического, в том числе информационного прогресса.

Контрольные вопросы и задания:

1. Дайте характеристику содержания государственного управления.
2. Раскройте содержательный смысл понятия «субъект государственного управления». Назовите критерии классификации.
3. Что такое «объект государственного управления»? Назовите и охарактеризуйте структуру объекта.
4. Раскройте смысл понятий «регламентация», «реординация», «субординация».
5. Назовите и охарактеризуйте признаки государственного управления.
6. Назовите и охарактеризуйте виды государственного управления.
7. Охарактеризуйте особенности государственного управления как части социального управления

Глава 2. Становление теории государственного управления

2.1. Сущность и основные черты государства как объекта управления

Многие тысячелетия своего существования государство проявляло себя как универсальная и всеобъемлющая политическая организация общества, обладающая разнообразными характеристиками и выполняющая уникальные функции по управлению практически всеми жизненно важными составляющими общественного бытия. Сложившиеся к началу XX в. теории и доктрины в основном сводились к тому, что государство – это органическая совокупность трех взаимосвязанных и взаимообусловленных элементов: территории, населения (граждан) и публичной суверенной власти.

Государство, писал древнегреческий философ Аристотель, – это ни от кого не зависящая самодовлеющая сила по отношению к гражданам. Итальянский мыслитель Н. Макиавелли представлял государство как общее благо, которое получает общество от выполнения реальных государственных задач. Английский философ Дж. Локк – как общую волю, являющуюся выражением преобладающей силы над людьми, как объединение людей, подчиненных правовым законам. Немецкий философ Г. Гегель происхождение и сущность государства связывал с созидательной активностью некоего абсолютного духовного начала (мирового разума), с его высшим нравственным идеалом и неограниченными возможностями. С точки зрения французского просветителя XVIII века Ж.-Ж. Руссо, соглашение людей рассматривалось как залог мирной жизни и основа законной власти.

Русский теоретик права Н. М. Коркунов необходимость государственного устройства общества объяснял естественной потребностью людей в «психологическом единении», желанием жить вместе и подчиняться некой властной силе высшего порядка. По мысли русского ученого-правоведа Б. Н. Чичерина, государство есть «союз народа, связанного законом в одно юридическое целое, управляемое верховной властью для общего блага», конечная задача которого – обеспечение свободы личности. Нередко государство рассматривается как «собственность» тех социальных сил, которые экономически господствуют и обладают в данный момент всеобщими властными полномочиями.

Разброс мнений по поводу сущности государства весьма большой. Можно утверждать, что государство – это объединение людей, подчиненных правовым законам, причем смысл и назначение права заключается в том, чтобы ввести свободу и произвол всех индивидов (как властвующих, так и подвластных) в разумные и общезначимые рамки (немецкий философ И. Кант); это человеческая общность, в которой существует политическая дифференциация между правящими и управляемыми; это организованная общность людей, связанных между собой духовной солидарностью и признающих эту солидарность не только умом, но и силой патриотической любви, жертвенной волей, достойными и мужественными поступками (русский мыслитель И. А. Ильин).

Немецкий философ Ф. Энгельс доказывал, что государство возникло с расколом общества на антагонистические классы и является продуктом и проявлением непримиримости классовых противоречий. При первобытном общественном строе, не знавшем классового деления людей, государства не было. Общественная жизнь поддерживалась кровнородственными и религиозными связями, силой традиций, привычек, моральным авторитетом старейшин, которые в целом представляли общие интересы всех членов рода или племени. По мере же развития производительных сил и социальных отношений на определенном этапе естественноисторического развития возникает частная собственность, растет имущественное расслоение людей, формируются антагонистические классы рабовладельцев и рабов. Именно тогда возникла необходимость в специальной силе, которая обеспечивала бы господство первых над последними, и такое учреждение появилось – было изобретено государство¹³.

Если обобщить имеющиеся точки зрения, то сущность государства можно представить в различных системах методологических координат. Все зависит от формы организации власти, содержания политики его элиты, тех интересов и того, в каком порядке эти интересы выражает государство. Государство может быть монархическим и республиканским, унитарным и федеративным, тоталитарным и демократическим, религиозным, национальным и даже расистским.

¹³ Энгельс Ф. Происхождение семьи, частной собственности и государства. М. : Политиздат, 1953. С. 111.

Сторонники *цивилизационного* общечеловеческого подхода рассматривают государство сквозь призму культурных, религиозных, национальных, психолого-ментальных признаков, представляют его в качестве ведущего средства решения общих задач общества. Этот подход позволяет трактовать государство как политическую организацию, которая является не столько фактором господства, сколько механизмом регулирования общественных отношений и объединения общества, средством обеспечения определенного баланса интересов людей, поиска социальных компромиссов и согласия, обеспечения мирного и благополучного проживания людей на определенной территории. Такое государство отдает приоритет компромиссу и другим демократическим методам управления, создает благоприятные условия для развития гражданского общества, утверждения норм высокой правовой политической и нравственной культуры. Государство в этом случае выступает скорее в качестве арбитра, чем жесткой власти, его главная задача – разрешение противоречий, коллизий и конфликтов.

Формационный классовый подход трактует государство как средство (механизм) властвования экономически господствующих классов, угнетения одних классов другими. Государство представляется как своего рода комитет по выражению и защите классовых интересов господствующего меньшинства. Естественно, оно также выполняет функции обороны страны и защиты от внешних угроз, обеспечения общественного порядка, экологической защиты, социального обеспечения. Но сущность государства от этого не меняется. Это диктатура экономически и политически властвующего класса – рабовладельцев, феодалов, буржуазии, пролетариата, которая на практике реализуется с помощью государственного чиновничьего аппарата, силовых структур, контрольно-надзорных и судебных органов.

Формационно-классовый подход к определению сущности государства, несомненно, является крайностью. Однако крайностью является и конъюнктурно трактуемый цивилизационный подход. Отказываясь от одной чисто классовой концепции, многие приверженцы общечеловеческих ценностей впадают в другую, не меньше искажающую объективную действительность. В реальной жизни нет ни чисто классовых, ни чисто общечеловеческих государственных институтов, а следовательно, и соответствующих им государств.

Важно учитывать не только классовые элементы и соответствующие им признаки, но и надклассовые, общечеловеческие черты.

В свете сказанного для реальной жизни миллионов людей и эффективной управленческой практики более приемлемо понимание государства с сугубо *правовых позиций*. Такого понимания государства придерживались многие выдающиеся мыслители прошлого. Правовой подход позволяет трактовать государство как источник права и законов, реализация которых организует жизнь общества как совокупность официально принятых норм, регулирующих жизнь и поведение граждан, юридических лиц, социальных слоев и групп. Ученые все больше склоняются к пониманию государства как самостоятельной социальной организации, создаваемой и действующей на основании и во исполнение права – основного регулятора жизни общества. Государство в их понимании – это особая «естественно возникающая организация», обладающая суверенной властью и специализированным аппаратом регулятивного воздействия на общество, «предназначенная для охраны определенного правопорядка»¹⁴.

Такое многообразие позиций и точек зрения не случайно. Этот факт лишний раз подтверждает, что государство представляет собой сложное многомерное явление, которое в сознании и поведении людей отражается разными гранями и сторонами. В самом широком смысле государство можно определить как политическую, территориальную, структурную организацию общественной жизни на основе права¹⁵. В узком понимании – это особая политическая организация общества, располагающая специальным аппаратом управления и принуждения, выражающая волю и интересы общества, способная придавать своим решениям общеобязательный характер. Это также основной регулятор жизни общества, самостоятельная социальная организация, создаваемая и действующая на основании и во исполнение права, с помощью которой общество решает все свои задачи¹⁶.

С точки зрения теории государства и государственного управления государство характеризуется следующими сущностными чертами:

- 1) государство – это политическая *форма существования*

¹⁴ Гумплович Л. Общее учение о государстве. СПб., 1910. С. 36.

¹⁵ Енгибарян Р. В., Краснов Ю. К. Теория государства и права : учеб. пособие. 2-е изд. М. : Норма, 2015. С. 96.

¹⁶ Васильев А. В. Теория права и государства : учебник. М. : Флинта, 2008. С. 96–97.

общества. Это форма упорядочения жизни людей, обеспечения его целостности и безопасности. Оно направляет, формирует и регулирует общественные отношения, контролирует и, если надо, направляет поведение и деятельность людей в определенное русло, обеспечивает их взаимодействие;

2) государство – это *легитимно узаконенная властная сила общества.* Публичная власть осуществляется системой специальных государственных органов, учреждений и организаций, состоящих из должностных лиц и государственных служащих, наделенных властными полномочиями, профессионально занимающихся властно-управленческой и другой государственно-служебной деятельностью и получающих денежное вознаграждение из средств государственного бюджета. Каждая властная государственная структура занимает свое место в системе разделения государственной власти на три ветви (законодательная, исполнительная и судебная), а в условиях федеративного устройства имеется еще и два уровня – федеральный и уровень субъектов федерации. К государственным органам относятся президенты, законодательные и представительные органы, правительства и другие структуры исполнительной государственной власти, органы судебной власти, вооруженные силы и другие структуры так называемого силового блока, учетно-регистрационные и контрольно-надзорные органы (статистические, налоговые, финансовые, санитарно-экологические и др.), иные государственно-властные образования федерального и регионального уровней. Все перечисленное и есть государственный аппарат. Он не занимается производством материальных и духовно-культурных потребительских ценностей. Его главная задача – профессиональная реализация властно-управленческих функций, защита общенациональных интересов и потребностей людей, проведение в жизнь принятых правовых установлений;

3) государство – это *территориальная организация власти и населения.* Этот признак имеет принципиальное значение. Ведь только с появлением государства преодолевается приоритет родоплеменных («кровных») взаимосвязей между людьми, которые заменяются сугубо общественными, нейтральными к национальным, религиозным и биологическим признакам разных людей отношениями. Формируются такие институты, как подданство и гражданство. Разделение населения и рассредоточение государственной власти по

территориальному принципу с точки зрения управления включает два аспекта. Во-первых, власть государства (по соответствующей иерархической системе государственных и муниципальных органов) распространяется на все территориальные единицы и всех граждан, независимо от места их проживания, социально-статусных, экономических, духовно-культурных и родственных отношений. Во-вторых, территориальный принцип позволяет создать систему централизованного государственного управления в масштабах всей страны. В царской России население делилось по губерниям и волостям, в современной России – по республикам, краям, областям, округам, городам федерального значения, муниципальным образованиям. В последнее время появились еще и федеральные округа. Соответствующим образом структурируется и власть;

4) государство объединяет людей в форме такой юридической связи, как *институт гражданства*. Государство устанавливает гражданство, подданство, определяет статус беженца, предоставляет политическое убежище и т. д. Поскольку государство объединяет людей (граждан данной страны, лиц с двойным гражданством, граждан других государств, лиц без гражданства), проживающих на его территории, оно объективно выражает общие для всех интегрированные потребности, интересы и цели. Проблема состоит лишь в том, чтобы найти ту «золотую середину», которая, с одной стороны, гарантировала бы права и свободы человека, давала широкий простор для его активности и творчества, а с другой – вносила в общество нужное организующее начало, упорядочивала повседневную деятельность индивидуумов, коллективов, социальных институтов и т. д.;

5) государство – единственный социальный институт, который обладает *монополией на законодательную деятельность и государственно-управленческое нормотворчество*. Это особая форма выражения всеобщей воли народа и придания государственным решениям общеобязательного характера. Государство издает законы и иные нормативные правовые акты, а также обладает легитимным правом принуждения к исполнению принятых государственных решений. Никакие другие социальные структуры таким правом не обладают. Они могут принимать нормы, но не юридического, а сугубо корпоративного характера, которые обязательны только для членов данной конкретной организации;

б) государство обладает *легитимным правом на применение насилия*. Оно выражается в наложении уголовного наказания, административных, имущественных и других санкций. Насилием можно считать и командно-мобилизационные методы управления, которые широко используются тоталитарными режимами. В экстраординарных случаях воздействие принимает специфические формы: вводится чрезвычайное положение, запрещаются митинги и демонстрации, приостанавливается деятельность политических партий и объединений и т. п.;

7) государство – это *ведущий компонент системы общественного самоуправления*. Вследствие длительного действия самодержавного режима в сознании широких масс закрепилось представление о том, что государство отдалено от общества, возвышается над ним, даруя людям свои мудрые решения. Немало было сделано для того, чтобы верховную власть превратить в нечто сверхъестественное, доступное лишь «особым» людям. Авторитет власти был непререкаем, господствовала командно-административная система, которая обеспечивала управление буквально всем и вся в обществе и не позволяла даже усомниться в справедливости своего существования. Сейчас времена другие, государство и верховное политическое руководство воспринимаются спокойно и более адекватно, представляются как форма общественного самоуправления в огромных масштабах всей страны;

8) государство, в отличие от других социальных структур, обладает *суверенитетом*, т. е. верховенством и независимостью, самостоятельностью в принятии и проведении в жизнь государственных решений внутри страны и независимостью в международных делах. В этом выражается не только потребность и готовность, но реальная способность государства принимать окончательные, часто не самые популярные управленческие решения, вырабатывать и проводить в жизнь собственную независимую внутреннюю и внешнюю политику.

Граждане, общественные организации (в том числе профсоюзы, политические партии, культурно-национальные и религиозные объединения, средства массовой информации), крупные собственники и предприниматели, самые авторитетные ученые и деятели культуры не вправе вмешиваться во внутреннюю деятельность государства. Можно обсуждать, критиковать, вносить предложения

и законопроекты, но ни в коем случае не пытаться подменять власть, организовывать акции общественного неповиновения, сеять социальную смуту. Незаконные действия властей, конечно, не должны оставаться без внимания, но они могут быть оспорены только в строгом судебном порядке или оценены в процессе очередных всеобщих демократических выборов. Суверенитет государственной власти неделим. Нельзя его смешивать и с народным суверенитетом. Параллельно, наравне с государственной властью, не могут существовать другие конкурирующие власти (религиозные, политические, власть частей государства), претендующие на верховенство, а тем более бесконтрольность. Любые действия общественных, религиозных или политических организаций должны осуществляться в строгом соответствии с предписаниями легитимно сформированной государственной власти, в противном случае они теряют юридическую силу, а их деятельность становится противоправной¹⁷;

9) важный признак, который свойственен только государству, – *наличие собственной налоговой системы*. Государство устанавливает и взимает налоги с физических и юридических лиц, причем делает это принудительно и безвозмездно. Налоги и займы необходимы для того, чтобы государство могло успешно исполнять свои властно-управленческие, экономические, социальные и иные функции. Налоги взимаются для содержания государственного аппарата и армии, организации образования и здравоохранения, пенсионного обеспечения, инвестиций в промышленность, строительство, агропромышленный комплекс, другие отрасли народного хозяйства, развитие науки и культуры, выполнения специальных социальных программ в общегосударственном или региональном масштабе. Для покрытия дефицита бюджета проводятся государственные заимствования, выпускаются облигации и другие ценные бумаги, проводятся крупномасштабные лотереи;

10) многие суверенные государства имеют собственную *национальную* валюту, которая используется как средство платежа при совершении различного рода имущественных сделок внутри страны, а также для расчетов по договорам и сделкам с другими странами

¹⁷ Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. М. : Омега-Л, 2010. С. 67–68; Енгибарян Р. В., Краснов Ю. К. Теория государства и права. С. 98; Эбзеев Б. С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М. : Юрид. лит., 2005. С. 395–400.

и международными финансовыми структурами. Государство самостоятельно формирует денежную систему, поддерживает и охраняет ее.

Мы привели устоявшуюся систему признаков и представили государство как особую форму политической организации общества, публичную легитимно организованную властную силу общества, которая наделяет его властно-управленческими полномочиями. Другое дело, каково содержание этой власти, какой режим правления она предпочитает, какой идеологической системе отдает предпочтение, насколько удалена от народа или, наоборот, близка к нему, связана ли с обществом и охраняет его, какие цели и интересы движут ею.

В каждом государстве в любой исторический момент его существования имеет место сочетание различных типовых форм государственной организации, от которых во многом зависят характер и социальная эффективность управленческой деятельности. Весьма разнообразны и его связи с обществом, между ними идет непрерывный взаимообмен ресурсами и информацией, функционируют многочисленные связи и отношения. Поэтому необходимо знание конкретных типологических характеристик государства, которое и способно давать соответствующие интеллектуальные импульсы для понимания социальной сущности государственного управления, его целей, задач и ценностных ориентаций.

2.2. Функции государства и функции государственного управления

Между государством и обществом существуют многочисленные прямые и обратные связи. В пределах этих связей государство реализует свои властные полномочия по упорядочению частной, коллективной и общественной жизнедеятельности людей. «Погруженность» государства в общество характеризуется таким понятием, как «функции государства», посредством реализации которых государство проявляет свою сущность, реализует свое социальное, в том числе управляющее предназначение.

Слово «функция» (лат. *functio*) в дословном переводе с латинского языка означает исполнение, осуществление. Это комплекс обязанностей и действий, выполняемых элементом системы в со-

ответствии с ее статусом в общей структуре. Функция – категория производная, как бы вторичная по отношению к целям, задачам и принципам. Цели обуславливают функции и задачи, функции в свою очередь определяют статус, полномочия, формы и методы деятельности управляющего субъекта. Если цели и задачи ориентированы на определенный результат, на реализацию каких-то политических, социально-экономических и иных замыслов субъекта управления, то функции – это процесс достижения этих целей и решения поставленных задач по преобразованию (оптимизации) реальной действительности посредством определенных стандартизированных и оригинальных организационно-управленческих преобразующих действий.

Функции государства – это основные направления деятельности государства и его структур, обусловленные целями, социально-политической сущностью и характером стоящих перед государством задач¹⁸. Применительно к функциям управления это понятие трактуется как *конкретный вид целенаправленного, организующего и регулирующего управляющего воздействия государства в целом, отличающийся предметом, содержанием и способом сохранения либо преобразования управляемого явления*¹⁹.

В разных государственных системах функции публичного управления наполняются собственным содержанием. Так, например, в основе функций современного цивилизованного демократического государства лежат *принципы* строгой правовой урегулированности, собственной компетенции, ограниченности вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, стандартизации процессуального и ресурсного обеспечения, открытости и общественной экспертизы, мобильности.

Целевая направленность – защита прав и свобод человека и гражданина, безопасность общества, стабильность конституционного строя, целостность и суверенитет страны, гарантия интересов и ожиданий каждого человека. Главное же – обеспечение оптимального баланса между интересами общества и его социально-экономическими возможностями; властными полномочиями государства и потребностями населения; интересами правящей элиты, власти и народа в целом.

¹⁸ Юридическая энциклопедия. С. 1176.

¹⁹ Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. С. 553.

Это и есть то, что действительно может сделать государственный аппарат «эффективным, компактным и работающим»²⁰.

Чаще всего анализ функций государства начинают с рассмотрения его внутренних и внешних полномочий. Государство реализует следующие функции:

1) политическая: обеспечение народовластия, регулирование отношений между различными классами, слоями, нациями, религиозными объединениями, центром и регионами по поводу власти, ее удержания и использования в интересах социального спокойствия, сотрудничества, разрешения возможных противоречий и конфликтов. Многие из перечисленных функций закреплены на конституционном уровне. Так, ст. 3 Конституции Российской Федерации закрепляет функцию реализации народовластия, противодействия захвату власти или присвоению властных полномочий; ст. 2 Конституции Российской Федерации – функцию признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина как высшей ценности государства; ст. 4 Конституции Российской Федерации – функцию обеспечения суверенитета, целостности и неприкосновенности территории РФ. Гарантом прав и свобод человека и гражданина, суверенитета, независимости и государственной целостности Российской Федерации является ее президент (ст. 80 Конституции Российской Федерации);

2) правоохранительная, включая функцию легализованного принуждения: упорядочение совместной жизни людей; охрана законности и правопорядка в обществе; защита прав и свобод граждан, их достоинства, жизни, здоровья, собственности и личного имущества; пресечение коррупционных, экстремистских, террористических и других преступных проявлений; наказание правонарушителей, умиротворение социальных конфликтов. В Российской Федерации на конституционном уровне закреплены функции обеспечения: законности (ст. 114), правосудия (ст. 46, 118, 125–127), прокурорского надзора (ст. 129 Конституции Российской Федерации);

3) административная: контроль и надзор за исполнением общеобязательных правил и предоставление государственных услуг физическим и юридическим лицам, включая выдачу разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности,

²⁰Путин В. В. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 18 апреля 2002 г. «Российская газета», Федеральный выпуск № 4353.

а также регистрацию документов, прав и объектов. Эта функция является ведущей для всех органов исполнительной власти. Для них установлена также функция по управлению государственным имуществом, в том числе переданным в оперативное управление государственным унитарным и казенным предприятиям, государственным учреждениям.

Исчерпывающий перечень базовых функций федеральных органов исполнительной власти закреплен в ст. 71, 72, 114 Конституции Российской Федерации, Федеральном конституционном законе от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», Федеральном законе от 20 июля 1995 г. 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федеральном законе от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», Федеральном законе от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», в соответствующих указах Президента РФ и постановлениях Правительства РФ;

4) экономическая: ее суть изложена в ст. 4 и 114 Конституции Российской Федерации и заключается в создании государством благоприятных инвестиционных и организационно-правовых предпосылок, необходимых для упорядоченной, законной и эффективной экономической деятельности всех субъектов хозяйствования независимо от формы собственности. Конституционно гарантируются свободное перемещение товаров, услуг, финансовых средств и трудовых ресурсов, поддержка конкуренции и свобода экономической деятельности. Государство в лице правительства, соответствующих министерств, служб, агентств, управлений и департаментов обеспечивает проведение в стране единой экономической политики, формирует правовое поле ее реализации с целью динамичного повышения конкурентной способности национальной экономики; формирует государственный бюджет и осуществляет контроль его исполнения; управляет государственной собственностью; организует работу налоговой, таможенной и денежно-валютной систем; осуществляет

поддержку малого и среднего бизнеса; финансирует программы научно-технических и промышленных исследований. В отношении особо важных отраслей – энергетики, атомной и оборонной промышленности, космонавтики, воздушного, водного и железнодорожного транспорта, связи и телекоммуникаций – государство осуществляет непосредственное управление, выступая в качестве монопольного собственника и основного держателя акций;

5) социальная: ее цель – обеспечение социальных прав и свобод человека и гражданина, создание условий для активной и созидательной жизнедеятельности каждого. В конечном счете именно качество жизни является главным критерием эффективности не только социальных полномочий государства, но и государственного управления в целом. Для многих государств социальная сфера давно стала политикой «высшего порядка», а принцип социальности – главной отличительной чертой цивилизованности. О многом говорит и тот факт, что государственные расходы на социальные нужды в развитых странах западного мира неуклонно растут (с 1960 г. они выросли почти в три раза и сейчас составляют от 45 до 49 % ВВП)²¹.

Социальное государство с рыночной экономикой самым решительным образом борется с иждивенчеством, добиваясь разумного компромисса между потребностями людей, законами рынка и социальными целями. Большое внимание уделяется мотивации к высокоэффективному производительному труду, росту потребительского спроса, снятию социальных противоречий;

б) экологическая: деятельность по обеспечению охраны, восстановления и улучшения природных условий жизнедеятельности людей. Государство контролирует соблюдение экологических стандартов, запрещает вредные производства, оказывает помощь пострадавшим от экологических катастроф, стоит на страже права человека на экологически чистую среду обитания.

На международной арене реализуются *внешние государственные функции*, проявляющиеся во взаимоотношениях с другими государствами и международными организациями. Внешние функции являются логическим продолжением функций внутренних:

1) функция международного сотрудничества по поддержанию мира и мирового правопорядка, защиты свободы, суверенитета

²¹ А. Survey of the World Economy. The Future State // The Economist. 1997. September 20. P. 8.

и исторического существования своей страны, ее защиты от внешних угроз. Главный ее принцип – международный политический диалог, экономическая дипломатия, отказ от конфронтации, эффективное противодействие таким вызовам, как распространение ядерного оружия, региональные конфликты и кризисы, терроризм и наркоугроза.

Реализуется эта функция посредством дипломатических усилий, активного участия России в работе «Шанхайской организации сотрудничества», другими международными организациями. Наша страна стремится к тому, чтобы формирование новой системы мироустройства основывалось на трезвом учете современных геополитических реалий, чтобы все, даже самые острые проблемы решались открыто, плавно и без ненужных потрясений²².

Международная функция, кроме того, реализуется путем укрепления собственных вооруженных сил и их участия в миротворческих мероприятиях, активной деятельности разведывательных и контрразведывательных структур, повышения статуса пограничных войск, развития военно-промышленного комплекса. Сотрудничество государств развивается на двустороннем, многостороннем и региональном уровнях;

2) внешнеэкономическая функция: взаимодействие с другими государствами и международными организациями в сфере экономического, торгового, военно-технического и финансового сотрудничества. В этом направлении Россия активно сотрудничает с Международной организацией труда (МОТ), Всемирной торговой организацией (ВТО), Международным валютным фондом (МВФ), Всемирным банком реконструкции и развития, странами БРИКС, Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС), странами Шанхайского соглашения и другими организациями;

3) функция международного сотрудничества в сфере охраны окружающей среды. Огромную роль в этом смысле играет участие страны в деятельности соответствующих организаций: ООН, Всемирной организации здравоохранения, Международного агентства по атомной энергии, Межправительственной океанографической комиссии и других международных специализированных учреждений. Загрязнение природы «не признает» национальных границ и распространяется на все мировое пространство, поэтому требует строго скоординированной и целенаправленной деятельности всех госу-

²² Путин В. В. Россия и меняющийся мир // Московские новости. 2012. 27 февр.

дарств. Международное сотрудничество в области экологии происходит в основном договорным путем, который регламентирует совместное использование морских бассейнов и воздушных пространств, флоры и фауны, защиту животного и растительного мира;

4) функция международного культурного, научного и спортивно-туристического и другого сотрудничества. Реализуется как на уровне многосторонних межгосударственных отношений, так посредством сотрудничества в рамках многих международных структур, таких как МАГАТЭ и ЮНЕСКО. Россия участвует в многочисленных международных фестивалях, выставках, саммитах и конгрессах, семинарах. Под патронажем указанных организаций осуществляются совместные научные проекты, развивается международный рынок патентов, лицензий, технологий, произведений изобразительного, музыкального и сценического искусства, организуется международный книгообмен.

Функция координации в этой сфере возложена на МИД России²³. Его полномочия могут быть представлены следующим образом:

- разрабатывает концептуальные основы внешней политики Российской Федерации²⁴, представляет в установленном порядке высшему руководству страны предложения по вопросам отношений Российской Федерации с иностранными государствами и международными организациями на основе анализа информации по всему комплексу двусторонних, многосторонних отношений и международных проблем; координирует распространение за рубежом информации о внешней и внутренней политике Российской Федерации, социально-экономической, культурной и духовной жизни страны;

- вносит, по вопросам своей компетенции, проекты федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ, проекты других документов, по которым требуется решение Президента РФ или Правительства РФ, раз-

²³ Указ Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 865 «Вопросы Министерства иностранных дел Российской Федерации»; Указ Президента РФ от 8 ноября 2011 г. № 1478 «О координирующей роли Министерства иностранных дел Российской Федерации в проведении единой внешнеполитической линии Российской Федерации»; Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 605 «О мерах по реализации внешнеполитического курса Российской Федерации».

²⁴ Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 605.

рабатывает проекты международных договоров;

- реализует дипломатическими средствами усилия Российской Федерации по обеспечению международного мира, глобальной и региональной безопасности; обеспечивает участие России в деятельности ООН и других международных организаций, в работе международных конференций, форумов, содействует повышению роли Российской Федерации как члена мирового сообщества в решении глобальных и региональных международных проблем;

- ведет переговоры с иностранными государствами и международными организациями;

- участвует в разработке и реализации государственной политики в области обеспечения прав и свобод граждан Российской Федерации, обороны и безопасности государства, расширения торгово-экономических и финансовых связей, научно-технического, культурного и иного обмена Российской Федерации с иностранными государствами и международными организациями, связей с соотечественниками, проживающими за рубежом;

- осуществляет поддержку российских участников внешнеэкономической деятельности, защиту их законных интересов за рубежом;

- осуществляет координацию международной деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ;

- дает разъяснения в пределах своей компетенции по вопросам международного права в связи с запросами органов государственной власти, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ и членов Совета Федерации Федерального Собрания РФ, физических и юридических лиц;

- осуществляет функции депозитария многосторонних международных договоров, если в соответствии с условиями этих договоров такие функции возложены на Российскую Федерацию;

- организует на территории РФ и за рубежом консульскую работу, оказывает в установленном порядке и в пределах своей компетенции консульские услуги; выдает в установленном порядке основные документы, удостоверяющие личность гражданина Российской Федерации, по которым граждане Российской Федерации осуществляют выезд из Российской Федерации и въезд в Российскую Федерацию;

- осуществляет в соответствии с нормами международного права защиту законных прав и интересов соотечественников, проживающих за рубежом;

- осуществляет иные функции в установленной сфере деятельности.

Функции государства реализуются в рамках *четырёх основных направлений* – правотворческой, исполнительно-распорядительной, правоохранительной и контрольно-надзорной деятельности и в *трех основных формах* – правовой, организационной и воспитательно-идеологической.

Основные методы реализации: императивный (властно-побудительный); диспозитивный (автономный), предусматривающий значительную самостоятельность участников управленческих отношений, предоставляющий им возможность на законных основаниях регулировать свои взаимоотношения по своему усмотрению; поощрительный, стимулирующий правомерное, социально активное поведение; рекомендательный, позволяющий субъектам управленческих отношений согласованно избирать наиболее приемлемый вариант решения. Используются эти методы комплексно. В реальной управленческой практике их конфигурация зависит от многих факторов объективного и субъективного характера, диктуется теми целями и задачами, которые реализует субъект управления. Демократические государства преимущественно опираются на правовое регулирование общественных отношений в сочетании с методами убеждения, стимулирования и контроля. Сюда же можно отнести активную воспитательную и культурно-просветительскую деятельность. Силовое принуждение используется только в случае нарушения правовых установлений. Командно-мобилизационным и императивно-принудительным методам отдают предпочтение недемократические режимы.

Функции государства и функции государственного управления – понятия близкие, но не тождественные. Между ними много общего, но не меньше и различий. Общее состоит в том, что те и другие являются властным управляющим воздействием, нацелены на решение важнейших общественных задач и государственных предначертаний. Тем не менее, функции государства значительно шире, ведь к основным направлениям деятельности любого государства, кроме собственно государственного управления

(исполнительно-распорядительной деятельности), относятся законодательствование, правосудие, надзор и контроль. Государственное управление предполагает более активное и совершенно конкретное воздействие на управляемые объекты.

При построении функциональной структуры государственного управления следует исходить из того, что:

1) несущей конструкцией этой системы являются базовые функции государства, в рамках которых реализуются управленческие функции конкретных государственных органов – президента, правительства, министерств, комитетов, служб и агентств, губернаторов, глав администраций и других властных структур. По сферам влияния государственное управление осуществляется в масштабах всей страны и отдельных ее административно-территориальных образований (республик, краев, областей, округов), отдельных сфер жизнедеятельности людей, отраслей производственной и творческой деятельности. По характеру управляющего воздействия оно бывает директивным (командно-административным, мобилизационным), координационно-регулирующим, воспитательным. По направленности управляющего воздействия функции подразделяются на внутренние и внешние;

2) государство и каждый его орган может успешно выполнять лишь те функции, которые объективно детерминированы потребностями и интересами общества, отдельных его подсистем и граждан;

3) каждый вышестоящий орган должен брать на себя или наделяться лишь теми функциями, которые не в состоянии реализовать нижестоящие органы или, скажем, негосударственные структуры. При этом должна быть обеспечена «проходимость» управляющих команд сверху вниз или по каналам другой направленности без каких-либо «зазоров», деформаций и искажений;

4) функции государственного управления должны быть оптимальными и соответствовать компетенции государственного органа. Ограниченность обязанностей при больших правах и ресурсах и, наоборот, избыток функций при ограниченных правах и ресурсах непременно ведут к бюрократизации государственного управления и безответственности. Лишь правильная конфигурация функций, адекватное их восприятие и грамотное ресурсное обеспечение позволяют организовать эффективное государственное

управление;

5) функции государственного управления должны реализовываться в строго установленном процессуальном порядке. Каждый государственный орган, каждое его структурное подразделение или подведомственное учреждение должно действовать в строгом соответствии с утвержденными уставами, положениями, стандартами и административными регламентами; каждая должность должна иметь свой статус, каждый работник наделяться не только общими, но и вполне конкретными правами и обязанностями. Каждый должен персонально и в полном объеме нести ответственность в соответствии с административным и трудовым законодательством, административными, должностными регламентами и служебными контрактами. Отсутствие организационно-правовой определенности ведет к неразберихе, безответственности и безнаказанности.

Функциональная система государственного управления включает в себя общие, специфические и вспомогательные функции. К общим относят функции, которые отражают сущностные и наиболее крупные составляющие управленческого процесса – целеполагание, прогнозирование, планирование, организацию, координацию и регулирование, кадровое обеспечение, мотивацию, учет, контроль. Специфические функции касаются отдельных сфер и аспектов государственного управления – регулирования рыночных отношений; управления здравоохранением, образованием, наукой, культурой и социальной защитой населения; управления в сфере бюджетно-финансовых отношений, налогообложения и лицензирования и т. д. Управление также невозможно без вспомогательных функций – организационного, информационного, финансового, материально-технического, документационного обеспечения управленческого процесса на всех его этапах и в каждом звене.

Структурировать функции государственного управления можно и по многим другим основаниям. По временным параметрам – на постоянные и временные; по уровням властной иерархии – на функции федерального уровня, уровня федерального округа и уровня субъектов федерации; по характеру управляющего воздействия – на регулятивные, охранительные и воспитательные; по конструктивности можно говорить о функциях созидających и функциях тормозящих и разрушающих (дисфункциях). Разнятся функции также по следующим параметрам:

1) по субъекту воздействия: функции государства в целом, которые нацелены на реализацию полномочий Российской Федерации как единого целого, функции субъектов РФ и функции отдельных государственных органов и организаций;

2) по объему и масштабам: одни реализуются в масштабах всего общества и его крупных подсистем; вторые ограничены отдельными сферами, сегментами, звеньями и компонентами общественного организма;

3) по средствам: при реализации одних полномочий используется мощь всего государства, других – лишь те ограниченные средства, организационные, правовые и моральные возможности, которыми они вправе воспользоваться в данной ситуации.

Каждая функция в свою очередь состоит из целого ряда элементов (подфункций). Главные из них – анализ конкретной ситуации (информационно-аналитическая функция); прогнозирование развития событий и процессов, выбор целей, разработка политики, стратегии и тактики решения промежуточных задач и достижения поставленных целей (проектно-нормативная и нормативно-распорядительные функции); кадровое обеспечение управленческого процесса; координация, регулирование и мотивация усилий исполнителей (организационно-исполнительная); контроль, оценка промежуточных и итоговых результатов управления (контрольная). В принципе это и есть основные функциональные составляющие повседневной государственно-управленческой деятельности.

Контрольные вопросы и задания:

1. Дайте сравнительный анализ любых двух точек зрения о сущности государственного управления.

2. Охарактеризуйте внутренние функции государственного управления, проиллюстрируйте примерами.

3. Охарактеризуйте внешние функции государственного управления, проиллюстрируйте примерами.

4. Дайте сравнительную характеристику форм государства и форм государственного управления.

5. Охарактеризуйте основные принципы классификации функций государственного управления.

Глава 3. Функциональные характеристики и типология органов исполнительной власти

3.1. Анализ системных характеристик государственного управления

Центральным понятием системного подхода является, естественно, понятие «система». Слово «system» греческого происхождения, означает органическое единство закономерно, в определенном порядке расположенных, находящихся в определенной взаимозависимости и взаимодействующих между собой частей.

Понятием «система» обозначается всякая сложно организованная целостность, состоящая из множества взаимосвязанных и взаимозависимых элементов и отношений между ними, способных переходить из одного состояния в другое. Французский основатель школы структурализма Клод Леви-Стросс представлял систему как некий «ансамбль» органически взаимосвязанных, взаимозависимых и противоречиво развивающихся элементов, изменение одного из которых в обязательном порядке влечет определенные изменения всех остальных, а значит, соответствующим образом трансформирует весь «ансамбль».

Каждая система может рассматриваться и как подсистема, т. е. как составной элемент системы более высокого уровня, например государственный орган в аппарате государственного управления. Представление некоего объекта (явления, предмета) как системы требует выделения в нем только тех элементов, которые, с одной стороны, необходимы для выполнения данным объектом определенных функциональных задач и поддержания его стабильности, а с другой – отношения, которые обеспечивают его качественную определенность, статусную пространственную и временную устойчивость.

В научной литературе встречаются различные трактовки понятия «система», по подсчетам В. А. Карташова, таковых имеется не менее сорока²⁵. В целом они не противоречат друг другу и

²⁵ Карташов В. А. Система систем. Очерки общей теории и методологии. М. : Прогресс-Академия, 1995. С. 323

представляют систему как *организованную совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих элементов, свойства которой качественно отличаются от суммы свойств, составляющих эту совокупность в целом*. Каждая система имеет свою структуру, свое строение с точки зрения пространственного и временного расположения составляющих ее элементов, характера и прочности связей между ними. Если вырвать или изменить один из элементов, то тут же изменится вся совокупность и система либо перестанет существовать, либо будет преобразована в новую систему с иными характеристиками.

В зависимости от критерия классификации системы подразделяются:

1) по содержанию – на технические, биологические, социальные, экономические, информационные, правовые, нравственные, концептуально-теоретические;

2) по происхождению – на материальные и идеальные, естественные (природного происхождения) и искусственные (созданные человеком);

3) по характеру взаимодействия с окружающей средой – на открытые и закрытые (замкнутые);

4) по структуре – на простые, сложные и глобальные;

5) по уровневой структуре – на двух-, трех- и более уровневые;

6) по характеру функционирования – на автоматические, если управление осуществляется без человека, и автоматизированные, когда в управлении наряду с технической составляющей участвует человек со своим сознанием и потребностями.

Базовые отличительные черты любой социальной системы, в том числе управленческой, следующие:

1) целостность – неотъемлемая характеристика сложных систем, обладающих органическим единством, относительной автономностью и самостоятельностью;

2) целесообразность – соответствие вектора развития системы той модели, которая выступает для нее в качестве цели;

3) структурированность – наличие оригинальной, только ей присущей внутренней структуры;

4) иерархичность – составные элементы системы

расположены не хаотично и произвольно, а в строгом порядке от высшего к низшему, от простого к сложному, от подчиненного к руководителю, от ведущего к ведомому и наоборот;

5) эмерджентность – сумма свойств системы не равна сумме свойств ее отдельных элементов. Все элементы системы занимают свое только им предназначенное место, находятся в состоянии постоянного диалектического взаимодействия между собой. Каждый из них вбирает в себя и передает другим что-то такое, без чего существование системы невозможно в принципе. Вот почему неспособность к системному (объемному) видению государственной деятельности, неумение охватить все многообразие взаимодействующих элементов управленческой деятельности непременно формирует превратное понимание власти и государства в целом;

б) самодостаточность – возможность функционирования в автономном режиме, правомочность на самостоятельные решения по внутренним проблемам под свою собственную ответственность и с опорой на свои внутренние ресурсы.

Системный подход позволяет комплексно исследовать государственное управление и представить его как диалектическое единство множества крупных и мелких элементов, относительно самостоятельных подсистем. Речь, прежде всего, идет об управляющей и управляемой подсистемах, о подсистеме статусов, целей, задач и функций; подсистеме принципов, форм, методов и средств; подсистеме законов и подзаконных актов, с помощью которых обеспечивается соответствующее управляющее воздействие.

Управляющая подсистема – инициатор, направляющая и контролирующая сила субординационного управленческого взаимодействия. Она же задает направление, определяет содержание, параметры и временные рамки этого взаимодействия. В нашем случае в качестве такого субъекта выступают:

1) народ как первоисточник и первооснова государственной власти в стране с демократическим устройством государственного управления;

2) государство как носитель власти и базисная структура, обеспечивающая порядок в обществе, институт, обеспечивающий контролируемую и упорядоченную свободу перед лицом

возможного хаоса и беспорядков²⁶;

3) государственный аппарат, государственные органы, муниципальные структуры;

4) политические лидеры, высокопоставленные должностные лица, авторитетные и влиятельные государственные служащие. Все они обладают вполне определенным социально-правовым статусом, большим или меньшим политическим авторитетом, наделены соответствующими полномочиями, связаны между собой сложной системой статусно-функциональных и организационно-технологических отношений.

Управляемая подсистема включает в себя все то социальное, в связи с чем и по поводу чего возникают государственно-управленческие отношения. Основными составляющими объекта управляющего воздействия являются: общество, отдельные социальные структуры, различного рода общественно-политические, экономические, социальные, культурные, духовно-нравственные образования; граждане. Предметом управления, таким образом, является все – от суверенитета и безопасности страны до образования, здравоохранения и социального обеспечения обездоленных, от космических полетов до семьи и каждого конкретного человека. Технологии управленческого воздействия: анализ ситуации, предвидение и планирование, организация людей путем целеполагания, регулирования, консолидации и стимулирования, контроля и привлечения к ответственности нарушителей закона. Задача – отслеживать тенденции и направления развития объекта, принимать управленческие решения, учитывать и, по возможности, использовать энергию конструктивной оппозиции, при этом своевременно нейтрализуя негативные проявления. Условия успеха – свобода, законность, профессионализм, прочные моральные устои и огромный труд.

Подсистема взаимодействия управляющих и управляемых – это *управленческие отношения*, посредством которых реализуются цели, задачи и функции государства. Они могут быть как субъект-объектными, так и наоборот, объект-субъектными, а также субъект-субъектными и объект-объектными. Стороны (участники) этих отношений выступают как носители взаимных прав, обязанностей и

²⁶ Вольфсон Э. Н. История государственного управления. Кемерово, 2014. С. 130.

ответственности друг перед другом, их статус и полномочия в подавляющем большинстве случаев регулируются соответствующими правовыми нормами. В этом случае говорят об управленческо-правовых отношениях²⁷, реализуемых в процессуально-правовом режиме исполнения, соблюдения, контроля, надзора и защиты. По своим целям управленческие отношения подразделяются на охранительные (в том числе деликтные) и регулятивные; по направленности – на общие, отраслевые, межотраслевые надведомственного характера и внутриорганизационной компетенции.

3.2. Характеристика управляющих отношений

Возникают такие отношения в результате юридически значимых целенаправленных властно-распорядительных и организационно-управленческих действий, причем как со стороны государства и его структур (как субъекта управляющего воздействия), так и общества и его подсистем (как объекта, воспринимающего властно-управленческие импульсы). Общество далеко не всегда выступает как пассивная, ведомая, чисто воспринимающая сторона управляющего воздействия. С огромным энтузиазмом были поддержаны действия В. В. Путина по ситуации с Крымом (рейтинг доверия достигал 88 %), и, наоборот, с каким активным противодействием отнеслись те же россияне к итогам выборов в Государственную Думу 2011 г.

Управленческие отношения, с одной стороны, это объективно обусловленное явление, складывающееся безотносительно стороны этих отношений – активной или пассивной. С другой стороны, отношения являются сознательными и волевыми, носят осознанно целенаправленный характер. При этом они могут быть как формальными (официальными, урегулированными правом), так и неформальными (неофициальными). В последнем случае отношения ничем официально не регламентированы, строятся добровольно на доверии и моральной ответственности.

Но в любом случае управленческие отношения динамичны, противоречивы, изменчивы, имеют они и другие особенности:

²⁷ Прокошин В. А. Мир юридической инноватики – служащим. Консенсусное и управленческое право. М. : Мосинвестиздат, 2012. С. 319–321.

- возникают в процессе осуществления властных полномочий;
- формируются как на началах согласованных и скоординированных действий по горизонтали, так и по схеме «власть – подчинение», «команда – исполнение» по вертикали. В последнем случае они характеризуются юридическим неравенством сторон и регулируются в режиме императивности. С одной стороны, управленческие отношения – это отношения распорядительства и администрирования, а с другой – исполнительства, подчиненности и подотчетности. Они могут быть согласованными и консенсусными, а нередко становятся конфликтными и деструктивными. Объект может понимать политику субъекта управления и консенсусно содействовать ее реализации, а может сопротивляться консервативному курсу и мешать даже разумным нововведениям. Явление это в принципе нормальное, в нем проявляется диалектическая противоположность объекта и субъекта управления;

- в них находят отражение все основные качества, присущие государственному и муниципальному управлению, включая социальные интересы, потребности и возможности людей. Объективные условия и объективная реальность только тогда конструктивно воспринимают предлагаемые преобразования, когда в обществе имеются социальные силы и достаточные средства, заинтересованные в реализации предлагаемых новаций. Вот почему бюрократия заинтересована в пассивности и политическом застое, всячески сопротивляется любым демократическим подвижкам, любым проявлениям творческого начала «снизу». Бюрократия также преувеличивает, впадая в субъективизм, роль субъективного фактора (прежде всего роль вождей, элит и чиновничества) и списывает на «неблагоприятные объективные условия» и «незрелость гражданского общества» свои ошибки, промахи и недоработки;

- по своей сути являются организационными, в их рамках реализуется организующее воздействие субъекта на соответствующие объекты. Между сторонами управленческих отношений могут возникать противоречия, споры и даже конфликты. Разрешаются они, как правило, во внесудебном организационно-административном порядке, хотя понятно, что каждая из заинтересованных сторон вправе обратиться в суд и

другие правоохранительные структуры с требованием о восстановлении ее законных прав и интересов. Если и это не приносит должного эффекта, начинаются пикеты, митинги, массовые протесты, а то и революции, т. е. качественно новые управленческие отношения в крайне политизированных формах.

Структурный срез управленческой системы может быть представлен и в другой конфигурации, например как совокупность институциональной, нормативной, функциональной, коммуникативной и культурно-идеологической подсистем.

Институциональная подсистема (своего рода материальный каркас системы управления) состоит из социальных институтов, каждый из которых, в свою очередь, является относительно самостоятельной системой. Она включает в себя государство, политические партии, социально-экономические учреждения и организации, а также связи и отношения между ними. Центральное место, естественно, принадлежит государству. Активную роль играют также общественные объединения, неправительственные организации и средства массовой информации, которые существенно влияют на общественное мнение и с помощью которых оказывается соответствующее, нередко достаточно осязаемое воздействие на государственный аппарат.

Нормативная подсистема складывается из политических, правовых и нравственных норм, регламентирующих и регулирующих отношения государственного управления, как в целом, так и на уровне каждого ее структурного элемента. Центральное место в данной подсистеме занимают правовые нормы, которые служат базовым регулятором управленческих взаимосвязей и взаимоотношений, обеспечивая функционирование не только государственных, но и частных структур, общественных объединений и неправительственных организаций, всех физических и юридических лиц.

Функциональная подсистема определяется направленностью и формами управляющего воздействия, методами и способами реализации властных полномочий. Эта подсистема – основа государственного режима, который обеспечивает прочность системы или, наоборот, разрушает устои существующей власти. При этом режим обладает известной самостоятельностью по отношению к конституционно сложившейся структуре госу-

дарственного управления.

Коммуникативная подсистема включает разнообразные формы, средства и методы взаимодействия как внутри системы, т. е. между ее элементами (скажем, между органами государственной власти различных ветвей), так и вне таковой – с партиями, социальными, этническими, конфессиональными и иными общностями и гражданами.

Культурно-идеологическая подсистема формируется из различных по содержанию теорий, концепций, идей и взглядов участников социальной жизни. Ее качество определяется уровнем политической, правовой и нравственной культуры общества и аппарата государственного управления, преобладанием в ней гуманистических или негуманистических течений. Функционально культурно-идеологическая подсистема решает задачи либо сохранения и воспроизводства идеалов существующей модели государственного управления, либо ее расшатывания и даже разрушения.

Как видим, государственное управление может быть представлено как достаточно сложное в содержательном, структурном и функциональном отношении явление.

Во-первых, данное явление носит *субъектно-объектный характер*, выражает взаимодействия и взаимосвязи субъекта государственного управления с управляемыми объектами. Только в совокупности они образуют систему «целенаправленного, организующего и регулирующего воздействия на общественные процессы, сознание, поведение и действия людей»²⁸. Общество же (и все его подсистемы) как объект управляющего воздействия формирует «социальный заказ» государству и одновременно является социальным пространством властно-управленческой деятельности. От общества, его потребностей и интересов, ресурсов и реальных возможностей в конечном счете зависят содержание и эффективность этой деятельности.

Во-вторых, государственное управление – это процесс осознания, юридического оформления и практической реализации общественно-значимых потребностей, интересов и целей общества. В этом проявляется *общественно-политическая природа*

²⁸ Энциклопедия государственного управления в России. Т. 1 / под общ. ред. В. К. Егорова, отв. ред. И. Н. Барциц. В 5 т. М. : РАГС, 2004.

государственного управления, которую можно представить следующей логической схемой: «общество – государство – политика государства – цели и задачи государственного управления – ресурсы государственного управления – функции государственного управления – принципы государственного управления – формы и методы государственного управления – средства и ресурсы государственного управления – общество».

В-третьих, система государственного управления представляется как достаточно многоуровневое, иерархически выстроенное множество элементов *онтологического характера*. Это совокупность динамично развивающихся и постоянно изменяющихся элементов, где каждый последующий элемент подчиняется и обслуживается предыдущим. Между указанными элементами (подсистемами) существует последовательная и достаточно жесткая детерминация и причинно-следственная взаимозависимость. Меняется цель – меняются задачи; меняются задачи – меняются формы и методы их решения; меняются формы и методы – меняются стиль управления и режим властвования.

В-четвертых, государственное управление – *явление субъективное*, выраженное в мыслях, поступках, действиях и даже чувствах конкретных людей и социальных сообществ. Причем, все эти элементы тесно связаны между собой и образуют определенную гармонию, логику которой можно выразить следующим образом: «цель – информация – знания – ресурсы – идеи и концепции – решения – управленческие действия – результат – цель». В представленной схеме заключена основная логика государственно-управленческой деятельности.

Контрольные вопросы и задания:

1. Дайте характеристику базовым признакам социальной системы.
2. Проведите сравнительный анализ подсистем государственного управления.
3. Дайте характеристику основных признаков управляющей системы.
4. Раскройте содержание понятия «управленческие отношения», проиллюстрируйте примерами.

Глава 4. Распределение и разграничение полномочий между федеральным, региональным и местным уровнем власти

4.1. Прямые и обратные связи в системе государственного управления

Прямые связи – это воздействие управляющего субъекта на объект. В этих связях представлено преимущественно воздействие сверху вниз. Прямые связи могут быть постоянными, временными и эпизодическими, мягкими (дирижерскими) и активными (командными и даже силовыми). Хорошо, когда прямые связи естественны, как говорится, «незаметны». Значительно хуже, когда они проявляются в форме жесткого диктата, всевозможных штурмов и авралов, объявления особых ситуаций, введения прямого президентского правления и т. д.

Обратные связи – это реакция объекта на управленческие импульсы субъекта в форме определенных действий (согласия и подчинения или несогласия, неповиновения и даже противодействия) и соответствующей информации (о поведении объекта, о восприятии и выполнении «управленческих команд»). Это, по представлению Ф. Люиса, «опорная реакция на то, что услышано, прочитано или увидено». Руководитель, который не может наладить обратную связь, очень скоро обнаружит, что эффективность его управленческих действий резко падает. В конце концов он окажется изолированным и постоянно обманываемым²⁹.

Обратные связи могут быть активными и пассивными, консенсусными и конфликтными, непрерывными и «рваными», постоянными и циклическими. Наиболее эффективно то управление, в основе обратных связей которого лежат сотрудничество и взаимная ответственность, взаимодействие и расчет на взаимопонимание и инициативу снизу. Хуже, когда эти связи носят безразлично-пассивный или активно-протестный характер, проявляются в забастовочных формах, многотысячных демонстрациях, пикетах, голодовках, маршах несогласных, массовых беспорядках. Такие проявления не только свидетельствуют о серьезных сбоях в управлении, но и могут

²⁹ Цит. по: Словарь-справочник менеджера / под ред. М. Г. Лапусты. М. : ИНФРА-М, 1996. С. 166.

привести к кризису власти в целом. Без прочных и интенсивных обратных связей обязательно начнутся загнивание и хорошо известный застой.

Проблематичным также является вопрос о соотношении прямых и обратных связей. Здесь возможны различные варианты:

- переко́с в сторону прямых связей (имеются даже специальные термины: «принуждение к миру», «принуждение к инновациям», «власть употребить») ведет к авторитарной бюрократизации управления, снижению его рациональности и авторитета;

- переко́с в сторону обратных связей – прямой путь к анархии и нарушению системности управления. Извращенное понимание демократии, амбиции местных элит, отсутствие обоснованных программ социально-экономических и политических преобразований могут привести к упадку экономики, массовому обнищанию людей, поставить страну на грань кровопролитных этнических столкновений, социального разложения, интеллектуальной и моральной деградации.

На принципиально иной результат может рассчитывать лишь то государство, которое не на словах, а на деле ориентировано на сбалансированную социально-политическую стабильность, твердую законность, демократизм, цивилизованные рыночные отношения, обязательный учет общественного мнения. Перспективна лишь та власть, которая динамична и гибка, которая вмешивается только в те сферы, где ее присутствие социально оправдано, политически необходимо и экономически эффективно³⁰.

В системе государственного управления представляется выделить два типа обратных связей: объектные и субъектные.

Объектные обратные связи отражают уровень, глубину, адекватность восприятия управляемыми объектами воздействий субъекта управления. Ведь каждому управляющему необходимо своевременно и достоверно знать, как воспринимается и воплощается в реальные дела его активность, доходят ли до управляемого объекта его идеи и замыслы, требования, установки и решения. Государство должно владеть информацией о том, насколько адекватно и с каким настроением общество реагирует

³⁰ Козбаненко В. А. Правовые основы государственного управления : монография. Т. 1. М., 2003. С. 64–66, 111–114.

на принятые законы и постановления, как реально действуют налоги, лицензии и квоты, насколько обоснованны тарифы, оправданна ли его инвестиционная политика и денежно-кредитная деятельность, насколько действенны контрольно-надзорные мероприятия и т. д. Искусство управления состоит не только в обоснованных решениях, но и в том, чтобы своевременно получать качественную обратную информацию и на ее основе принимать конструктивные решения, которые позволят добиваться более эффективного функционирования объекта. Эффективно управлять в условиях разрегулированности объектных обратных связей практически невозможно.

При этом, конечно, никто не отменяет самостоятельность объекта, хотя эта самостоятельность относительна. Противопоставление государства обществу недопустимо. Авторитаризм и тоталитаризм, с одной стороны, и безбрежный либерализм – с другой, в равной степени опасны и грозят трагическими последствиями для всех. Абсолютизация власти, искусственное противопоставление интересов одних в ущерб другим, нездоровая конкуренция управляющих и управляемых недопустимы.

Государство не есть нечто абсолютно внешнее по отношению к обществу и стоящее над ним. Это не просто политическая надстройка, а форма политической организации общества и средство самоорганизации людей, своего рода базис (фундамент), над которым возвышается страна как целостный социальный организм. В этом смысле общество представляется своеобразной ареной и предметом приложения сил государства. Но это вовсе не означает, что обществу отводится роль пассивного исполнителя воли государства, а государству присущи лишь господство и принуждение, удовлетворение властных амбиций правящих элит и чиновничества.

Субъектные обратные связи – это отношения, которые характеризуют целесообразность и рациональность внутренней организации и деятельности субъекта государственного управления в целом, а также всех его подсистем и компонентов. Субъектные обратные связи отличаются иерархичностью, многоуровневостью и многоэлементностью. Формы субъектных обратных связей – отчеты, контрольные проверки и ревизии, информационные потоки,

доклады о ходе исполнения ранее принятых решений, экспертные оценки и социологические замеры. Такого рода информационно-управленческие связи особо значимы, ведь с завязанными глазами управлять невозможно.

4.2. Типичное, особенное и уникальное в системе государственного управления

Системный характер государственного управления, объективно связывающий все его компоненты в единую динамично развивающуюся целостность, требует выделения в управлении, с одной стороны, общего, типичного и универсального, а с другой стороны, единичного, индивидуального и неповторимого.

Следует также учитывать, что у нас часто отождествляются понятия «унификация», «шаблонность» и «типичность». Считается, что чем больше в системе унифицированных элементов и шаблонов, тем устойчивее, стабильнее и надежнее система. Опыт свидетельствует, что это далеко не так, ведь советскую систему не спасли ни централизованное планируемое управление, ни однотипные штаты, ни номенклатурные подходы к решению кадровых вопросов, ни идеологическая монополия.

Шаблон и типичное – это не одно и то же. Типичное – это не унификация и шаблонирование, а *выделение наиболее общего и определяющего в том, что составляет сущность явления*. Типичное схватывает самое существенное, что скрыто в недрах системы. С учетом типичного и уникального строятся межбюджетные отношения; создается правовое пространство государственного и муниципального управления; определяются предметы исключительного и совместного ведения.

Часто полагают, что в условиях демократии, свободы выбора и самоуправления типичное вообще становится излишним и может быть отброшено как наследие тоталитарной системы. При таком подходе смешиваются разные явления: право на творческий поиск (свобода, инициатива) и обязанность действовать целесообразно в соответствии с нормами закона и морали (необходимость, дисциплина, порядочность). Целесообразность заставляет обращаться к типичному, т. е. к тем способам, формам и средствам, с помощью которых в прошлом уже решались аналогичные задачи

применительно к данной конкретной ситуации. Разумно поступает тот, кто познает реальный мир, опирается на знания и опыт, которые многократно апробированы, показали свою силу и свое преимущество, стали достоянием общественной практики. Все конструктивное и перспективное следует изучать, обобщать и, пропагандируя, внедрять в практику, в том числе – в практику управления. Выявление типичного и его использование в государственном управлении имеют свои особенности.

Во-первых, следует учитывать те *ограничители* объективного характера, которые «ужесточают» систему государственного управления: огромные масштабы и сложность объекта управления; активность институтов гражданского общества и постоянное повышение действенности самоуправленческих механизмов; противоречивость интересов и разнонаправленность усилий различных субъектов социального действия; жесткость процессуально-правовой урегулированности государственной машины.

Во-вторых, нужно помнить о *иерархически-пирамидальном построении* субъекта государственного управления, а значит, неодинаковом отражении многообразия управляемого объекта на разных уровнях, этажах и звеньях управленческой пирамиды. По мере продвижения вверх происходит как бы укрупнение и своего рода обобщение управляемых социальных процессов, вычленение в них наиболее существенного и значимого. Естественно, что во всех деталях, во всем многообразии и сложности эти процессы предстают лишь на первичном уровне. На федеральном общегосударственном уровне видится лишь наиболее важное, базовое, играющее решающую роль в обеспечении жизнедеятельности общества или отрасли. Отсюда возникает непонимание управляющих и управляемых, несовпадение интересов верхов и низов, возможность социальных конфликтов.

Общегосударственное управленческое решение задает типичную модель решения определенной проблемы. Затем эта модель конкретными государственными органами должна быть реализована в конкретных условиях с учетом конкретных обстоятельств и особенностей. Именно таким образом происходит движение от общего и типичного через особенное к конкретному и единичному (и наоборот).

В государственном управлении наряду с типичным не менее важное место занимает *уникальное*, т. е. *единичное, самобытное, неповторимое*. Управление – это не жесткие связи и не конвейерные технологии, в рамках которых выполняются однообразные и строго регламентированные стандартные операции. В большинстве случаев участники управленческих процессов сталкиваются с ситуациями, которые не позволяют использовать шаблоны и готовые рецепты. Приходится создавать новые модели, искать оригинальные формы практических действий. Жизнь непрерывно меняется, а это означает, что в управлении надо постоянно искать новые решения, каждый раз по-новому осмысливать происходящее, сохранять наиболее ценное, не уничтожать, создавая оригинальное, уникальное и неповторимое.

Искусство управления заключается в придании объективной реальности такой конфигурации, которая, с одной стороны, позволяла бы максимально эффективно использовать совокупную мощь государства, а с другой – всячески способствовала интеллектуальному усилению этой мощи за счет инициативы, творчества и ответственного отношения к делу. Первая часть данной формулы требует умелого распределения целей, задач и функций по всем ступеням иерархической пирамиды государственных органов и государственных должностей, вторая же часть требует создания системы более разумного стимулирования творческого потенциала субъективного фактора.

4.3. Принципы государственно-управленческой деятельности как системы

Реализация миссии и целей государственного управления основывается на вполне определенных базисных положениях, которые заключаются в его принципах и в системности этих принципов. Принципы (от лат. *prīncipiūm* – основа, первоначало, руководящая идея) – исходные, фундаментальные положения одного порядка с закономерностями, формирующие социальную среду управленческой деятельности. По своей природе принципы объективны, познаваемы и функциональны, системно включают в себя три взаимосвязанных и взаимно обуславливающих друг друга аспекта:

- *онтологический* – раскрывает объективные основания формирования принципов и их реализации в повседневной практике, диалектику взаимодействия и взаимообусловленности с другими принципами функционирования системы;

- *гносеологический* – связан с языком, логикой и структуризацией принципов, их научной интерпретацией. Это результат научного осмысления отношений, явлений и процессов;

- *методологический* – определяет роль принципов в научно-аналитической и практической управленческой деятельности.

В отличие от закономерностей, которые действуют независимо от воли, сознания, предпочтений и пожеланий отдельных людей, принципы устанавливаются и реализуются в результате сознательно-познавательной и интеллектуально-конструктивной деятельности людей. Они имеют форму определенного научного положения, закрепленную в необходимых случаях в соответствующую правовую оболочку. В силу этого, даже несмотря на свою объективную сущность (они являются производными от законов), принципы достаточно серьезноотягощены элементами субъективной составляющей. Однако данное обстоятельство не дает оснований считать принципы чисто субъективными. По форме они действительно субъективны, но по содержанию объективны. Их нельзя придумывать и изобретать, их можно только выявить, познать и использовать³¹.

Принципы государственного управления – это научно обоснованные и законодательно закрепленные положения, в соответствии с которыми строится, функционирует и развивается система государственного управления как система. Это те фундаментальные идеи и положения, которые:

1) отражают наиболее существенные, главные, объективно необходимые закономерности, отношения и взаимосвязи властвования и государственного управления;

2) характеризуют лишь наиболее устойчивые отношения и связи;

3) носят общий, а не частный характер, охватывают преимущественно те отношения и взаимосвязи, которые присущи управлению как целостному социальному явлению;

³¹ См.: Омаров А. М. Менеджмент. Управление – древнейшее искусство, новейшая наука : учебник. М. : Экономика, 2009. С. 37.

4) являются своего рода маяками, помогающими ориентироваться в непростом многообразии управленческих отношений.

В отечественной и зарубежной науке существуют различные подходы к систематизации принципов государственного управления. Чаще всего предлагается делить принципы на общие, специальные и частные. Первые раскрывают сущностно-содержательную, общецелевую направленность государственного управления, вторые – ее организационно-технологическую сторону, третьи – особенности руководства деятельностью отдельных участников управленческого процесса. Например, принципы менеджмента предприятия – единоначалие, разделение труда, непрерывность контроля, приоритетность человеческого фактора.

Общие принципы – это принципы системности, объективности, демократизма, оптимальности, информационной достаточности, стимулирования и др. Их в свою очередь можно подразделить на социально-ценностные и социально-функциональные. К первой подгруппе относятся демократизм, законность, федерализм, социальная ориентированность, гуманизм (нравственность). Вторую подгруппу образуют принципы научной обоснованности; правовой упорядоченности; разделения власти; информационной достаточности.

Мировой опыт, особенно двух последних столетий, неопровержимо свидетельствует о том, что наибольших успехов в экономическом и социальном развитии достигли страны, избравшие демократический путь развития. В этом отношении принцип *демократизма* в управлении сыграл и сегодня играет роль величайшего стимулятора. Данный принцип позволяет максимально полно учитывать интересы граждан, объединять их усилия для достижения гуманистических целей государственного управления.

Содержательное наполнение принципа демократизма заключается:

1) в реальной, а не декларативной реализации народовластия, открытости и гласности государственно-управленческой деятельности. Демократическое государство в лице всех своих властно-управленческих структур обязано обеспечивать объективное и всестороннее информирование управляемых о состоянии экономики, социальной и культурной сферы, военно-

промышленного комплекса; своевременно и регулярно публиковать документы, аналитические отчеты, статистические данные и другие материалы, характеризующие деятельность государственных органов; гарантировать публичное обсуждение концепций, целевых программ, законопроектов, а также ресурсов и методов их осуществления; предоставлять гражданам возможность не формально, а реально контролировать деятельность управляющих органов;

2) политическом, идеологическом и экономическом плюрализме. Плюрализм – характерная черта современных режимов государственного управления, предполагает участие в государственной жизни различных социальных и политических групп, партий и организаций, интересы, идеи и установки которых находятся в постоянной конкурентной борьбе. Это подход, обосновывающий свободную борьбу мнений между участниками управления при выборе целей, альтернативных проектов и принятии решений, при определении средств и методов их осуществления.

Многообразие и альтернативность в управлении, однако, нельзя трактовать только как противоположность единству, типичности и единообразию. Плюрализм разумен только в рамках общих национально-государственных интересов. Единство власти и плюрализм неразрывно связаны между собой, причем не механически, а диалектически.

Рациональное управление делами общества и государства невозможно без сильного его правового обеспечения, причем на принципах *законности* и *прочного правопорядка*. Принцип законности конкретизируется в таких требованиях, как:

- верховенство конституции и федеральных законов над иными нормативно-правовыми актами;
- гарантированность конституционно закрепленных прав и свобод человека и гражданина;
- осуществление государственных властно-управленческих функций исключительно на основе законов и соответствующих подзаконных актов.

Величайшим достижением мировой цивилизации является открытие принципа *разделения власти* на три относительно самостоятельные ветви. Данный принцип создает гарантии надежности

системы государственного управления, придает ему необходимую строгость, гибкость и динамизм даже при возникновении кризисных ситуаций. Однако действенность этого принципа в полной мере реализуется лишь тогда, когда он подкреплен наличием эффективного механизма «сдержек и противовесов».

Идею разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви, по сути, впервые в науке сформулировал английский философ Дж. Локк: избранный народом парламент выражает интересы разных сословий; исполнительная власть организует и контролирует исполнение законов, осуществляет дипломатические отношения и обеспечивает военную стратегию; судебная наказывает преступников и обеспечивает законность. Если суверен нарушает этот принцип, то народ вправе отказать ему в своем доверии.

В практике политического управления в условиях многонационального государства особое значение имеет принцип *федерализма*. Суть его заключается в том, чтобы путем разграничения предметов ведения между федеральным центром и субъектами федерации наиболее эффективно использовать региональные возможности. Особенно важен этот принцип, если речь идет о крупных государствах, в которых составляющие его части значительно различаются между собой по природным богатствам, экономическим возможностям, кадровому потенциалу, культуре, ментальности и народным традициям.

Принцип *социальности* – ориентация государственно-управленческой деятельности на создание необходимых и достаточных условий для обеспечения достойной жизни, свободного развития и самореализации творческого потенциала каждой личности. Основными критериями социальности государственного управления являются: соблюдение и гарантированность социальных прав и свобод человека; проведение сильной социальной политики; обеспечение стандартов достойной жизни человека; адресная поддержка уязвимых слоев и групп населения, сокращение и ликвидация бедности; гарантия благоприятных условий для реального участия граждан в социальной экспертизе принимаемых решений на всех уровнях управления; соблюдение прав и гарантий, признающих и развивающих систему социального партнерства; права и гарантии, ориенти-

рованные на укрепление семьи, духовное, культурное, нравственное развитие граждан; бережное отношение к наследию предков, преемственность поколений, сохранение самобытности национальных и исторических традиций.

Принцип *гуманизма* (нравственности) – признание человека в качестве высшей ценности, ориентированность управления на защиту достоинства человека и его прав на достойную жизнь и свободное развитие личности. Именно этот принцип звучал в лозунге нашего недавнего прошлого: «Все во имя человека, все для блага человека!»

Далее проанализируем *специальные* принципы, на основе которых осуществляется конкретная организационно-распорядительная и административно-управленческая деятельность органов государственной власти. Среди них особое место занимают принципы *иерархичности, оптимального сочетания централизации и децентрализации, единоначалия с коллегиальностью, сочетания федерального, регионального и местного, конкретности, единства распорядительства, делегирования полномочий, персональной ответственности.*

Принцип *иерархичности* означает ответственность нижестоящих структур перед вышестоящими. Каждый работник (должностное лицо) административной иерархии отвечает за весь доверенный ему участок работы и работу подчиненных ему лиц. Только так формируется ступенчатая цепочка, звенья которой контролируются в иерархической последовательности, а их деятельность оперативно корректируется вышестоящими структурами.

Принцип *оптимального сочетания централизации и демократической децентрализации.* Принцип *демократизма* вовсе не исключает централизм, административные и самоуправленческие начала дополняют друг друга. Они позволяют, с одной стороны, избежать анархии, нормативно установить определенные пределы «самодеятельности», что особенно актуально в период формирования федеративных отношений, когда власти субъектов федерации не всегда обдуманно стремятся овладеть несвойственными для своего уровня власти полномочиями. При этом забывают об ответственности, не говоря уже о реальных возможностях грамотной и продуктивной реализации этих

функций. С другой стороны, начала оптимального сочетания централизма и децентрализации создают благоприятные условия для инициативы и развития здоровой конкуренции, гарантируют защиту законных прав и интересов нижестоящих структур и социальных сообществ.

Принцип *сочетания федерального, регионального государственного управления и местного самоуправления*. Это достаточно сложный принцип, и его специфика для каждой страны (не обязательно федерации) уникальна. Он является как бы оборотной стороной принципа федерализма и разграничения предметов ведения, обеспечивая единство управления при его децентрализации.

Принцип *сочетания единоначалия с коллегиальностью* позволяет повысить уровень ответственности должностных лиц и привлечь к выработке управленческих решений работников разного уровня и специалистов разного квалификационного профиля. Тем самым обеспечивается делегирование полномочий, которое позволяет разгрузить вышестоящие инстанции от решения рутинных вопросов, которые легко могут решаться на нижестоящих ступенях управленческой иерархии.

Принцип *персональной ответственности* включает в себя все виды личной ответственности (юридической, морально-нравственной, политической) и реализуется с помощью соответствующих мер организации, а в случае необходимости – принуждения и даже наказания за неисполнение или некачественное исполнение принятого решения.

Частные принципы применяются в различных подсистемах государственного управления (политике, сфере регулирования рыночных отношений, системе государственной службы, дипломатии и др.). Для примера рассмотрим принципы, которые положены в основу внешнеполитической и дипломатической деятельности российского государства. Главные из них: невмешательство во внутренние дела других государств; запрет организации, пропагандистского поощрения и материальной помощи в подрывной и террористической деятельности, направленной на изменение общественно-политического строя другого государства; мирное разрешение международных конфликтов; гуманизм; равноправие и самоопределение народов;

строгое соблюдение прав человека и основных свобод; законность; честное служение Отечеству.

Сущность государственного управления, его цели, принципы и функции, а также формы и методы органически взаимосвязаны, обуславливают друг друга и тем самым образуют систему. Это заставляет рассматривать их в комплексе: цели указывают вектор движения; миссия и функции отвечают на вопросы ради чего и что конкретно делать; формы, методы и средства опредмечивают управленческую компетенцию; принципы образуют основу высокоэффективного управления, определяют вектор движения, устанавливают пределы разумного и возможного.

Поэтому нельзя игнорировать принципы управления, нарушать естественный порядок действий. Иначе провалы неизбежны, несмотря на то, что управление – это не только наука с жесткими установками и требованиями, но и искусство с сильным творческим началом.

Контрольные вопросы и задания:

1. Осуществите сравнительный анализ элементов системы государственного управления.

2. Дайте характеристику прямых и обратных связей в системе государственного управления.

3. Дайте характеристику типичных признаков в государственном управлении.

4. Дайте характеристику уникальных признаков в государственном управлении.

5. Дайте характеристику основным принципам государственно-управленческой деятельности.

6. Раскройте содержательное наполнение принципа демократизма.

Глава 5. Оптимизация административных процессов в органах исполнительной власти

5.1. Цели государственного управления

Построение организационно-функциональной структуры любой управленческой системы начинается с определения ее *миссии* (предназначения), целей и задач, конечно, с учетом имеющихся ресурсов. Ни одно объединение людей не может долго существовать, не имея сознательной или интуитивно ощущаемой общей для всех цели. В таком случае это уже не организация и не управление, а всего лишь толпа без руля, ветрил и чувства устремленности к чему-то общему и полезному.

Если миссия содержит положения, характеризующие предназначение организации, свидетельствующие о смысле ее существования в соответствии с господствующими в обществе правовыми и моральными нормами, то цель – это мысленное предвосхищение результата какого-то вида конструктивно-преобразующей человеческой деятельности. *Цель* – это продукт субъективного отражения объективной реальности с последующим выходом на активные практические действия по достижению желаемого конечного результата, т. е. миссии данной организации.

Целеполагание – это эпицентр управленческой деятельности, где люди в концентрированном виде ставят и получают ответы на вопросы: ради чего система существует, что является главным в ее деятельности, чем мотивирована деятельность и каковы пределы социальной ответственности за неблагоприятный исход дела, какими способами достигается гармония интересов государства, элиты, чиновников, бизнесменов, ученых, рядовых граждан. Без четких ответов на эти и многие подобные вопросы эффективное управление невозможно, тем более в плане реализации главной социально-политической миссии государства – консолидации общества и обеспечения достойной жизни каждого. Умело сформулированная миссия (цели, задачи) способствует эффективной материализации ценностных ориентиров, создает благоприятные условия для постановки долгосрочных целей, позволяет снять сомнения относительно стратегии развития и вселить уверенность в разумности и перспективности

предпринимаемых усилий.

Цель в управлении – это идеальный, внутренне побуждающий мотив деятельности властей во имя удовлетворения насущных потребностей и интересов общества. Иными словами, это *конечный или конкретный промежуточный пункт на пути достижения определенного состояния социума (или его подсистемы) в соответствии с запрограммированными перспективами его развития*. Цели первичны по отношению ко всем иным факторам управления.

Положение существенно меняется с переходом к реальному (а не декларативному) демократическому правовому пути развития. Демократия, опираясь на широкую гражданскую активность, придает процессу целеформирования, целеполагания и целереализации большую социальную обоснованность, рациональность и конструктивный динамизм. Недемократические режимы тоже могут проводить быстрые и достаточно эффективные реформы, способны ставить амбициозные цели, обеспечивать высокие темпы экономического роста. Но чаще всего достигнутые таким образом результаты кратковременны и, по большому счету, не отражают глубинных интересов широких масс трудящихся.

Российская Федерация провозглашена демократическим правовым социальным государством, цель которого – общество достойной жизни и свободного развития человека³². Построение такого общества рассматривается в качестве главной стратегической цели и магистрального направления внутренней и внешней политики российского государства.

Ее реализация может быть обеспечена решением целого ряда промежуточных задач:

- последовательное развитие многопартийной политической системы, укрепление демократических институтов, формирование дееспособного гражданского общества, развитие гражданского самосознания;
- построение государства, обеспечивающего безопасную и

³² Мы разделяем точку зрения профессоров С. Я. Курица и В. П. Воробьева, которые принципиально не согласны с мнением, что у государства не может быть единой глобальной стратегической цели, что цель в политике – чаще всего лозунг, не имеющий никакой организующей и регулятивной силы. См.: Куриц С. Я., Воробьев В. П. Болезни государства. Диагностика патологий системы государственного управления и конституционного права. М. : МГИМО, 2011. С. 185.

достойную жизнь людей;

- модернизация экономики и технологическое обновление производства, активизация свободного и социально ответственного предпринимательства;

- создание эффективной системы управления в природоохранной сфере;

- физическое и моральное оздоровление нации, особенно подрастающего поколения, развитие медицинской техники и отечественной фармацевтики;

- разработка и освоение собственных инновационных энергетических технологий, причем как в традиционных, так и в альтернативных сферах энергетического комплекса, повышение к 2020 г. энергоэффективности отечественного производственного комплекса минимум на 40 %;

- формирование комфортной среды для научных разработок мирового уровня, развития космических технологий и телекоммуникаций, в том числе ГЛОНАСС, и государственной сети цифрового телевидения;

- реализация программы «Наша новая школа», превращение образовательных учреждений страны в центры насыщенной научно-интеллектуальной, спортивной и культурной жизни. Цель – российское профессиональное образование должно соответствовать международным стандартам и быть конкурентоспособным на мировом рынке;

- модернизация Вооруженных Сил и правоохранительной системы, создание современной боеспособной и мобильной армии;

- инновационное реформирование законодательства и государственного управления, оптимизация бюджетных расходов, активизация усилий в части противодействия коррупции;

- укрепление позиций России в международных делах, развитие сотрудничества в сфере безопасности, активизация научно-культурного обмена, наращивания экономической дипломатии³³.

Представленный высший целевой блок государственного управления полностью корреспондируется с ценностями и нормами

³³ См.: послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 26 апреля 2007 г.; от 5 ноября 2008 г.; от 12 ноября 2009 г.; от 30 ноября 2010 г.; Путин В. В. О стратегии развития России до 2020 года. Выступление на расширенном заседании Государственного совета РФ 8 февраля 2008 г.; Медведев Д. А. «Россия – вперед!» [Электронный ресурс] news.kremlin.ru. 10 сент. 2009 г.

Конституции РФ, соответствует сущности государственного строя, характеру власти в нашей стране и сложившейся системы целеполагания и целереализации.

На уровне *непосредственной реализации* вышеперечисленного выстраиваются соответствующие подсистемы целей. Для примера можно взять любую программу ведомственного или территориального социально-экономического развития. Ее генеральная цель – максимально возможное удовлетворение потребностей людей и формирование здорового образа жизни.

Цели государственного управления могут быть охарактеризованы следующим образом. По своей сущности, содержанию и базовым источникам *цели носят объективный характер*. Первоисточником их возникновения являются общество и объективная реальность, в которой оно существует. Зарождаются цели «внизу», идут от потребностей и интересов общества и поэтому носят глубокий, сущностный характер. Поскольку интересы и потребности различны по уровням и по содержанию (внутригосударственные и внешнеполитические, общегосударственные и региональные, национальные, классовые и корпоративные, экономические и политические, общие и частные, общественные и личные), то и цели столь же разнообразны. Все это не может не учитываться в процессе разработки, принятия (целееформирования и целеполагания) и реализации (целереализации) государственных управленческих решений.

Будущее, которое заключается в замыслах, социальных целях и даже в официальных управленческих решениях, – неведомо, скрыто, альтернативно. То, что свершилось в прошлом, мы знаем, можем соответствующим образом исследовать, оценить и сделать какие-то выводы. А вот то, что будет, можно лишь каким-то образом предвидеть и с определенной долей вероятности прогнозировать. Поэтому без научного осмысления и соответствующего моделирования будущего невозможно осуществить на практике эффективное государственное управление. Предвидение, прогнозирование, программирование и планирование социальных процессов – неперенные элементы не только механизма целеполагания, но и всей системы управления.

По форме и своему внешнему выражению *цели всегда субъективны*. Это продукт сознательного выбора и мыслительного

предвосхищения будущего. Цели осознаются и формулируются людьми, выдвигаются институтами гражданского общества, анализируются, систематизируются, а затем политически и нормативно закрепляются органами государственной власти в соответствующих правовых актах и управленческих решениях. Снимая неопределенность, они становятся мощным мотивирующим, организующим, регулирующим, консолидирующим, а нередко и судьбоносным фактором общественного развития, причем на всех горизонтах социального управления.

Цели отличаются *иерархической взаимозависимостью* и *системностью*. Сложность управленческого целеполагания состоит в том, что из огромного множества возможных вариантов целевых ориентиров необходимо выбрать лишь те, которые реальны, наиболее мотивированны и с наибольшей вероятностью будут реализованы.

Классификация и структурирование целей имеет не только научный, но и большой практически-прикладной, политический, социально-экономический и нравственный смысл. Конечно, без прочной и постоянно развивающейся экономической базы никакие цели реализовать невозможно. Тем не менее, валовые экономические показатели, прибыль и доходы не могут быть основной целью и главным ориентиром управленческой деятельности государства. Экономика – базовый и очень серьезный фактор управления. Но это всего лишь средство достижения главного. Главным же являются человек как высшая ценность демократического правового социального государства³⁴ и условия его достойного и свободного существования.

В связи с этим следует привести слова Алексиса де Токвиля, который писал, что «демократия не гарантирует наиболее квалифицированное управление, но она производит то, что часто не могут создать способнейшие правительства, а именно – всепроникающую и неумную активность, сверхмощную силу и неотделимую от нее энергию, которая способна творить чудеса, какими бы неблагоприятными ни были эти обстоятельства». Поэтому «людей надо обучать демократии, постоянно возрождать демократические идеалы и очищать общественные нравы,

³⁴ Статьи 1, 2 Конституции Российской Федерации.

постепенно приобщая граждан к делам управления государством»³⁵.

Только в условиях истинной демократии, правовой законности и социальной справедливости цели государственного управления обретают надежную социальную поддержку, народ становится субъектом формирования целей государственного управления. У людей появляются доверие к политике, реальное ощущение своей причастности к решению важных государственных проблем. Главное, чтобы политики обеспечивали стабильность целей на протяжении всего периода их юридической легитимности, смысл целей не выхолащивался в процессе принятия новых правовых и политических актов и чтобы цели не оставались на бумаге, а реально воплощались в конкретные дела. Совершенно недопустимо, чтобы государственные органы работали ситуационно и стратегически бесцельно, а значит близоруко и бесперспективно.

Реализация каждой стратегической цели *разбивается на соответствующие этапы и временные интервалы*, в течение которых с учетом изменяющихся обстоятельств и расходования ресурсов определяются соответствующие стратегические подцели. Затем выдвигаются оперативные цели, которые в свою очередь подразделяются на множество тактических задач частного или местного характера. В итоге складывается система, которую в науке называют «древом целей».

В зависимости от иерархии государственного управления цели делятся на главные (генеральные, стратегические), которые определяются высшими органами власти (президент, парламент, правительство). Остальные подразделяются на подцели первого, второго, третьего и т. д. уровней. Цели первого уровня определяются правительством и министерствами федерального уровня, второго – главами, правительствами и представительными органами субъектов федерации, третьи – руководством муниципального уровня. Далее идут цели ведомственного и корпоративного уровней. Одним словом, разброс огромный – от целей бытового уровня до стратегических ориентиров общенационального уровня.

По масштабам цели могут быть глобальными, межгосударственными и государственными, региональными и муниципальными, межотраслевыми и отраслевыми. По объему – общими и частными, по результатам – конечными и

³⁵ Токвиль А. Демократия в Америке / пер. с англ. М. : Прогресс, 1992. С. 30.

промежуточными, по времени – долгосрочного режима реализации, среднесрочными и краткосрочными, по глобальности решаемых задач – высокой социальной значимости и ориентированными на решение текущих проблем.

Для того чтобы цели были успешно достигнуты, важны их обоснованность и привлекательность, однозначность в понимании, подконтрольность и измеримость, защищенность законом и надежная обеспеченность ресурсами. Более того, цели любого управленческого звена должны быть реальными и конкретными, а не конъюнктурными и декларативными; системно увязанными, а не спонтанными и рассеянными в пространстве. Это и есть те принципы, которые были в свое время сформулированы П. Друкером – одним из основоположников управленческой науки.

По содержанию цели могут быть выстроены в такой последовательности: общественно-политические – экономические – социальные – духовные – организационные – информационные (разъяснительно-пропагандистские) .

Цели *общественно-политического характера* обладают особым статусом, играют ведущую интегрирующую роль в государственном управлении. Их понимание обеспечивает социальную поддержку государственной политики в целом, а реализация – комплексное, целостно-сбалансированное развитие общества. В политических целях выражена общая направленность государственного курса на долгую перспективу по обеспечению социального мира и динамичного развития социума.

Конституция современной России коренным образом (по сравнению с советским прошлым) изменила политическую парадигму общественного развития, определила принципиально новые стратегические цели: демократическое развитие, формирование цивилизованного гражданского общества и самое главное – повышение уровня жизни народа на основе гарантированных политических прав и свобод каждого³⁶. Это глобальная политическая цель, реализация которой гарантирует

³⁶ С. Я. Куриц и В. П. Воробьев представляют эту цель как триединое целое: цель-1 – высокое качество жизни народа; цель-2 – благоприятные условия для максимально возможного раскрытия духовных и физических способностей населения; цель-3 – гармонизация развития личности на основе гарантированности ее прав и обязанностей. См.: Куриц С. Я., Воробьев В. П. Болезна государства. Диагностика патологий системы государственного управления и конституционного права. М., 2011. С. 185.

путь современного цивилизованного развития. Двигаться по этому пути надо последовательно и неуклонно, принимая взвешенные рациональные решения, не забывая, что и политика сама по себе, и государство как ее главный субъект – не самоцель, а всего лишь инструмент управления, что избыточная власть и большая армия чиновников-контролеров ведут не к торжеству качества и свободы, а скорее, наоборот, – к бюрократической деградации управления и насилию.

Общество же ожидает прямо противоположного: большей нацеленности на обновление, максимально высокой организованности и ответственности. Именно для этого и принимаются меры политического реформирования:

- по минимизации рисков манипуляций в ходе парламентских выборов;

- обеспечению равного доступа всех политических партий и граждан к государственным СМИ;

- расширению возможностей участия избирателей и политических партий в формировании исполнительной власти;

- разрушению административных барьеров на пути прохождения представителей разных партий в парламенты всех уровней;

- упорядочению численности представительных органов государственной власти и бюджетных расходов на их содержание;

- дальнейшему совершенствованию порядка формирования и оптимизации структуры Совета Федерации; переходу к формированию Правительства РФ с учетом расстановки политических сил в обществе.

Это задачи промежуточного уровня, подчиненные единой стратегической цели формирования в России максимально открытой, гибкой и профессионально ответственной политической системы.

Цели государственного управления в экономической сфере – это цели долгосрочной стратегии экономического развития страны на рыночных основаниях, прежде всего в таких отраслях, как энергетика, машиностроение, транспорт, строительный комплекс, сельское хозяйство. Эти цели предполагают повышение производительности труда на основе освоения современных информационно-коммуникационных, космических, химико-биологических технологий; освоение высокоэффективных

производств на базе нанотехнологий; выход на мировые стандарты качества товаров и услуг. Итогом же должны быть динамичный и неуклонный рост экономического потенциала страны, резкое повышение доли ВВП на душу населения в перспективе (с выходом на мировые стандарты).

Для достижения перечисленных глобальных целей и решения промежуточных задач, несмотря на существенное отставание, сейчас у нас в стране делается немало: сформирован рынок финансов и ценных бумаг, стабилизировалась система поставок розничных товаров и услуг, более гибкой и действенной стала налоговая система. Государственные инвестиции во все большей мере становятся катализатором роста частных инвестиций. Страна пытается уйти от преимущественно сырьевой ориентации экономики, реализуя меры по стимулированию переработки сырья внутри страны. Ужесточаются лицензионные требования к недропользователям, разработчикам минеральных ископаемых, лесных богатств и водных биологических ресурсов. Динамично развивается малое и среднее предпринимательство.

Сегодня в регионах страны успешно реализуются целевые Программа развития и поддержки малого и среднего предпринимательства³⁷. Их основные цели сформулированы следующим образом:

- обеспечение занятости населения путем создания дополнительных рабочих мест и развитие самозанятости через малый и средний бизнес;
- сокращение административных барьеров при осуществлении субъектами частного предпринимательства своей производственной деятельности;
- увеличение вдвое вклада субъектов малого и среднего предпринимательства в экономику города;
- увеличение налоговых поступлений в бюджет;
- стимулирование инновационной деятельности, направленной на энерго- и ресурсосбережение, снижение материалоемкости и экологических рисков, а также повышение производительности труда в нефинансовом секторе экономики города.

Для успешной реализации перечисленных целей Программой предусмотрены меры соответствующей финансовой, правовой и

³⁷ Постановление Правительства Москвы от 4 августа 2009 г. № 724-ПП.

административно-организационной поддержки предпринимательства, в том числе в части предоставления льгот по аренде государственного и муниципального имущества; строительству деловых центров, бизнес-инкубаторов, технопарков и промышленных зон; содействия в приобретении технологического оборудования с использованием механизмов лизинга; совершенствования системы информационного обеспечения предпринимательских структур. Постоянно совершенствуется система предоставления бизнесу юридических консультаций, проведения бесплатных учебных семинаров, оказания помощи в борьбе с недружественными поглощениями. Программой предусмотрены меры по проведению маркетинговых исследований рынков сбыта московских товаров в регионах Российской Федерации и за рубежом.

Цели социального развития являются не только прерогативой государства, но и своего рода отражением стратегии общественно-политического и экономического развития страны в целом. Реализация целей социального содержания определяет вектор развития социальной структуры общества, характер взаимоотношений всех его социальных групп, слоев и классов, качество жизни людей. Этот блок целей включает в себя не только создание благоприятных условий для динамичного развития цивилизованной социальной структуры, обеспечения материально и морально достойной жизни людей (работающий человек в России, как пишет В. В. Путин в своей «Программе 2012–2018», не должен быть бедным), но и задач:

- по предупреждению социальных конфликтов через социальное партнерство, воспитанию непримиримого отношения к любым проявлениям политической, социальной, национальной и религиозной нетерпимости;

- решению демографических проблем, сохранению и наращиванию качества человеческого потенциала путем поддержки семьи, материнства и детства, вывода на новый качественный уровень отечественного здравоохранения, образования, жилищно-коммунального хозяйства, системы социального и пенсионного обеспечения, физической культуры и спорта;

- обеспечению общедоступности социально-бытовой инфраструктуры через адекватную политику регулирования доходов населения и оптимизацию системы финансирования социальной сферы;

- усилению мотивации к высокопроизводительному труду через обеспечение реальной возможности честным трудом обеспечить себе и своей семье достойную жизнь, возрождению базовых семейных и духовно-нравственных ценностей.

Перечисленные цели сформулированы в государственных и региональных целевых программах. На них сконцентрированы основные усилия государства.

Весьма тонкой сферой государственного управления является духовная жизнь общества. Исторический опыт передовых стран показал, насколько велико и значимо влияние духовного настроя, культурно-образовательного и научного потенциала общества на развитие экономики, политики и социально-бытовой сферы и образ жизни людей. Но при этом следует подчеркнуть, что *цели демократического государства в области духовной жизни* ничего общего не имеют с духовным насилием, всепроникающей цензурой, навязыванием идеологических штампов, манипуляцией общественным сознанием. Цель демократического правового государства другая – создание оптимальных условий, в том числе финансово-экономических, для сохранения духовно-культурной самобытности народа, динамичного развития художественного и изобразительного искусства, обеспечения свободного доступа широких слоев народа к культурным ценностям. Эта цель достигается путем материально-финансовой поддержки театров, кино, музеев и библиотек, защиты исторических памятников, активизации творческих союзов и институтов народного творчества, создания фонда русского языка, выделения грантов для музыкальных, театральных, научных и других творческих коллективов.

Организационные цели заключаются в создании оптимальной системы организационных институтов, способных обеспечить высокоэффективное влияние субъекта на объект управления. С помощью организации происходят упорядочение и рационализация целей государственного управления, а также объединение и сплочение людей для их достижения. Только с помощью грамотной организации можно в оптимальные сроки и с минимальными издержками достичь поставленных политических и социально-экономических целей.

Не случайно столько внимания уделяется вопросам организа-

ции государственной службы, столько сил и ресурсов вкладывается в ее обновление. Тем не менее, качество и престиж государственного аппарата остаются низкими. Задача построения «эффективного, компактного и работающего» аппарата, на деле «владеющего наукой и искусством государственного управления»³⁸, остается актуальной. Усугубляют ситуацию довольно частые структурные преобразования государственного управления, не всегда и не во всем продуманные решения по реорганизации штатов и кадровому обновлению аппарата, не говоря уж о коррупции и бюрократических извращениях.

Причем дело не сводится к ординарному преодолению канцелярщины, заседательской суеты, пустословия и зомбирующих пиаровских действий. Помочь нейтрализовать всеисилие бюрократии поможет реализация таких целей-задач, как:

- расширение социальной базы пополнения кадрового корпуса государственной службы за счет наиболее талантливых, добросовестных, пользующихся доверием представителей всех социальных слоев и групп населения;

- демократизация государственной службы;

- сокращение аппарата и повышение персональной ответственности за надлежащее исполнение обязанностей в соответствии с должностными регламентами;

- оптимизация стиля административной деятельности;

- передача значительной части функций, исполняемых ныне государственными служащими, на реализацию в негосударственный сектор.

Информационные цели предполагают установление социальных коммуникаций через прямые и обратные связи между субъектом и объектом управления, призванных обеспечить оптимальный объем и достоверность информации о состоянии управляемой системы, для оперативной корректировки управляющего воздействия на объект управления. Без этого условия принятие правильных решений абсолютно невозможно.

Цели государственного управления образуют систему, что позволяет построить, как уже говорилось, соответствующее «древо целей». Далее действует своя логика: каждая предыдущая цель

³⁸ Путин В. В. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 18 апреля 2002 г.

детерминирует последующую, реализация одной цели становится плацдармом для постановки новой цели и новых созидательных действий. Но при этом следует помнить, что в процессе целеполагания происходит так называемое рассеивание целей и действий по различным ветвям и уровням власти, министерствам и ведомствам, отраслям и администрациям, службам и агентствам. Важно, чтобы это рассеивание было не спонтанно-хаотичным, а оптимальным и подконтрольным, не провоцировало бюрократизм и безответственность.

5.2. «Древо целей» как система

Приведенная классификация целей государственного управления отражает их горизонтальный срез и не дает четкого представления об их субординации. Для того чтобы расположить управленческие цели в иерархической последовательности, проследить взаимосвязи между целями разного уровня и разной социальной значимости, строится уже описанное «древо целей» – своего рода архитектурная композиция (графическая модель) целевых показателей-результатов, к которым стремится организация. «Древо целей» обеспечивает согласованность и органическое единство целевых установок, их жесткую ориентированность на решение задач стратегического плана. Поэтому «древо целей» является генеральным императивом действий организации, залогом и главным слагаемым ее успеха.

Построение «древа целей» – это формирование перспектив государственного развития, обеспечивающих органическую взаимосвязь целей и подцелей разной сложности, разного уровня и разного содержания (социальных, политических, экономических, духовных и т. д.), а также их согласование для достижения запрограммированных изменений. Технологические аспекты построения «древа» какой-то особой идеологически-конъюнктурной нагрузки не несут, хотя, проанализировав содержание намеченных целей, составляющих «ствол», «крону» и «корневую систему древа», можно получить достаточно четкое представление о характере государства, приоритетах и социальной направленности его внутренней и внешней политики, профессионализме кадров и оптимальности форм, методов

и средств, с помощью которых обеспечивается достижение намеченного.

Идея представить систему целей в виде дерева, уходящего корнями в социальную почву (социум), родилась довольно давно. Появилось даже сравнение социума с «почвой», которая питает «дерево целей», плоды же этого дерева поддерживают жизненные силы социума. В данном образе находит подтверждение известная мысль о том, что «человечество ставит перед собой только те задачи, которые оно в состоянии решить». Если питательная среда не в состоянии обеспечить питательные и защитные потребности дерева, оно погибает, какими бы прекрасными порывами ни руководствовались его создатели. Цель только тогда плодотворна, когда замыслы и потребности управляющего соответствуют интересам, потребностям и ресурсным возможностям управляемого.

Нельзя управление сводить к разрозненным, хотя и важным, но все-таки частным вопросам пересмотра, скажем, системы учреждений, структур и функций социальных институтов; обновления кадров; стандартизации и регламентации служебной деятельности; оптимизации зарплаты. Такой путь – это паллиатив, а не кардинально-конструктивное решение проблемы по существу. Дело не в большом количестве всевозможных программ и целей, а в их научной обоснованности и реализме, в том, что между научными выводами, управленческими решениями (целями) и конкретной практикой их реализации не должно быть ни малейшего разрыва.

При формировании «дерева целей» субъект управления должен:

- обладать исчерпывающей информацией о потребностях и интересах общества (регионов, социальных групп, классов, наций, граждан), о тех результатах, на которые, реализовав поставленные цели, государство рассчитывает выйти;

- уметь развернуть главную цель в вертикальную и горизонтальную структуру подцелей таким образом, чтобы реализация данной цели обеспечивала реализацию целей более высокого уровня и создавала благоприятные условия для успешной реализации полномочий всеми структурами более низкого уровня;

- помнить, что все подцели, расположенные на отдельных уровнях «дерева целей», должны быть относительно независимыми и, в принципе, выводимыми одна (ниже расположенная) из другой

(выше расположенной). Ведущую роль играют генеральные, стратегические цели;

- иметь отчетливое представление о ресурсной базе реализации намеченного, включая материальную, финансовую, интеллектуально-кадровую, информационную, организационную и духовно-нравственную ее составляющие;

- знать сильные и слабые стороны правового сопровождения государственно-управленческой деятельности.

Формировать «дерево целей» можно как снизу вверх, так и, наоборот, сверху вниз. Все зависит от ситуации, наличия времени и опыта управляющего. Первый вариант построения «дерева целей» значительно сложнее и затратнее, но в конечном счете надежнее как с точки зрения понимания существа вопроса, так и позитивного мотивационного восприятия в среде исполнителей. Лучше в этом случае будут просчитаны и ресурсные затраты, а цели не будут подменяться объемами освоенных капиталовложений или сложностью выполненных работ.

Политической формой закрепления целей являются: ежегодные послания главы государства парламенту, государственные доктрины, комплексные целевые программы, приоритетные национальные и региональные проекты, программы социально-экономического развития отрасли, региона, муниципального образования. Формы правового закрепления – законы, указы, постановления, приказы министров, решения губернаторов. Они позволяют определить иерархию целей с учетом возможностей их ресурсного обеспечения, выделить приоритетные направления реализации намеченного, направить усилия исполнителей на достижение как оперативно-тактических, так и стратегических целей.

Реализуются цели в различных формах, различными методами, с помощью различных средств и ресурсов. Формы могут быть правовыми и организационными, политическими и экономическими; стимулирующими и дисциплинарными, административно-волевыми и воспитательными; императивными и диспозитивными; в стиле «мягкого дирижирования» и жесткого «волевого принуждения».

Средства и ресурсы тоже разные: *материально-финансовые* – бюджетные и внебюджетные; *технические* – оргтехника, письмен-

ные и канцелярские принадлежности, телефон, телеграф, факс, транспортные средства; *специальные* – возможности спецслужб, правоохранительных, контрольно-надзорных и дипломатических структур, органов таможенного и пограничного контроля; *информационно-коммуникационные* – статистическая информация, отчеты, доклады, информационные записки государственных органов; публикации СМИ; аналитика и проектная документация научных центров.

5.3. Программно-целевой метод в управлении

Программно-целевой метод – один из наиболее распространенных в современной управленческой практике, хорошо зарекомендовавший себя как альтернатива жестко централизованной однополюсной советской модели государственного управления. Указанный метод с его стратегической ориентированностью способен обеспечить не только формирование долгосрочных приоритетов деятельности государства, прозрачность и согласованность планов разного уровня управления и разной ведомственной принадлежности, но и практическую реализацию самых крупномасштабных задач³⁹. Поэтому вовсе не случайно, что сегодня программно-целевое проектирование превратилось в специализированную отрасль профессиональной управленческой деятельности. К безусловным преимуществам данного метода можно отнести:

1) направленность на реализацию конкретных стратегических целей и достижение требуемых результатов на каждом этапе планируемых изменений;

2) сбалансированное и поэтапное, хорошо скоординированное и гибко регулируемое выполнение многочисленных и далеко не всегда взаимосвязанных действий;

3) достаточно солидную протяженность во времени, а значит, возможность своевременно и лучше просчитать ресурсные затраты, что тоже важно и удобно как с точки зрения управления, так и политики в целом.

³⁹ Смирнова О. О. Правовые основы стратегического планирования в Российской Федерации // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2012. Вып. 2. С. 105.

Но для качественной реализации программно-целевого подхода разработать и утвердить программу недостаточно. Важно организовать ее эффективное исполнение, обеспечить четкое распределение ролей и должное взаимодействие исполнителей, отладить информационные каналы, установить жесткий контроль за расходованием материально-финансовых, интеллектуальных, временных и иных ресурсов. Это и понятно, ведь основными критериями оценки качества целевых программ являются их сроки, затратность и результативность.

Относительно недолгая история использования программно-целевого метода в государственном управлении свидетельствует о том, что этот метод обладает рядом существенных преимуществ по сравнению с господствовавшей долгие годы в нашей стране централизованно-распорядительной системой. Программный метод придает управлению объемный комплексный характер, позволяет рациональнее использовать ресурсы общества, расширяет контрольные возможности экспертного сообщества, уменьшает вероятность политических и организационных рисков.

Программы по своим объемам, временным масштабам и социальной значимости бывают общегосударственными (федеральными), региональными и муниципальными; по содержанию – политическими, социальными, социально-экономическими, промышленно-энергетическими, научно-техническими, экологическими, инвестиционными и т. д. В случае экстремальной ситуации разрабатываются чрезвычайные программы. Каждая программа имеет свой паспорт и пояснительную записку, в которых содержатся не только реквизиты, цели, содержание и информация о ресурсном обеспечении предстоящих работ, но и критерии, показатели и индикаторы эффективности поэтапной реализации программы.

На практике программно-целевой метод широко применяется в сфере обеспечения национальной безопасности, демографического развития, планирования занятости и развития социально-трудовых отношений, охраны здоровья и развития здравоохранения, экологии и природопользования, развития транспортных сетей, социальной защиты населения, защиты семьи, материнства и детства.

Общегосударственные программы – федеральные целевые

программы (ФЦП) и федеральные адресные инвестиционные программы (ФАИП). Это программы достижения крупных общенациональных целей, которые охватывают все сферы общественного бытия (экономика и бизнес, финансы, демография, социальное обслуживание, сфера духовно-культурной жизни, межнациональные и международные отношения) и являются основой комплексного управленческого взаимодействия властных структур, хозяйствующего менеджмента, общественных организаций, учреждений науки и образования. Главное, чтобы предпринимаемые усилия были скоординированными, базировалось на хорошо продуманной промышленной политике и долгосрочном планировании.

Региональные и муниципальные программы – это скоординированное по целям, срокам, содержанию и ресурсам перспективное планирование комплекса мер, направленных на решение тех или иных социально-экономических и культурных проблем развития региона или муниципального образования. Разрабатываются эти программы в соответствии с требованиями Постановления Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 307 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Региональная политика и федеративные отношения» и приказа Минэкономразвития России от 26 декабря 2014 г. № 854 «Об организации в Минэкономразвитии России ведения комплексного мониторинга социально-экономического положения монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов)». Все программы представляются в федеральный центр, в установленном порядке регистрируются, анализируются и учитываются.

Специфическими особенностями обладают *программы комплексного социально-экономического развития*. Это не просто целевые установки и их бюджетирование. Это реформа государственного управления на принципах системности и целевого стратегического планирования государственных расходов, жесткого мониторингового контроля реализации намеченного. При этом не должно допускаться никаких поблажек исполнителям, которые всегда находят веские основания для того, чтобы сделать более умеренными планы, скорректировать сроки, потребовать больших объемов финансирования.

Такие программы носят преимущественно индикативный характер, обладают достаточно высоким уровнем гибкости, позволяющим оперативно конкретизировать положения готовых планов, содержат процедуры внедрения эффективных методик управления. В программы встроены и механизмы обратной связи, дающие возможность на основе анализа выполнения программы своевременно вносить в них нужные коррективы.

Концепции социально-экономического развития на долгосрочную перспективу разрабатываются на основе долго-, средне- и краткосрочных прогнозов, затем утверждаются программы среднесрочного социального развития с разбивкой по годам, финансовые планы и целевые программы по конкретным направлениям. Указанный пакет программных документов определяет стратегические задачи и приоритеты развития экономики, социальной сферы и культуры, служит основой для разработки федерального бюджета и всех целевых программ, финансируемых из федерального бюджета. Помогает и так называемое индикативное планирование – основной инструмент реализации стратегических планов и стимулирования предприятий всех форм собственности.

Мало подготовить хорошие программы, сформулировать вдохновляющие цели, обеспечить добротную регламентно-правовую базу. Надо еще все это интегрировать в *единую государственную стратегию социально-экономического развития*, подобрать кадры и поставить их в ответственное положение, наладить гибкий контроль и регулярную отчетность. Всякие же популистские декларации, размытость формулировок, а затем формальные доклады о проделанной работе – малоубедительны и малоэффективны. Поэтому в деловых кругах сейчас все чаще говорят об отсутствии в России должной «стратегической культуры», о необходимости решительного перехода к долгосрочному комплексному планированию и «управлению по результатам» и существенному повышению персональной ответственности должностных лиц и специалистов за обеспечение качественной реализации поставленных целей. У нас до сих пор, констатируют ученые, механизмы интеллектуального обеспечения государственной политики не интегрированы в механизмы принятия конкретных управленческих решений – чаще всего

получается так, что, столкнувшись с жестко структурированным чиновничьим аппаратом, творческий энтузиазм науки угасает, а то и вовсе приостанавливается.

Общими чертами целевых программ, независимо от их предназначенности, сроков реализации и объемов финансирования, являются:

- комплексный характер;
- нацеленность на решение ключевых проблем социального, экономического, научно-технического, экологического развития страны и ее территорий, обеспечение суверенитета и безопасности государства;
- наличие конкретных количественных и качественных показателей, подчинение всех предусмотренных мероприятий получению высокой общественно значимой цели (социальной, хозяйственной, политической, научно-технической и т. д.) без какого-либо местничества и ведомственности;
- это форма целенаправленного государственного управляющего воздействия на общество, объединяющая под общим руководством исполнителей в единые организационные структуры независимо от их ведомственной принадлежности;
- утверждение ответственных исполнителей по каждой позиции, распределение между ними прав, обязанностей и ответственности, установление действенных форм контроля и мотивации;
- ориентация исполнителей, особенно руководящего звена, не только на промежуточные, а прежде всего на качественные конечные результаты;
- гибкая система управления и систематический контроль реализации.

Во всех программах в обязательном порядке содержатся ответы на вопросы: какова главная цель программы; кто, каким путем и в какие сроки будет ее реализовывать; какие ресурсы для этого потребуются; кто, где и в чьих интересах будет использовать полученные результаты? В качестве приложений готовятся пояснительная записка, бизнес-план, бюджетная заявка, лист согласования, дорожные карты и все инструменты нормативного регулирования. Если программа имеет долгосрочный характер, то она непременно содержит:

- технико-экономическое обоснование;
- прогноз ожидаемых социально-экономических (экологических и иных) результатов реализации указанного проекта;
- наименование заказчика программы;
- сведения о распределении объемов и источников финансирования.

Любая программа в процессе подготовки, утверждения и реализации проходит различные стадии. Прежде всего это концептуальная проработка проблемы, анализ возможностей, формулирование целей и задач, обоснование ресурсов, просчет вероятности осуществимости и планирование программы. Затем следует разработка самой целевой программы – определение структуры и последовательности работ, построение календарных графиков работ, утверждение бюджета и разработка проектно-сметной документации, заключение контрактов на выполнение работ. Далее начинается выполнение программы – организация и обучение персонала, финансирование конкретных видов работ, стадийный контроль качества. На завершающей стадии идут приемочные испытания, опытная эксплуатация и сдача полученного продукта в эксплуатацию.

Свою структуру имеет и процесс управления программой. Он включает: управление изменениями – определение, согласование, утверждение и принятие к исполнению корректирующих воздействий и координация изменений; управление ресурсами – внесение изменений в состав и назначение ресурсов; управление по целям и задачам – корректировка целей и задач программы по результатам; управление качеством – разработка мероприятий по устранению причин неудовлетворительного исполнения.

Сегодня программно-целевой метод управления становится определяющим среди всех других методов государственного управления, рассматривается в качестве одного из самых эффективных инструментов модернизации и обновления. Данный метод обеспечивает комплексный межведомственный и межотраслевой характер управления, позволяет получать нужный мультипликативный эффект. Необходимы, однако, более прочные правовые основы формирования единой системы планирования и более тесная взаимоувязка федеральных и региональных программ, создание более совершенной прогнозно-плановой подсистемы

управленческой деятельности. Думается, что немалую пользу принесет принятый 28 июня 2014 года Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации», № 172-ФЗ.

Контрольные вопросы и задания:

1. Дайте анализ содержания целей государственного управления.
2. Раскройте принципы государственных целей.
3. Дайте характеристику методов государственного управления на примере «древа целей».
4. Охарактеризуйте порядок формирования «древа целей» государственного управления применительно к уровню субъекта РФ.
5. Раскройте на конкретном примере роль программно-целевого метода государственного управления.
6. Раскройте смысл и значение стратегического планирования в Российской Федерации.

Глава 6. Правовые и теоретические аспекты государственной и муниципальной службы

6.1. Анализ государственно-управленческой деятельности

Управленческая деятельность, ее упорядоченность и согласованность, формы и методы, социально-ценностная направленность и эффективность всегда были предметом пристального внимания научной управленческой мысли.

Именно в практической управленческой деятельности раскрываются огромные резервы человека и его творческих преобразовательных усилий на всех уровнях социальной иерархии и во всех сферах жизнедеятельности человека.

Неопределенность, неуверенность и отсутствие четко поставленных целей у исполнителей, писал северо-американский философ XIX века Г. Эмерсон, являются лишь отражением неопределенности, неуверенности, отсутствия строго сформулированных целей и задач у самих руководителей. Четкая постановка целей и доведение их до непосредственных исполнителей – первая и важнейшая предпосылка успешной организационно-распорядительной работы. При этом не так уж и важно, на каком уровне (цех, предприятие, акционерное общество, муниципальный округ, город, область и т. д.) ведется и какое содержательное наполнение (промышленное производство, сельское хозяйство, образование, торговля, политика, государственная служба) имеет управленческая деятельность. Все начинается с информации, анализа и целеполагания и завершается организацией, контролем и анализом достигнутого.

Управленческая деятельность – это не мечты и не самоуправство, а тяжелый изнурительный процесс проектирования будущего и конструктивной реализации выработанных историческим опытом, научным познанием и талантом людей знаний, умений и навыков целесообразных действий во имя определенных идеалов. Только кропотливая и высококачественная управленческая деятельность обеспечивает своевременное и в полном объеме претворение в жизнь управленческих решений. Именно поэтому она требует адекватной профессиональной подготовки, соответствующих волевых усилий и духовно-нравственной закалки.

Понятия «управленческая деятельность», «управляющее воздействие» и «управление» – не одно и то же. *Управленческая деятельность – это сердцевина, базовая составляющая управления, которую, напомним, в науке определяют как *целеполагающее, организующее и регулирующее воздействие людей на собственную, общественную коллективную и групповую жизнедеятельность.** Осуществляется управление как непосредственно в форме самоуправления, так и с помощью специально созданных структур – государственных органов, учреждения, общественных объединений, политических партий, фондов, ассоциаций, союзов.

Цель управления – достижение качественных результатов. Управление – это деятельность созидательная, конструктивная. Определяющим в ней являются целевая направленность, правовая упорядоченность и организованность. Если управление не обеспечивает нужный результат, а тем более оказывается разрушающим, размывает многолетние общественные связи, не создает ничего нового и более совершенного, то такую деятельность вряд ли справедливо называть управлением. Это нечто прямо противоположное, сродни дезорганизации и деструкции, т. е. не управление, а работа на уровне необразованных дилетантов, офисного, как сейчас говорят, планктона и амбициозных карьеристов. Их управленческие действия никому не нужны (бумаги и папки никого не греют и не кормят) и чаще всего противоречат человеческой сущности. Политика должна работать на людей, а не осуществляться за счет здоровья, благосостояния и социального самочувствия тех, кто честно трудится и к чему-то стремится в своей жизни. Аппарат создается для управления, а не для комфортного существования узкого слоя «хорошо устроившихся».

Управленческая деятельность – особый вид общественно-полезного труда, который характеризуется целым рядом присущих только ему отличительных черт:

- это *форма реализации государственной власти.* Во всех государственно-управленческих решениях и организационных усилиях внутренне присутствует и на практике реализуется властная сила государства;

- по своему внешнему выражению управленческая деятельность является напряженной *политической, организационно-*

координирующей и контрольно-надзорной работой. Это деятельность коллективная, сочетающая специализацию и кооперацию управленческих действий больших коллективов людей, отличающаяся строгой юридической заданностью, организационной четкостью и дисциплинарной выразительностью. В ней в интегрированном виде реализуются замыслы управляющего воздействия, направленного на регулирование общественных отношений, регламентацию поведения и координацию деятельности миллионов людей;

- это особая *форма интеллектуального труда* (во многом творческого поисково-прогностического характера) в сфере выработки и реализации управленческих решений. Это труд, связанный с научным осмыслением ситуации и на этой основе продуцированием сложной управленческой информации государственной значимости, с интеллектуально-психологическим и воспитательно-педагогическим воздействием на людей. Его главный смысл – анализ, обобщение, прогнозирование, выбор приемлемого решения из огромного количества альтернатив и на этой основе получение нового качества управляемого объекта. Понятно, что все это невозможно без серьезных поисковых аналитических и исследовательских усилий, даже при условии, что в управленческой деятельности много рутинного, шаблонно-однообразного и формально-бюрократического;

- по своему предмету и внутреннему содержанию управленческая деятельность является *информационно-аналитической*. Это процесс получения, осмысления, систематизации, хранения, переработки и выдачи социальной, экономической, правовой и другой управленческой информации. Никаким иным способом выработать нужные решения и добиться соответствующего управленческого эффекта невозможно. Управленческая деятельность, по сути дела, это поиск, отбор, закрепление (фиксация) и введение в сознание, поведение и деятельность людей управленческой информации;

- это *высокопрофессиональный труд*, выполняемый специально подготовленными специалистами, к каждому из которых предъявляются повышенные требования в части их культуры, квалификации, личностных дарований, нравственных качеств, навыков достойного поведения в обществе и быту.

К сожалению, нельзя сказать, что современное российское общество до конца осознало решающую роль профессионализма в управлении. Многие ограничивается принятием решений, призывами, различного рода кампаниями и разрозненными мероприятиями, хотя всем понятно, что в управлении, как нигде, нужны научность, системность и планомерность;

- государственно-управленческая деятельность предполагает строгую *юридическую заданность и формально-документальную выразительность*. Это деятельность, которую соответствующие государственные органы и должностные лица обязаны осуществлять в пределах своей компетенции, строго в соответствии с буквой и духом закона. Поэтому многие элементы управленческой деятельности не только юридически описываются, но и «привязываются» к конкретным государственным органам, закрепляются в виде соответствующих материальных и процессуальных норм, реализуются в форме соответствующих управленческих решений;

- управленческая деятельность представляет собой сложное социально-психологическое явление с *ярко выраженной доминантой воли*. Каждый человек, занятый управленческим трудом, практически постоянно совершает интеллектуально-волевые операции. Связаны они с оценкой ситуации, выбором решения, подчинением и исполнением, оценкой достигнутого, наказанием нерадивых и поощрением добросовестных, осуществлением надзора и контроля. Все это создает особый социально-психологический климат иерархической зависимости, руководства и подчинения, дисциплины и ответственности, уважения, авторитета и психологической комфортности (или, наоборот, неприязни, несовместимости, конфликтности). Грамотное управление вдохновляет, воодушевляет, мобилизует, дисциплинирует. Бездарное же, наоборот, подавляет, расслабляет, дезориентирует, создает обстановку нервозности, безответственности и деструкции.

Составляющие управленческой деятельности в научной литературе называются «стадиями» (этапами, циклами). Каждая стадия отличается своим набором организационных, интеллектуально-творческих, организационно-кадровых и технико-обеспечивающих действий. Стадии органически связаны между

собой и в совокупности образуют «кругооборот» управленческой деятельности. «Организовать, – писал советский ученый и государственный деятель А. А. Богданов, – значит, сгруппировать людей для какой-либо цели, регулировать и координировать их действия в духе «целесообразного единства»⁴⁰. Основоположник научной организации труда американский инженер Ф. Тейлор самым совершенным представлял менеджмент *инициативы, поощрения и ответственности*. Главной задачей менеджера он считал умение собрать информацию, качественно ее проанализировать и классифицировать, правильно расставить, озадачить, проинструктировать, спланировать труд и оптимально мотивировать каждого работника. В этих правилах он видел научность управления и его высокую эффективность.

Ученые, как правило, выделяют семь основных стадий управленческой деятельности:

1) *анализ и оценка управленческой ситуации* – процедура, которая позволяет получить нужную информацию об объекте управления, представить объект во всем многообразии его противоречивых взаимозависимостей, оценить его сильные и слабые стороны, пути и ресурсные возможности дальнейшего развития. На этом этапе учитываются (по крайней мере, должны учитываться) все объективные факторы и субъективные условия управленческой деятельности, анализируются имеющиеся статистические и социологические данные, изучаются экспертные заключения и научные выводы, оценивается достигнутое, вскрываются недостатки прошлого. Непременно анализируются возможные риски и разрабатываются защитные меры, используются методы структурно-функционального, ретроспективного и сравнительного анализа, статистики, математической оптимизации, деловых игр, эконометрики, социологических опросов;

2) *прогнозирование и моделирование возможных действий* с целью сохранения, совершенствования, а если надо, и преобразования ситуации в направлении запрограммированных изменений;

3) *разработка различных вариантов проектов управленческих решений* под каждую возможную модель развития событий. Варианты могут быть простыми и сложными; стандартными (однозначными, безальтернативными); бинарными

⁴⁰ Богданов А. А. Всеобщая управленческая наука (тектология). Л. – М., 1925. С. 61.

(двузначными, отвечающими на вопрос «да» или «нет») и плюралистическими (многоальтернативными), классическими и инновационно-новаторскими, стратегическими и оперативными, единоличными и коллегиальными. По форме решения также весьма разнообразны. По субъектам управления они делятся на федеральные, региональные и муниципальные; решения законодательной, исполнительной и судебной власти. По степени регламентации – директивные (нормативные), ориентирующие и рекомендуемые. В зависимости от функции – экономические, организационные, социальные, технические. Посредством соответствующих управленческих решений реализуются функции стратегического планирования, делегирования полномочий, мотивации исполнителей, контроля и надзора. По критерию новизны – рутинные, селективные, адаптационные и инновационные. По источнику – инициативные и по предписанию. По масштабам действия и социальным последствиям управленческие решения подразделяются на стратегически-программные и ситуативные. При этом следует особо подчеркнуть, что большинство программно-стратегических решений не может быть ограничено одним полем и одним вектором управляющего воздействия. Стратегия и большой социальный масштаб требуют интеграции управленческих усилий огромного количества исполнителей, концентрации усилий вокруг целого комплекса задач, находящихся в других социальных полях. Непонимание или игнорирование этого обстоятельства может и, как правило, приводит к провалу самого правильного политического выбора и, в принципе, разумного решения. Общество не получает то, на что рассчитывало, государство теряет конкурентоспособность и авторитет, люди перестают верить власти и ее топ-менеджменту;

4) после того как обсуждены альтернативные варианты решений, *принимается правовой акт (или пакет актов) управленческого характера*: закон, указ, постановление, решение, доктрина, целевая программа, приказ, распоряжение и др. Наиболее крупные решения общенациональной важности принимаются путем референдумов. Затем утверждаются перспективные, календарные, тематические планы, технические задания, сметы финансирования, регламенты, стандарты. Обязательно решаются вопросы информационного, материально-технического и кадрового обеспечения исполнения принятого решения;

5) *организация исполнения принятого решения.* Управленческая деятельность на этом этапе предполагает проведение множества всевозможных организационных мероприятий, таких как подбор и расстановка кадров, проведение совещаний, консультаций и планерок, установление сроков исполнения и назначение ответственных, формирование действенных каналов циркуляции управленческой информации;

б) *контроль исполнения намеченного* (в том числе – расходования бюджетных средств) и оперативное информирование руководителей и исполнителей о ходе реализации проекта. Контроль – это не только итоговая отчетность о результатах. Это непрерывный мониторинговый процесс получения и обработки информации о ходе реализации принятого решения, исправления ошибок, привлечения к ответственности безразличных и нерадивых, поощрения активных и добросовестных;

7) *обобщение результатов*, оценка новой (результатирующей) управленческой ситуации. На этом этапе определяется уровень соответствия достигнутого поставленным целям, просчитывается эффективность использованных средств, анализируются законность и рациональность затраченных ресурсов, дается оценка сложившейся новой ситуации, намечаются перспективы новых решений и действий.

6.2. Формы государственно-управленческой деятельности

Форма государственно-управленческой деятельности – *внешнее, типизированное выражение практической активности государственных органов и должностных лиц по формированию и реализации управленческих целей и функций.* Это способ внешнего выражения всей совокупности способов, приемов и методов работы, применяемых субъектом управления для достижения поставленной цели. По формам можно судить о том, как, для чего, в какой последовательности и с помощью каких инструментов государство реализует свои функции и компетенции.

В наиболее обобщенном виде можно говорить о нескольких основных формах государственно-управленческой деятельности – правовых, организационно-правовых и организационных, обеспечивающих качественное управляющее воздействие.

Правовые формы – это формы, закрепленные в нормах права, посредством которых реализуются политика государства, полномочия его органов и должностных лиц. Правовые формы обязательно влекут юридические последствия. Классифицируются как по содержанию, так и способу выражения. По содержанию подразделяются:

1) *на законодательствование* (правотворчество) – принятие государственных доктрин и целевых программ, закрепление в законодательном порядке принципов, правил и приемов, определяющих технологии управленческой деятельности, поведение и деятельность физических и юридических лиц, организаций, учреждений и предприятий, общества и всех его подсистем. Реализуется путем проведения общенациональных и региональных референдумов, посредством принятия федеральных законов и законов субъектов федерации, общеобязательных решений представительных органов местного самоуправления;

2) *правосудие* – судебное рассмотрение и разрешение в соответствующих процессуальных формах споров и конфликтов, возникающих между гражданами, органами власти, социальными структурами, физическими и юридическими лицами в процессе реализации управленческих решений. Решения судов после вступления в юридическую силу должны безоговорочно исполняться всеми субъектами общественных отношений независимо от их статуса, места нахождения, финансового положения, желания и т. д. Правоохранительные же органы и судебная система должны быть способны обеспечить безопасность и защитить права человека независимо от его должности, социального статуса и доходов;

3) *контроль*, который осуществляется в форме представления официальных отчетов, актов инспекторских проверок, оперативных и плановых ревизий, комиссионного изучения положения дел на местах и т. д. Контрольной деятельностью занимаются органы исполнительной власти, прокурорские структуры, судебные органы, аудиторы счетных палат, специальные инспекции, омбудсмены. Контрольные органы, как правило, не принимают каких-то окончательных решений. Они устанавливают факт нарушения, на основе чего составляются соответствующие акты и протоколы. Затем следует обращение к президенту, парламенту, правительству, министру или иным вышестоящим (по отношению к проверяемому

объекту) органам. Нередко итоговые материалы контрольных проверок направляются в органы прокуратуры, следственные органы, структуры МВД, налоговые и другие инспекции;

4) *правоприменительные акты* государственного управления в индивидуальной форме. Такие документы не содержат норм права, но решают совершенно конкретные вопросы управленческого характера (например, приказ о назначении на должность в аппарате министерства).

Перечисленные формы имеют вполне определенный юридический смысл, предусматривают юридически значимые действия и влекут соответствующие юридические последствия. Для того чтобы управленческие решения носили официальный характер, они должны приниматься в установленном порядке и оформляться в виде соответствующих правовых актов. В них должны быть указаны все необходимые реквизиты – название и содержание документа, название органа, принявшего документ, регистрационный номер, место и дата принятия, подпись. Только такие документы подлежат обязательному, своевременному и качественному исполнению.

Организационно-правовые формы. Все правовые формы государственно-управленческой деятельности являются юридически корректными и эффективными в том и только в том случае, если они разработаны и реализуются в рамках утвержденных организационно-процессуальных процедур и не выходят за пределы сложившегося правового пространства. Процессуальные процедуры закрепляются в кодексах, уставах, положениях, регламентах и инструкциях, которые предусматривают буквально все «мелочи». Даже такие, как порядок разработки, обсуждения, согласования, визирования, утверждения решения, его регистрации и обнародования, рассылки и доведения до сведения исполнителей. Выход за пределы этих процедур недопустим. Нарушение процессуальных норм равносильно неправомерности самого решения.

Базовые организационно-правовые формы управления:

- организационные действия – реорганизация, реструктуризация, диверсификация, национализация и разгосударствление, приватизация и процедуры банкротства. Все эти действия осуществляются на основе соответствующих официальных решений;

- создание организационных структур, наделенных властными законодательными, административно-управленческими, судебноправоохранительными или совещательно-консультативными полномочиями, например: учреждение администрации президента, формирование парламентских и правительственных структур, создание министерств, служб и агентств, назначение полномочных представителей, создание всякого рода советов, комиссий и рабочих групп. Все они создаются в рамках действующего законодательства и по решению соответствующих органов государственной власти. При Президенте РФ, например, практически по всем важнейшим направлениям государственного управления функционируют совещательные органы на общественных началах;

- советы по развитию гражданского общества и правам человека, развитию местного самоуправления, делам инвалидов, развитию информационного общества, противодействию коррупции, взаимодействию с религиозными объединениями;

- комиссии по модернизации и технологическому развитию экономики России, вопросам реформирования и развития государственной службы, вопросам кадровой политики в правоохранительных органах, проведению внеочередной аттестации сотрудников органов МВД, по работе с резервом кадров для федеральных органов государственного управления, реабилитации жертв политических репрессий;

- в составе совета по взаимодействию с религиозными объединениями при Президенте РФ создана комиссия по вопросам гармонизации межнациональных отношений. Ее основные задачи: отслеживать потенциальные межнациональные конфликты в информационных сетях и в связи с различными общественно значимыми событиями; реакция на резонансные ситуации, следственные и судебные дела; оперативный анализ проблемных ситуаций и принятие соответствующих заявлений; работа членов комиссии и ее экспертов в регионах, где осложняются межнациональные отношения; участие в подготовке мероприятия по противодействию конфликтам на межнациональной почве; выступления членов комиссии в СМИ.

Аналогичная сеть совещательных органов действует в других государственных управленческих структурах.

Организационные формы управления (иногда их называют

неправовыми) связаны с осуществлением определенных коллективных и индивидуальных оперативно-организационных и материально-технических действий и операций. В отличие от правовых форм, в которых выражено одностороннее волеизъявление уполномоченного на реализацию управленческой компетенции государственного органа, организационные формы такой официальностью не обладают. Их реализация (или игнорирование) практически не влечет юридических последствий. На какие юридические последствия можно рассчитывать, если договоренность достигнута на совещании или планерке, во время собеседования, оперативного инструктажа? Такого рода решения и договоренности не предусматривают никаких строгих процессуальных процедур и уже только поэтому не носят официального строго обязательного характера.

Тем не менее, значимость организационных форм в управленческой деятельности трудно переоценить. Без них нет и быть не может никакого управления, никакой реальной организационной, регулятивной, координационной или воспитательной деятельности. Организационные формы – важнейший канал не только прямых, но и обратных связей общества с властью. Это мероприятия:

- научного и научно-практического характера – форумы, саммиты, конференции, семинары, «круглые столы», парламентские слушания;

- оперативного управленческого характера – совещания, заседания, консультации, оперативки, инструктажи;

- по материально-техническому и финансовому обеспечению управленческой деятельности – закупки оборудования информационно-коммуникативного предназначения, организация транспортного обслуживания и т. д.;

- связанные с получением, регистрацией и распространением управленческой информации – учет и статистика, делопроизводство, бухгалтерский учет, библиотечное обслуживание;

- пропагандистского характера, направленные на разъяснение принятых решений, формирование соответствующей политической, правовой и нравственной культуры общества, нужного общественного мнения.

Заметим, что множественность организационных форм, количество документов (инструкций, справок, актов, служебных

записок, докладных), заседаний, совещаний, планерок, телемостов, пресс-конференций – вовсе не признак высокого управленческого профессионализма. Скорее, наоборот, это свидетельство серьезных пробелов в функционировании управляющей системы, а также безответственности тех, кто готовит, принимает и реализует принятые решения.

Нередко недооцениваются также факторы рациональности организационных форм. Отсюда – абсолютно ненужная массовость съездов, конференций и совещаний; заданность состава выступающих; бюрократическое затушевывание реальных проблем и подмена их второстепенными; формализм контроля исполнения. Расчет один – убедить общественность в том, что проблемы находятся под контролем, создать впечатление, что их пытаются решить, хотя на практике все остается по-прежнему: никто ничего не делает и делать не собирается, т. е. налицо откровенный бюрократизм.

Об этой болезни мы говорим и пишем уже не один десяток лет. Наши государственные ведомства и их работники всегда были склонны к бюрократическим методам: писанию бумаг; проведению заседания; отвлечению работников от основных обязанностей на различные публичные мероприятия; интенсивным телефонным разговорам. У депутатов все это называется «работой в избирательном округе», у министров и президентов – «работой с документами». Да и термин «офисный планктон» в народном лексиконе появился не случайно.

Если судить по сообщениям СМИ, то возникает ощущение, что наши министры и губернаторы только и делают, что заседают и обсуждают, а потом до поздней ночи читают документы и готовятся к новым заседаниям. Документы поступают пачками, читать их приходится внимательно, запрашивая при этом дополнительную информацию, приглашая ответственных и консультантов. Даже в выходные дни совещания и рабочие встречи не прекращаются. Параллельно по наиболее острым вопросам проводятся оперативки, «круглые столы», конференции. Такой стиль служебной деятельности прочно въелся в управленческую практику России. Мало того, он получает официальное закрепление во всевозможных положениях, программах, административных и должностных регламентах.

Вот почему управление государственной службой остается важнейшей проблемой на сегодняшний день. Одним из принципиальных вопросов, касающихся проблем организации государственной службы, является вопрос создания эффективной системы управления государственной службой. Целостной, слаженно работающей управленческой структуры в масштабах всей страны у нас пока нет, хотя ее учреждения предусмотрены законодательством. Правда, попытки создания центрального органа, ответственного за реализацию общегосударственной политики в области государственной службы, предпринимались давно. В начале 1990-х годов таким органом было Главное управление по подготовке кадров для государственной службы при Правительстве РФ (Роскадры). В конце 1990-х Роскадры упразднили, ввели в действие что-то новое в форме консультативного совета, но реально все оставалось по-старому малоэффективным.

Мировая практика знает несколько моделей управления государственной службой – романо-германскую «карьерную» (континентальную); англосаксонскую (открытую); исламской ориентации (теологическую); советскую (номенклатурную). В одних случаях она отличается высоким уровнем централизации, в других предпочтение отдается децентрализации с опорой на высокую правовую культуру общества и чиновников.

Некоторые зарубежные модели управления государственной службой:

- *романо-германская система* характеризуется четкой ориентацией на кодификацию норм служебного права, стремлением к простоте, точности и высокой ответственности, подробной регламентацией повседневной деятельности чиновников, функционированием государственной службы по принципу иерархичности, кастовости и верноподданности (отношения верности долгу) государству. Чиновничество в ФРГ является одним из важнейших уравнивающих, стабилизирующих социальных институтов, который честно и профессионально отстаивает и защищает интересы государства и народа;

- *французская управленческая система* заключается в том, что государственная служба – достаточно закрытая и подробно регламентированная система, главными принципами которой являются иерархичность, кастовость чиновничества, верноподданность госу-

дарству, высокий уровень профессионализма персонала. Такая система организации государственной службы получила название «система карьеры». Правовое положение чиновника определяется его местом в штате государственного административного органа на постоянной основе и соответствующим рангом в административной иерархии;

- в *англосаксонской системе* ключевую роль играют судебная практика, регламентация и процедуры. Вопросы государственной службы регулируются не законами, а нормативными правовыми актами правительства. Чиновник квалифицируется как «гражданский слуга Короны». В целом же в англоязычных странах до сих пор сохраняются сильные традиции своеобразной «безгосударственности» и плюрализма;

- в *США* государственная служба основывается на базовом конституционном принципе самоуправления «свободных людей на свободной земле». В Америке исторически так сложилось, что построение общества всегда основывалось не на командах и контроле, а на принципах согласования различных интересов. Идея самоуправления и сегодня отличает систему управления государственной службой, ее принципиальной ориентированностью не на абстрактные государственные интересы, а на гражданина как «клиента» в широком смысле этого слова. Жестко действует система карьерности прохождения службы в соответствии с личными заслугами и служебными достижениями;

- *советская система* управления выстраивалась на принципах партийной номенклатурности, централизма, партийно-политической и административной иерархичности. Главным регулятором служебных отношений были партийные решения и КЗОТ;

- в *Китае* государственная служба представляет собой компромисс между двумя системами: прежней, позаимствованной у СССР, поэтому называемой советской, и новой, построенной на идеях основоположника китайских реформ Дэн Сяопина. Однако государственная служба по-прежнему остается глубоко политизированной, политическая нейтральность считается для государственного служащего неприемлемой. Провозглашен принцип открытости, равенства, конкуренции и отбора. Прием на службу осуществляется на основе экзаменов и других механизмов, присущих «системе заслуг». Служащие государственных

организаций должны быть проводниками линии Коммунистической партии Китая и сочетать в себе политическую сознательность, профессиональную компетенцию, качества политического борца за идеалы власти.

В современной России, как и во многих зарубежных странах, продолжается поиск наиболее приемлемой модели управления государственной службы. *На федеральном уровне* вопросами реформирования, развития и организационно-правового обеспечения государственной службы занимается специальная Комиссия при Президенте РФ. Организационно-методическое обеспечение возложено на Управление Президента РФ по вопросам государственной службы и кадров. Через данное управление проходят все вопросы отбора и назначения кадров, работы с резервом, контроль исполнения президентских решений, анализ предложений, поступающих в плане совершенствования системы государственной службы.

На уровне субъектов РФ в подавляющем большинстве случаев выполнение функций по управлению государственной службой возложено на структурные подразделения высших органов исполнительной власти. Например, в Кемеровской области создано специальное Управление по вопросам кадров и государственной гражданской службы, к полномочиям которого отнесены вопросы координации деятельности государственных органов области по вопросам государственной гражданской службы; проведения конкурсов и поступления на государственную службу, прохождения и прекращения государственной службы; формирования и использования кадрового резерва; ведения реестра должностей; организации профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров; разработки критериев поощрения и материального стимулирования гражданских служащих; осуществления вневедомственного контроля за соблюдением законодательства о государственной службе⁴¹.

На уровне отдельных государственных органов управление государственной службой возложено персонально на их руководителей и кадровые управления (департаменты, отделы).

⁴¹ Областной закон Кемеровской области от 08.07.2005 г. № 103-ОЗ «О государственных должностях Кемеровской области и государственной гражданской службе Кемеровской области».

Решить задачу управления государственной службой страны из единого центра непросто, да и мировой опыт не дает убедительных образцов таких решений.

В США такого рода единой управляющей структуры нет. Исторически здесь сложилась трехуровневая система: высшие законодательные инстанции; межведомственные органы – Служба управления персоналом при президенте страны, Комитет по этике и Совет по защите персонала (по защите системы заслуг); кадровые департаменты различных ведомств.

Во Франции все подзаконные вопросы государственной службы решаются в рамках Генерального управления администрации и государственной службы, находящегося в подчинении премьер-министра страны. Практическое же руководство осуществляет государственный секретарь. Он определяет основные направления кадровой политики в системе государственной службы; осуществляет кадровое планирование и координацию назначений на должности; устанавливает нормы и правила профессиональной деятельности; регулирует систему оплаты труда; осуществляет функции координации и контроля; организует межведомственные конкурсы на занятие вакантных должностей; курирует окружные институты администрации и Национальную школу администрации.

В Швейцарии и Финляндии все вопросы организации государственной службы решаются через министерство финансов.

В Германии такого рода функции возложены на Министерство внутренних дел и находящийся в его составе Федеральный комитет кадров.

В Аргентине учрежден Секретариат публичной службы, в Японии – палата по делам персонала бюджетных структур. Именно здесь решаются вопросы условий и оплаты труда служащих, систематизации должностей, отбора на службу, проведения квалификационно-аттестационных мероприятий, расследования жалоб и предложений. Активную роль играют также профессиональные союзы: они выдвигают традиционные требования об увеличении заработной платы, обеспечении должных условий труда, введении более строгого контроля за продолжительностью рабочего времени, объемами нагрузок, процедурами продвижения по службе.

6.3. Методы и средства государственно-управленческой деятельности

Методы управления (гр. method) – это способы и приемы целенаправленного практического воздействия на участников управленческих отношений с целью реализации решения поставленной задачи. Речь идет о тех способах и приемах, которые используются субъектами управляющего воздействия в процессе анализа и оценки управленческой ситуации, поиска и использования различных правовых и организационных форм воздействия на сознание и поведение людей, отношения и связи, в которые они вступают в процессе своей повседневной жизни.

Говоря о методах государственно-управленческой деятельности, мы имеем в виду те способы и приемы властно-управляющего воздействия на социум и его отдельные сегменты, которые используются в процессе реализации государственных полномочий по упорядочению общественных отношений в установленных границах и нормативно предусмотренных формах.

Выбор того или иного метода управления находится в прямой зависимости как от особенностей правового статуса субъекта управления, так и от специфики управляемого объекта. Существенное влияние оказывают социально-политические, экономические и иные условия, характерные для государства и общества на разных этапах их развития. Речь, в том числе, идет о целях и функциях государства, о режиме властвования. Так, становление рыночных отношений, процессы демократизации, расширение рамок самостоятельности хозяйствующих субъектов предопределяют приоритетную значимость экономических методов управления, повышение роли компромисса, установление договорных отношений и т. д.

Однако какой-то абсолютной детерминированности (предопределенности) выбора методов управления нет и быть не может. Для успешной реализации одних и тех же полномочий в разной обстановке приходится использовать разные методы, искать наиболее подходящие в данном месте и в данный момент средства. В одних случаях достаточно критического замечания и рекомендации, а в других даже наказания мало. Все решают целесообразность и объективная обоснованность того или иного

действия, правовые и материально-финансовые возможности, профессионализм управленцев и мотивированность исполнителей.

Главной отличительной чертой используемых в государственном управлении методов является то, что все они используются от имени государства, носят властный официальный характер, применяются в строго установленном процессуальном порядке, могут оказывать как прямое, так и косвенное управляющее воздействие. В зависимости от того, на кого направлено и кому адресовано управленческое действие, различаются две основные группы методов:

1) методы, обеспечивающие организованность и должное качество функционирования самого аппарата управления, – методы функционирования;

2) методы, обеспечивающие управляющее воздействие (управляющие импульсы субъекта управления) на внешний объект управления и в расчете на своевременное получение обратных контримпульсов, – методы организации, контроля и мотивации.

Методы первой группы в основном сводятся к приемам и способам подготовки и принятия управленческих решений (способы изучения конкретной управленческой ситуации; сбор и анализ статистических, социологических и иных данных; приемы научного исследования обстановки; подбор исполнителей и т. п.).

Содержание методов второй группы определяется правовым статусом объекта управляющего воздействия. Соответственно этому управление осуществляется путем:

- непосредственного императивного воздействия на подчиненный (подведомственный) объект;

- координации деятельности различных участников управленческих отношений;

- взаимодействия различных субъектов в процессе реализации договоров или соглашений на основе установленного общего порядка деятельности;

- согласования, консультирования;

- проведения контрольно-проверочных мероприятий.

К этой же группе могут быть отнесены методы материального и морального стимулирования, воспитательные мероприятия, методы контроля и применения санкций. В зависимости от способа управляющего воздействия методы подразделяются на

обязывающие, уполномочивающие и запрещающие.

По силе предписания методы делятся на императивные, поручительные и рекомендательные.

Различают также методы централизованного, децентрализованного и субсидиарного управляющего воздействия.

Метод *централизованного (субординационного) воздействия* используется органами государственной власти на властно-императивных началах по кругу объектов их юрисдикции и в объемах соответствующей компетенции. К этому классу методов следует отнести методы дозволения, запрета, принуждения, возложения ответственности. При этом возможны разные варианты централизованного регулирования управленческих отношений:

- дозволение совершать известные действия правового характера;

- наделение участников управленческих отношений правами и обязанностями;

- предоставление лицам, участвующим в определенных взаимоотношениях, возможности выбора варианта своего действия по своему усмотрению и под свою ответственность.

Метод *децентрализованного взаимодействия (координации и согласованных действий)* позволяет осуществлять управление посредством согласования (в форме, например, заключения договоров, принятия совместных актов и т. п.), поддержки органами государственной власти инициативы снизу.

Метод *субсидиарного воздействия (вспомогательного, косвенного действия)* применяется как дополняющий к традиционному принятым формам управления. Например, государственная служба Российской Федерации регулируется в основном императивными методами публичного права – конституционного и административного. Однако по целому ряду позиций она субсидиарно регламентируется методами диспозитивного характера, например нормами трудового и гражданского права. Для достижения необходимых результатов в экономической сфере государство прибегает как к методам прямого императивно-административного воздействия (например, квотирования и лицензирования), так и к методам косвенного (субсидиарного) воздействия. Чаще всего они носят экономический, бюджетно-налоговый, финансово-валютный характер.

В качестве субсидиарных методов можно рассматривать также моральное и материальное стимулирование, убеждение и воспитание, разъяснение, консультирование, рекомендации. Но нельзя не учитывать то, что убеждение (воспитание, одобрение и т. д.) далеко не всегда оказывается достаточно действенным средством в отношении лиц, нарушающих правила поведения. Поэтому параллельно используется метод принуждения. Принуждение применяется разными способами: в виде, например, предписания, установления жестких сроков исполнения, введения новых процедур оценки качества исполнения, прекращения кредитования, отзыва лицензии, ужесточения штрафных санкций, лишения права, дисквалификации, кадровых перемещений. В принудительном порядке сносят самовольно возведенные сооружения; запрещают эксплуатировать социально опасный объект; ограничивают свободу передвижения; вводят карантин или особый режим правления; организуют принудительное выселение и эвакуацию; уничтожают источник опасности; предупреждают о надвигающейся ураганной непогоде.

Основанием для применения санкций является наступление особых, чаще всего чрезвычайных обстоятельств, требующих принятия немедленных мер государственного реагирования. Цель же общая: предупреждение правонарушения, прекращение преступных действий либо профилактика с тем, чтобы предупредить те или иные тяжкие последствия. Виновные несут соответствующую юридическую ответственность, диапазон которой огромен: от предупреждения, замечания и административного штрафа до пожизненного заключения.

Существуют и другие подходы к классификации методов государственного управления. Нередко говорят о политических, административных, экономических, морально-этических и социально-психологических, социологических методах.

Политические методы – это методы вовлечения в государственно-управленческую деятельность населения путем всеобщих или региональных выборов, референдумов, досрочного прекращения полномочий органов государственного управления, отдельных политиков и должностных лиц, обращений к народу, поддержки гражданских инициатив, проведения пропагандистских мероприятий. С помощью этих методов, реагируя на потребности и

интересы общества, государство формирует соответствующие социально-политические установки и ценностные ориентации людей. Правда, следует иметь в виду, что управление в результате его политизации приобретает своеобразный ценностно-ориентированный характер, персонифицируется, становится особо восприимчивым к популизму, интригам, «грязным» политическим технологиям.

Административные методы используются в процессе практической реализации силы и авторитета исполнительной власти. Это воздействие на поведение управляемых объектов путем прямого одностороннего юридически-властного регулирующего воздействия на соответствующие объекты независимо от конкретной области общественной жизни. К этой группе относятся методы властной мотивации, принуждения, запрета, разрешения, контроля, а также:

- 1) нормирования, регистрации, лицензирования, регламентации, стандартизации и сертификации;
- 2) выдачи предписаний, введения запретов, проведения процедуры банкротства;
- 3) применения штрафных санкций, наложения административного ареста, принятия решения о выдворении за пределы страны;
- 4) осуществления финансового, кадрового, экологического, санитарно-эпидемиологического контроля.

Особо ценен в управлении грамотно организованный контроль. Контроль организуется в самых различных формах, в том числе посредством запроса различного рода отчетов и информации, проведения фронтальных и выборочных ревизий, документальных и фактических проверок. *Государственный аудит* – это система внешнего независимого публичного контроля деятельности государственных структур по управлению общественными ресурсами (финансовыми, материальными, интеллектуальными), т. е. всем тем, что произведено за счет государственного бюджета или с привлечением средств государственного бюджета. По своей социальной сущности он носит не только и не столько финансово-экономический, сколько политический характер.

Необходимо различать государственный аудит как *институт*, т. е. как систему норм, правил и механизмов принуждения к их

исполнению, регулирующих специализированные общественные отношения; как *вид и форму* специальной управленческой деятельности, профессионально осуществляемую работниками особых конституционных органов, в том числе Счетной палаты и Федерального казначейства; как *процесс* осуществления независимой оценки стандартизированной информации государственных органов и организаций об использовании ими общественных ресурсов и вынесения объективного заключения о достоверности предоставленной информации, а также о соответствии деятельности в сфере управления общественными ресурсами критериям законности, эффективности и результативности⁴².

Во всех цивилизованных странах государственный аудит является обязательной формой государственного контроля и рассматривается в качестве неотъемлемой составной части управления финансами. Основная его задача – выявить на ранней стадии имеющиеся отклонения от принятых стандартов законности, эффективности и результативности использования общественных материально-финансовых ресурсов с тем, чтобы получить возможность своевременно исправить ситуацию, восстановить нарушенное право, компенсировать нанесенный ущерб. Государственный аудит должен предложить и реализовать меры для предотвращения аналогичных нарушений в последующем. По состоянию системы государственного аудита можно судить о степени демократичности, открытости и эффективности действующей в стране системы государственного управления.

Осуществляется государственный аудит уполномоченными на то государственными органами. Это может быть орган в форме судебной коллегии (Бельгия, Греция, Франция), коллегиальный орган без права выносить судебные решения (Германия, Нидерланды), независимый орган во главе с генеральным аудитором (Великобритания, США, Швеция). Может существовать и официальная структура, возглавляемая главой государства (Австрия, Беларусь, Словения). В нашей стране высшим органом конституционного аудита является Счетная палата РФ – постоянно действующий орган государственного финансового контроля,

⁴² Степашин С. В. Конституционный аудит : монография. М. : Наука, 2006. С. 15.

формируемый Федеральным Собранием РФ и подотчетный ему. Счетная палата РФ самым тесным образом взаимодействует с высшими правоохранительными структурами.

Безусловно, ни один орган государственного аудита не имеет права вмешиваться в процесс целеполагания, осуществляемого политическим руководством страны. Не могут такие органы (даже совместно с органами исполнительной власти) заниматься прогнозированием бюджетных доходов или экономических трендов, а тем более нести ответственность за обоснованность и сбалансированность бюджетов. Органы контроля, анализируя результаты работы исполнительной власти, имеют право и обязаны высказывать свою позицию относительно законности и целесообразности расходования бюджетных средств, сравнивать заявленные цели с полученными результатами. Они функционируют скорее как система «обратной связи» в сфере формирования экономических и социальных приоритетов. В этом и заключается их главный социально-политический смысл.

Экономические методы. Их арсенал также достаточно обширен, это методы финансового и денежно-кредитного регулирования, приватизации, налоговых и бюджетно-финансовых реформ, материального стимулирования, предоставления субвенций и дотаций, поддержки депрессивных территорий, применения материальных санкций и стимулирования исполнителей к более качественному и своевременному решению поставленных перед ними задач путем материального поощрения, предоставления налоговых и имущественных льгот, снижения пошлин, оптимизации тарифных ставок. Результат: управление избавляется от инертности, действия подчиненных становятся более гибкими, энергичными и инициативными, исчезает потребность в жестком административном контроле.

В основе указанных методов лежат не страх и угроза, а три основных фактора – экономический интерес, ответственность и предпринимательская инициатива. Исполнителю должно быть выгодно эффективно и качественно работать, всегда «действовать так, как этого желает общество и государство»⁴³. Государство же в свою очередь должно проводить экономическую и финансово-

⁴³ Чиркин В. Е. Государственное управление : учебник. М. : Наука, 2006. С. 15.

бюджетную политику, стимулирующую хорошую работу. При этом необходимо постоянно совершенствовать межбюджетные отношения, снижать объемы неэффективных расходов, реструктуризировать государственные обязательства и увеличивать государственные инвестиции в наиболее перспективные проекты. Мощными управленческими рычагами являются методы государственного заказа, щадящего налогового обложения, предоставления имущественных льгот, гибкого экспортно-импортного регулирования, финансовой поддержки малого и среднего предпринимательства, «ограничения appetitов» естественных монополий.

При грамотном использовании перечисленных методов управление становится адаптивным и эффективным. Исчезает необходимость в тотальном, часто мелочном административном контроле, в принуждении и постоянном преодолении инертности исполнителей, потребность в принуждении под угрозой всевозможных экономических санкций и, наоборот, развивается экономическая заинтересованность объекта в качественном исполнении принятых решений. Примером может служить переход к плоской шкале налогообложения, который позволил многие хозяйствующие субъекты вывести «из тени», резко увеличив при этом налоговые поступления. Усиление государственного контроля ипотечного кредитования, расширение инвестиций в ЖКХ также нацелены на успешную реализацию крайне актуальной для нашей страны жилищной проблемы.

Идеологические методы – это методы воздействия на сознание и поведение людей с помощью различных форм пропаганды и агитации, в том числе публичных выступлений на митингах, съездах, собраниях и по телевидению, в Интернете и печатных средствах информирования населения, проведения пресс-конференций, предвыборных кампаний, организации массовых публичных мероприятий, рекламы и т. д.

Немаловажное значение принадлежит *социально-психологическим методам*, прежде всего таким, как разъяснение, внушение, убеждение, личный пример, моральное стимулирование. Их суть состоит в активном воздействии не только на сознание, но и чувства людей на подсознательном уровне, в использовании специальных методов коммуникации образов, лозунгов и метафор.

Речь идет о методах убеждения, внушения, личного примера, состязательности, использования моральных стимулов.

В последние годы в государственном управлении все более широкое применение находят *социологические методы*. Это совокупность способов не только изучения общественного мнения, получения нужной экспертно-научной управленческой информации об обществе и происходящих в нем процессах, но и эффективное средство воздействия на сознание и поведение людей, формирования общественного мнения по поводу принятых управленческих решений и их практической реализации. Методы социологического анализа в политике, управлении и сфере труда не случайно стали предметом научного осмысления практически всеми известными социологами мира.

Контрольные вопросы и задания:

1. В чем состоит сущность государственно-управленческой деятельности?
2. Охарактеризуйте стадии государственно-управленческой деятельности.
3. Охарактеризуйте формы государственно-управленческой деятельности.
4. Охарактеризуйте средства государственно-управленческой деятельности.
5. Охарактеризуйте элементы структуры государственно-управленческой деятельности.

Глава 7. Административно-правовые аспекты государственного управления

7.1. Административно-правовая регламентация

Современный этап развития системы государственного управления характеризуется интенсивным поиском новых правовых механизмов и организационных форм управленческой деятельности. Особую значимость в этой связи приобретают исследования организационной среды государственного и муниципального управления, одна из основных характеристик которой – стандартизация и регламентация, т. е. практика упорядочения деятельности государственных органов, организаций, учреждений, должностных лиц и граждан при помощи общеобязательных правил – стандартов, образцов, эталонов, моделей и алгоритмов, подчиняться которым должен каждый, кто попадает в зону действия этих правил.

Анализ сложившейся системы стандартизации и административной регламентации позволяет не только глубже разобраться в актуальных общенаучных проблемах правоприменительной управленческой практики, но и выявить новые аспекты этого срезка управленческих отношений, предметнее разобраться в сложностях и противоречиях их правового регулирования, выйти на более рациональное институциональное устройство аппарата государственного управления.

За годы проведения административной реформы, вместе с некоторыми позитивными моментами, так и не удалось реализовать многие ее первоначальные замыслы и обеспечить запланированные результаты. Попытка выстроить единую модель нормативного правового регулирования, основанную на сочетании разных видов стандартов и регламентов, пока не увенчалась успехом в полной мере. Отсюда с очевидностью вытекает необходимость научного переосмысления сущности, места и роли административной регламентации в деятельности органов государственной власти. Ждет своего решения и проблема систематизации регламентов.

В целом, однако, нужно признать, что в науке пока отсутствует системный подход к анализу феномена регламентации.

Управленческая регламентация не многими рассматривается как специальный институт менеджмента и административного права, хотя в теории государственного администрирования институт правового акта управления (административного акта) является одним из самых распространенных и эффективных средств реализации задач государственного управления⁴⁴.

Опираясь на дефиниции известных ученых-юристов, *административные акты управления* можно определить как особый вид официальных подзаконных юридических актов, принимаемых субъектами государственной власти в одностороннем порядке в процессе их исполнительно-распорядительной, организационно-управленческой и контрольно-надзорной деятельности, содержащих властное волеизъявление государства и влекущих соответствующие юридические последствия.

Административные акты управления характеризуются следующими отличительными чертами:

1) *воплощают властные полномочия и волю государства*, являются базовой формой административно-распорядительной и процессуально-управленческой деятельности. Без таких актов ни один, даже самый простой вид административно-распорядительной, контрольно-надзорной, организационно-управленческой и внутриаппаратной служебной деятельности практически невозможен;

2) *носят подзаконный характер*, императивны по методам правового регулирования, создают правовую основу для возникновения, изменения или прекращения административно-правовых отношений;

3) представляют собой *управленческие решения*, принятые в строгом процессуальном порядке уполномоченными на то субъектами публичного управления в пределах предоставленных им властных полномочий. Издаются в письменной или электронной форме с соблюдением официально установленных процедур законодательной техники. Издаются в форме указов, постановлений, приказов, распоряжений, регламентов, инструкций, кодексов (формы писем, телеграмм, депеш, разъяснений и т. п. не допускаются);

4) каждый административный акт управления *имеет свою*

⁴⁴ Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право : учебник. 4-е изд. М. : Норма: ИНФРА-М, 2010. С. 436.

внутреннюю структуру, отличается логичностью построения, специальным языком с использованием специальных терминов, наличием установленных атрибутов и реквизитов;

5) *входят в единую государственную законодательную систему, осуществляют правовое регулирование в полном соответствии с едиными целями, задачами, формами и методами правового регулирования управленческих отношений;*

6) *носят всеобщий характер, рассчитаны на неопределенный круг лиц и на многократное применение.*

Представленные признаки достаточно полно раскрывают сущность, юридическую природу и социальную предназначенность административного акта управления, конкретные формы его регулирующего воздействия на соответствующие общественные отношения. Они являются фактическим основанием для формирования новых, изменения или отмены старых правоотношений; определяют порядок исполнения должностных полномочий; служат правовым основанием для подготовки и принятия других административных актов⁴⁵.

Все вышеизложенное в полной мере касается предмета нашего рассмотрения – административных регламентов и административно-правовой регламентации как *процесса установления правил, определяющих порядок того или иного вида организационно-управленческой деятельности.*

Понятие «регламентация» в научной литературе получило немало различных трактовок. По мнению российского профессора Г. В. Атаманчука, можно говорить о трех самостоятельных уровнях регламентации управленческой деятельности:

1) регламентации общего характера, которая определяет качество и эффективность деятельности всех субъектов управленческой системы;

2) регламентации в масштабах государственного аппарата;

3) регламентации деятельности отдельных государственных органов, их структурных подразделений, должностных лиц и государственных служащих.

При этом принципиально важна не сама регламентация как таковая, а конструктивность ее управляющего воздействия. Если управляющее воздействие не доходит до человека и не влияет на

⁴⁵ См.: Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Указ. соч. С. 436, 440–441.

его жизнь, то государственное управление не реализуется, сводится на «нет» в конкурентной истощающей борьбе. Даже самая грамотная регламентация в таком случае превращается в сугубо бюрократический механизм.

Государство управляет не только и не столько путем бюрократического установления обязательных административных процедур, требуя их соблюдения под угрозой наказания, сколько куда более эффективными способами – налоговым, тарифным и валютным регулированием, квотированием, лицензированием, бюджетным инвестированием и т. д. Именно в этом состоит искусство управления, в том числе и регламентации⁴⁶.

Большинство современных исследователей под *административно-правовой регламентацией* в широком смысле понимают процесс правового регулирования общественных отношений, процессов и мероприятий путем наделения их участников соответствующими субъективными правами и адекватными юридическими обязанностями. В этом смысле административно-правовую регламентацию можно представить как один из важнейших институтов административного права процедурного процессуального характера. Его предметом являются определение принципов, форм и методов управленческой деятельности, упорядочение, предписание и подчинение управленческой деятельности установленным правилам, надзор за законностью управленческих действий, контроль строгости соблюдения установленных регламентных правил.

В узком понимании административно-правовая регламентация понимается как процесс подготовки, принятия и опубликования административных правовых актов процессуально-управленческого характера. Основные составляющие и обеспечивающие элементы этого процесса: нормативно установленные процедуры разработки, принятия и издания документов регламентирующего характера; нормативно закрепленный перечень (номенклатура) регламентов и стандартов, которые вправе издавать государственные органы и должностные лица. На этой основе организуется подготовка проекта регламента, определяется структура документа; обеспечивается его логичность и непротиворечивость.

Затем наступает этап согласования с заинтересованными ве-

⁴⁶ Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. С. 145–146.

домствами и экспертными структурами; подготовки предложений об изменении, дополнении или признании утратившими силу ранее изданных актов или их частей в связи с принятием нового регламента; подписания и регистрации регламента как нового управленческого акта. С этого момента регламент становится официальным документом, подлежит опубликованию в Бюллетене нормативных правовых актов государственных органов, на сайтах Интернета и в различных периодических средствах массовой информации.

Регламентация государственно-управленческой деятельности направлена на укрепление законности и реализацию идеалов социальной справедливости, обеспечивает доступность, открытость и точность правового действия, облегчает надзор и контроль исполнения управленческих предписаний, является одной из базовых форм административно-распорядительной и процессуально-управленческой деятельности. Следовательно, регламентация позволяет сделать механизм управления четко организованным и прозрачным, поставить управленческие действия в жесткие процессуальные рамки, свести к минимуму свободу усмотрения, установить понятный алгоритм рассмотрения каждого дела.

Но для этого регламенты должны быть хорошо продуманными и научно обоснованными, отличаться четкостью изложения, лаконичностью и ясностью языка, безупречной грамотностью, наличием всех необходимых реквизитов. В этом случае административно-правовая регламентация становится тем инструментом и той «шкалой», с помощью которой работник выполняет свои обязанности четко и добросовестно. Чем больше в регламентах неопределенностей и отсылочных норм, тем выше вероятность заинтересованного решения управленческих проблем в зависимости от чужого интереса и чужой воли. В реальной жизни это непременно порождает конфликтные ситуации, судебные разбирательства, потребность в расследованиях и поиске виновных, привлечении их к ответственности.

Функции административно-правовой регламентации могут быть представлены следующим образом:

- *функция обеспечения интересов общества и частных интересов юридических и физических лиц.* Принимая административные акты, в том числе регламентного характера,

государственные органы руководствуются не только публичными интересами государства и интересами самой бюрократической системы, а, прежде всего, интересами граждан и потребностями общества;

- *регулирующая функция*. Регламентация формирует общественные отношения и изменяет их, а при необходимости, когда это предусмотрено законодательством, и отменяет их, предоставляя субъектам управленческих отношений реальные возможности и широкий набор альтернативных форм поведения, не противоречащих закону и регламентным нормам;

- *организационно-процессуальная функция*. Примером могут служить регламентные документы, определяющие порядок подготовки, обсуждения, апробации, принятия, регистрации и опубликования административно-правовых актов управления⁴⁷;

- *исполнительная функция*. Регламентация обеспечивает заданную четкость исполнения полномочий государственных структур, обеспечивает строгость совершения организационно-управленческих действий, их последовательность, своевременность и должное качество;

- *охранительная функция*. Регламентированность создает необходимые условия и реальную возможность для оспаривания в суде незаконных действий администрации или чиновников в отношении граждан или организаций. В этом случае речь идет не только об узкой охранительной функции регламентации, но и о придании государственному аппарату «большей гибкости, динамичности, доступности, открытости»⁴⁸. Регламентация, если она осуществляется в разумных пределах и находится в руках настоящих профессионалов и ответственных людей, – явление позитивное и очень полезное. Главное – не довести процесс регламентации до абсурда, не скатиться в вязкое болото бюрократизма.

Итак, административная регламентация – это процесс установления правовых основ, правил, форм, методов и приемов, определяющих порядок и процессуальные основы государственно-управленческой деятельности и ее результативности. Еще раз

⁴⁷ Инструкция по несекретному делопроизводству в центральном аппарате Министерства Российской Федерации по атомной энергии, утвержденная приказом Минатома России от 7 августа 2001 г. № 447.

⁴⁸ Выступление Д. А. Медведева на страницах своего блога 23 ноября 2010 г.

подчеркнем: если говорят «регламентный», то подразумевают, что данное явление регламентировано, относится к регламенту.

Понятие «регламент» вошло в русский язык в начале XVIII в. и интерпретировалось как «инструкция». К регламентам относят следующее:

1) правила, регулирующие последовательность какой-либо деятельности, определяющие порядок работы органов, учреждений и организаций;

2) порядок ведения заседаний, собраний, конференций, деловых встреч;

3) время, устанавливаемое для выступлений с докладами и сообщениями в прениях;

4) названия некоторых актов международных конгрессов;

5) свод правил (постоянных или временных), регулирующих внутреннюю организацию и формы деятельности конкретной организационной структуры;

6) форму нормативного акта⁴⁹.

Под это понятие подпадают также положения, уставы, своды правил и другие документы, содержащие распоряжения и наставления инструкционного характера, содержащие схемы распределения функций, основные процедуры и распорядок работы структурных подразделений и коллегий, определяющие порядок визирования и подписания документов, правила обращения сторонних организаций и частных лиц.

Одно из наиболее емких определений, раскрывающих сущность такого правового понятия, как «регламент», представлено в энциклопедическом издании Российской академии государственной службы при Президенте РФ. По мнению ученых академии, регламент – это «локальный правовой акт, определяющий и организующий внутреннюю деятельность организации, учреждения», содержит обязательные процедурные правила, обеспечивающие единый согласованный порядок деятельности органа, учреждения. Регламенты устанавливают правила организации деятельности, порядок реализации полномочий государственных органов

⁴⁹ Крысин Л. П. Толковый словарь иноязычных слов / Российская академия наук. М. : Эксмо, 2008. С. 578; Черных П. Я. Историко-этимологический словарь современного русского языка : в 2-х т. Т. 2. М. : Русский язык, 1993. С. 105; Экономика и право : энциклопедический словарь / под ред. А. В. Шестакова. М. : Дашков и К, 2000. С. 438.

и организаций, определяют порядок назначения и освобождения от занимаемой должности, процедуры осуществления полномочий, разработки и принятия решений, их оформления и вступления в силу⁵⁰.

Аналогичные определения представлены в научной литературе, посвященной административно-правовым системам зарубежных стран⁵¹. Как у нас в стране, так и в юридической науке на Западе, регламент рассматривается в качестве одного из важнейших источников административного права, прежде всего в части реализации государственно-управленческих функций, упорядочения внутриаппаратной деятельности, исполнения конкретных должностных обязанностей.

В целом имеющиеся в научной литературе дефиниции позволяют выделить многие существенные характеристики регламента и определить его как нормативный правовой акт, содержащий принципы, правила и нормы, регулирующие порядок функционирования государственного органа, его структурных подразделений и должностных лиц.

Свои особенности имеет понятие «*административный регламент*». В докладе Высшей школы экономики «Насущные задачи реформы аппарата исполнительной власти»⁵² административный регламент трактуется как «система предписаний и стандартов исполнения, описывающая порядок административных процессов и стандарты государственных услуг в оптимизированной форме». Посредством таких нормативных документов обеспечивается оптимизация исполнения государственных функций; устанавливается рациональный формат межведомственного взаимодействия; вводятся шкала качества и должный порядок предоставления государственных услуг; упорядочиваются административные процедуры и обеспечиваются однозначность и предсказуемость поведения чиновников; обеспечиваются объективность контроля и персональная ответственность за качественное и своевременное исполнение принятых решений. Немаловажно и то, что добротная регламен-

⁵⁰ Энциклопедия государственного управления в России : в 4-х т. Т. 4 / под общ. ред. В. К. Егорова. М. : РАГС, 2008. С. 205.

⁵¹ Административное право зарубежных стран / под ред. А. Н. Козырина. М. : СПАРК, 2003. С. 121.

⁵² Коммерсант. 2004. № 25. 12 февр. / [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kommersant.ru>.

тация снимает параллелизм, противоречивость и дублирование в работе, сокращает документооборот, экономит время, позволяет обеспечить прозрачность осуществления государственных функций и должностных полномочий.

В последнее время существенно активизировалась деятельность по таким направлениям, связанным с развитием института регламентации, как:

- упрощение административных процедур и административных действий;
- совершенствование системы правового закрепления административных процедур;
- внедрение в практику регламентации новых информационных технологий;
- расширение возможностей получения услуг и их оплаты в удобное для потребителя время, в нужном месте и формах;
- передача исполнения государственных функций в органы местного самоуправления, автономные учреждения негосударственного сектора.

Применительно к функциям органов исполнительной власти в соответствии с постановлениями Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг)» и от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» широкое применение нашли такие новые регламенты для российской практики административной регламентации, как:

- административные регламенты регулирования межведомственных отношений;
- административные регламенты внутренней организации государственных органов;
- административные регламенты исполнения государственных функций;
- административные регламенты предоставления государственных услуг;
- должностные регламенты.

Административные регламенты взаимодействия между орга-

нами государственной власти и органами местного самоуправления разрабатываются в соответствии с требованиями и рекомендациями Типового регламента взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утвержденного постановлением Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30. В такого рода регламентах устанавливаются общие правила взаимодействия, скажем, федерального министерства с находящимися в его ведении федеральными службами и федеральными агентствами; последовательность действий и нормативные сроки исполнения государственных функций; порядок разработки и утверждения планов, предметов, критериев и показателей эффективности совместной деятельности; формы координации предпринимаемых усилий, обмена информацией и контроля; условия и порядок создания межведомственных координационных и совещательных органов; порядок исполнения поручений и запросов, в том числе касающихся законопроектной деятельности.

В административных регламентах *внутренней организации* подробно прописаны структура, принципы и порядок формирования штатного расписания государственного органа, его функции и стандарты предоставляемых государственных услуг; система планирования работы и перечень показателей деятельности в разрезе каждого подразделения; технологии подготовки финансовых планов для рассмотрения в Правительстве РФ; порядок создания координационных, совещательных и межведомственных комиссий; порядок заключения контрактов и договоров; формы подготовки, согласования, принятия и контроля исполнения управленческих решений; порядок рассмотрения парламентских запросов и депутатских обращений, писем и заявлений граждан; основы взаимоотношений с парламентом России, подведомственными организациями, судебными и другими государственными органами; правила организации деятельности территориальных органов.

В административных регламентах *исполнения государственных функций* представлены сроки, последовательность действий и порядок принятия решений федеральным органом, влекущих возникновение, изменение или прекращение правоотношений или возникновение (передачу) документированной информации (документа), не связанных с непосредственными обращениями граждан и организаций.

В административных регламентах *предоставления государст-*

венных услуг определяются сроки, последовательность действий и порядок принятия управленческих решений, влекущих возникновение, изменение или прекращение правоотношений или возникновение (передачу) документированной информации (документа) в связи с непосредственным обращением (заявлением) гражданина или организации в целях реализации их прав, законных интересов либо исполнения возложенных на них обязанностей в соответствии с законодательством РФ.

Несколько особняком стоят *должностные регламенты*. Должностной регламент основывается на принципах законности, соответствия полномочиям государственного органа; стимулирования самостоятельности и персональной ответственности государственных гражданских служащих; стабильности должностных полномочий; эффективности, ориентации на прогрессивные технологии служебной деятельности.

В регламент включаются:

- 1) квалификационные требования к уровню и содержанию знаний, умений и навыков, предъявляемые к гражданскому служащему, его образованию, стажу гражданской службы и (или) стажу работы по специальности;
- 2) должностные права и обязанности;
- 3) условия прохождения службы.

На основе регламента заключается служебный контракт, подписывается приказ о назначении на должность.

В последнее время все чаще говорят о необходимости освоения еще одного вида регламентов – *электронного административного регламента*. В нем для свободного использования содержится информация не только об административных процедурах, алгоритмах и маршрутах согласования, но и сведения об организационной структуре, функциях, полномочиях, целях, задачах и системе показателей результативности деятельности каждой государственной структуры.

С помощью электронных регламентов относительно легко обеспечить качественное и эффективное исполнение функций государственных органов, оптимальность режима и необходимую прозрачность принятия решений, минимизировать ресурсные затраты, совместить форматы ведомственной отчетности. Не менее важно и то, что такой регламент дает возможность поставить чинов-

ника под жесткий общественный контроль и до предела сузить его возможности для самостоятельного внесистемного маневра.

Способствует этому создание в сети Интернет единых баз данных, единых платежных систем и др.

Контрольные вопросы и задания:

1. Что такое административные акты государственно-управленческой деятельности?

2. Назовите и охарактеризуйте уровни государственно-управленческой деятельности.

3. Охарактеризуйте функции административно-правовых регламентов государственно-управленческой деятельности.

4. Дайте характеристику административного регламента исполнения государственных функций (по выбору).

5. Дайте анализ содержания и основных целей государственной службы.

6. Дайте сравнительный анализ особенностей государственной службы в России и за рубежом (страна по выбору).

7. Охарактеризуйте современные методы оценки эффективности функционирования государственной службы.

Глава 8. Понятие и основные элементы «электронного правительства»

8.1. Информационно-коммуникационные технологии в государственном управлении

С появлением современных технологий электронных коммуникаций неразрывно связана задача рационализации государственной управленческой деятельности. Информатизация, современные информационно-коммуникационные технологии, широкополосный Интернет, как показывает практика, существенно повышают качество управленческой деятельности, устраняют дублирование и избыточность управленческих функций, стимулируют активность людей, вводят их в лабиринты глобального информационно-коммуникационного пространства.

Решение актуальных задач информатизации и освоения технологий информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) требует не только глубокого понимания теоретико-методологических проблем электронного правительства и обобщения накопленного опыта в этой сфере, но и решения целого ряда следующих сугубо прикладных задач:

1) создание общегосударственной (национальной) автоматизированной информационной системы и отладка постоянного онлайн-мониторинга государственных программ социально-экономического развития в различных сферах жизнедеятельности общества;

2) формирование информационно-технологической индустрии (ИТ-индустрии) с соответствующей телекоммуникационной и нормативно-правовой инфраструктурой, включая технологии «электронного правительства», электронной экономики, дистанционного образования;

3) одновременно должны решаться проблемы подготовки и переподготовки специалистов по ИКТ. Нужно учитывать, что процесс внедрения информационных технологий не всегда носит однозначно позитивный характер, требует огромной конструктивной политической воли и элементарной мотивации людей, развития их желания продвигаться к новому;

4) вложения весьма существенных финансово-

материальных затрат;

5) жесткое пресечение противоправных проявлений в этой сфере общественных связей. О том, что без последнего не обойтись, свидетельствует сама жизнь. Обыденным явлением стали компьютерные атаки на бизнес-структуры и банки, на сайты СМИ и государственных органов, прогрессирующие противоправные посягательства на государственную, коммерческую и личную тайну. Беспрецедентный размах приняло распространение на «черном рынке» баз персональных данных, конфиденциальной информации финансово-экономического и юридического характера. Политики, бизнесмены и просто проходимцы круглосуточно «давят» на сознание обывателя посредством Интернета и электронной почты. Все это нельзя не учитывать в процессе формирования правовых и организационных основ управления электронным пространством.

Необходимо хорошо разбираться в самих терминах: «глобальное управление», «сетевое управление», «онлайн-управление», «электронная демократия», «информационное общество», «электронное правительство», «электронный менеджмент», «среда электронного воздействия», «электронная администрация». Напомним, что сейчас в управлении происходят не только существенные количественные подвижки, но и кардинальные качественные изменения. На смену преимущественно одностороннему взаимодействию государства с гражданами приходит двухстороннее, граждане получают реальную возможность не только получать информацию о деятельности властно-управленческих структур, как говорится, из первых рук, но и непосредственно участвовать в принятии государственных решений⁵³.

Термин «электронное правительство» в русском языке появился сравнительно недавно, причем в прямом переводе с английского «electronic government». Надо признать, что русскоязычный термин вряд ли можно считать вполне удачным. В английском языке понятие «правительство» трактуется значительно шире, чем у нас. Оно характеризует не только правительство как «высший исполнительный орган государственной власти», но и систему

⁵³ Государственное управление в XXI веке: традиции инновации : материалы международной конференции факультета государственного и муниципального управления МГУ им. М. В. Ломоносова, 24–26 мая 2006 г. М. : МГУ, 2006. С. 383.

государственного управления в рамках всего комплекса органов исполнительной власти. Поэтому более строгим будет дословная трактовка термина «электронное правительство» как электронное государственное управление посредством и с помощью электронных средств связи и массовых телекоммуникаций.

В США вопросы государственной стратегии формирования электронного правительства начали обсуждать еще в конце 1960-х годов. Концепция же применения информационных технологий в глобальном управленческом плане сложилась к началу 1990-х годов. Тогда же стали предприниматься реальные практические шаги по информатизации сферы образования, культуры и науки. Затем перешли к торговле, банковским операциям. В секторе предоставления услуг «Правительство для граждан» выставлено более тысячи финансируемых государством программ поддержки малого и среднего бизнеса. В секторе предоставления услуг «Правительство для Правительства» представлена вся необходимая информация для решения проблем управления чрезвычайными ситуациями, демографическими процессами, финансирования государственных грантов. Портал «Эффективность государственной деятельности» содержит все необходимое для того, чтобы разобраться в вопросах занятости, социального обеспечения и оплаты труда; набора государственных служащих; документационного обеспечения государственного управления; расходования бюджетных средств. К делу подключены все виды сервиса: Интернет; мобильная связь; цифровое телевидение, центры обслуживания вызовов. Главные принципы работы – системность, доступность, удобство и информационная безопасность.

В Великобритании интернет-общение организовано в масштабах всех 200 центральных министерств и ведомств, в том числе по вопросам паспортного и визового режима, регистрации актов гражданского состояния, обслуживания автовладельцев. В Испании на базе платформы «Enterprise Content Management Documentum» налажена система регистрации прав на недвижимость, в цифровой вид переведена процедура регистрации земельных участков. В Финляндии впервые в мире был создан национальный архив медицинских записей для 53 млн. человек, пользователями которого ныне являются практически все граждане страны, включая 300 тыс.

медицинских специалистов. В Германии создана межведомственная система «FAVORIT» для информатизации работы с документами и архивными материалами. Девиз их «электронного правительства» – «активизировать, а не администрировать».

В Швеции, узаконившей свободный доступ к информации и свободу печати еще в 1766 г., сложилась достаточно продуманная система сотрудничества государственного и частного секторов в сфере информации, касающейся бизнеса, демографии, географии и культуры. Давно создаются площадки электронной торговли, отлажены электронные механизмы поставки товаров и услуг, решения финансово-налоговых проблем. Собственную модель электронного управления формирует Европейский союз с подключением к общему делу крупнейших производителей компьютерного и телекоммуникационного оборудования.

Понятие «электронное правительство» («e-government») мы далее будем трактовать расширительно, применять не только для описания процесса информатизации ключевых процедур и функций, с помощью которых осуществляется управление в общегосударственном масштабе, но и для обозначения эффекта от воздействия информационно-коммуникационных технологий на все составляющие жизни государства, общества и отдельных граждан. Научным фундаментом такого понимания сущности и технологий практического построения электронного правительства служит теория информационного общества (авторы Дж. Тейлор, К. Беллами, Дж. Фонтейн, Дж. Янг). Их исследования и личный опыт убеждают, что информационный продукт сегодня – основа увеличения производства материальных благ, один из определяющих факторов демократической трансформации управления. Вот почему в управлении так нужны веб-сайты, рабочие кабинеты, электронные почты, порталы, форумы, внутриведомственные и межведомственные информационные сети, электронный документооборот.

Сила «электронного правительства» заключается в том, что оно функционирует круглосуточно: семь дней в неделю, 365 дней в году. Строго регулирует внутренние и внешние отношения на основе использования неограниченных возможностей сети Интернет и соответствующих информационных, финансовых и властных ресурсов.

Цели внедрения «электронного правительства»:

- оптимизация структуры, функций и операционно-процедурной культуры управления;

- строгая административная регламентация процесса исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг. К 2018 г. в соответствии с нормативным сроком, закрепленным Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», электронные услуги должны стать доступными минимум для 70 % населения страны;

- сокращение издержек и кардинальное повышение доступности и качества этих услуг;

- расширение масштабов участия общества в политике и государственном управлении. Именно для этого разрабатывается концепция «российской общественной инициативы», предусматривающая создание всех необходимых технических и организационных условий для публичного представления предложений граждан с использованием специализированного ресурса в сети Интернет;

- создание реальных возможностей для более рационального использования внутренних ресурсов каждой сферы жизнедеятельности общества, в том числе в части обеспечения безопасности граждан и государства, управления социально-экономическим развитием;

- защита прав собственности, социальное обеспечение, трудоустройство, образование, медицинское обслуживание.

В итоге взаимодействие власти, бизнеса, институтов гражданского общества и граждан становится более оперативным, продуктивным, надежным и удобным. Сокращаются сроки и затраты на формирование, отправку, получение и обработку информации, интенсифицируются связи с контрагентами, практически до нуля падает значимость пространственных ограничений. Коррупционная составляющая становится минимальна, *управление становится универсальным.*

Не случайно формирование «электронного правительства» в Российской Федерации, как и во всех динамично развивающихся странах, сейчас поставлено в центр реформ государственной администрации. Предпосылки для этого сложились достаточно убедительные: по уровню распространения персональных

компьютеров и доступности сети Интернет наша страна вышла на одно из ведущих мест в мире. Информационно-коммуникационные технологии широко используются в политике, бизнесе, здравоохранении, образовании и науке. Практически завершено оснащение органов государственной власти и местного самоуправления современной вычислительной техникой и соответствующей информационно-технологической и коммуникационной инфраструктурой. Разработаны надежные технические средства защиты внутриведомственного и межведомственного электронного документооборота.

Еще совсем недавно существенным тормозом было отсутствие единых классификаторов, справочников, схем поиска и аналитической обработки материалов, содержащихся в различных информационных системах. Не последним сдерживающим фактором была нехватка денежно-финансовых средств. Значительную роль играла также боязнь нарушить законодательство о защите государственной, служебной и коммерческой тайны (искоренить как шпиономанию, так и нашу российскую безалаберность не так-то просто). Все перечисленное не только существенно затрудняло доступ к государственным информационным системам, но и снижало оперативность подготовки управленческих решений. Однако эти непростые проблемы постепенно решаются, причем достаточно успешно. Ситуация кардинально изменилась к лучшему.

Задачи «электронного правительства»:

1) ориентация на пользователей, на повышение качества и доступности предоставляемых государственных услуг, упрощение процедуры и сокращение сроков их оказания, снижение административных издержек за счет внедрения единых стандартов обслуживания физических и юридических лиц;

2) повышение открытости информации о деятельности органов государственной власти и расширение возможностей доступа к ней;

3) придание большей прозрачности деятельности власти и повышение качества административно-управленческих процессов;

4) совершенствование системы информационно-аналитического обеспечения принимаемых решений, обеспечение оперативности и полноты контроля результативности органов власти и обеспечение требуемого уровня информационной безопасности их

функционирования.

Для достижения намеченного необходимо сделать очень многое: во-первых, создать разветвленную сеть многофункциональных центров на основе единой инфраструктуры межведомственного информационного взаимодействия органов государственной и муниципальной власти; во-вторых, провести унификацию информационных систем и стандартизацию документооборота; в-третьих, обеспечить должную слаженность и координацию информационного взаимодействия между властными структурами, между государством и частным сектором, прежде всего с бизнесом в части оказания банковских услуг, размещения государственных заказов и тендерного проведения закупок для государственных нужд, между государственными структурами и гражданами – лицензии, налоги, платежи, между государством и государственными служащими; в-четвертых, обновить нормативно-правовую базу, регламентирующую порядок и процедуры сбора, хранения, предоставления и защиты сведений, содержащихся в государственных информационных сетях; в-пятых, наладить контроль расходования государственных информационных ресурсов и материально-финансовых средств. Следует также серьезно подумать и о формировании корпуса высококвалифицированных специалистов по информационным технологиям в сфере государственной и муниципальной службы.

Ценность «электронного правительства» состоит также и в том, что оно социально и политически нейтрально, «бесчувственно» улавливает все слабые стороны и внутренние противоречия пространства управленческих отношений, непредвзято оценивает ситуацию, всех без исключения заставляет работать на уровне строгих стандартов современного менеджмента, позволяет наладить действенный мониторинговый контроль эффективности управления. Сотрудники, которые не готовы, не способны или не желают трудиться в жестком режиме e-government, быстро, чаще всего по своей воле или в принудительном порядке, покидают государственную службу.

За счет стандартизации увеличивается скорость операций, сокращается число сотрудников бюрократического аппарата, значительно упрощаются взаимоотношения граждан с финансово-налоговыми, регистрационными, паспортными, кадровыми и иными

службами, снижаются управленческие издержки. Открываются новые возможности участия граждан в делах государства посредством социальных сетей, виртуальных экспертных сообществ, живых журналов. По своей инициативе граждане могут проводить электронные собрания и референдумы, электронные опросы и дискуссии, создавать виртуальные сообщества и электронные голосования. Можно запросить любую интересующую их информацию о деятельности властей, обсудить ее с коллегами в специальном форуме, сформулировать свою точку зрения по законопроекту в ходе электронного референдума.

Понятно, что «электронное правительство» не является панацеей от всех бед и само по себе не способно обеспечить решение многих глубоко укоренившихся негативных проблем управления. Информатизация и электронное правительство не подменяют людей, не являются альтернативой классической системе государственного управления. Они лишь развивают и дополняют классику, придают ей современную конфигурацию, обеспечивают больший динамизм и гибкость. Субъективный фактор в результате становится более свободным, лучше организованным и ответственным.

Хорошо и то, что «электронное правительство» помогает наладить более строгий общественный контроль за процессуальной деятельностью властей, при этом, конечно, не ставит задачу отобрать у политической элиты и профессионального чиновничества их полномочия.

Государственное управление, как писал австрийский и американский экономист и политолог Й. Шумпетер, это «прерогатива опытной и компетентной политической элиты»⁵⁴. Технические средства и информационные технологии не могут заменить живое человеческое участие.

Принципы «электронного правительства»:

- доступность – услуги электронного правительства доступны для всех категорий населения, независимо от социальных особенностей и производственных интересов, возраста человека, его национальной и религиозной принадлежности, места проживания или географического расположения собственности;

⁵⁴ Шумпетер Й. Капитализм, социализм и демократия / пер. с англ. М. : Экономика, 1995. С. 235.

- достоверность информации и высокое качество предоставляемых услуг;

- непрерывность – пользователи не только получают право на услуги и широкий доступ к информации о деятельности властных структур, но и реальную возможность личного участия в принятии государственных решений;

- ориентированность на качество и оперативность, интересы общества и потребности граждан;

- скоординированность не только в рамках отдельного ведомства или региона, но и в масштабах всей страны;

- информационная безопасность, в том числе с точки зрения соблюдения прав человека и неприкосновенности его частной жизни.

Это и есть тот фундамент, на котором возводится прочное здание государственного действия. Исчезают затратные, сложные и малоэффективные непосредственные контакты граждан с государственными органами, чиновниками и специализированными посредниками. Резко ужимается власть бюрократов и их медиаторов в лице тех же депутатов и всякого рода «активистов». Центральной фигурой становятся люди дела, интеллектуалы, предприниматели инновационного склада.

Длительное время в системе государственного управления в России не было законодательно установленного порядка широкого доступа общества к информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Даже в годы демократических преобразований действовали советские инструкции по секретному делопроизводству, а управленцы с немалым скептицизмом реагировали на многие информационные новации мировой значимости, в том числе такие, как Окинавская хартия глобального информационного общества 2000 г., программа ЮНЕСКО «Информация для всех» 2001 г., Женевская декларация руководящих принципов совершенствования информации, создаваемой государственными органами и являющейся общественным достоянием, 2004 г., с их целевой установкой на формирование «глобального информационного общества для человека и во имя человека». Сдерживающую роль сыграли менталитет подозрительности и безоговорочной подчиненности престарелым авторитетам, жесткость законодательства о государственной

тайне, извечная боязнь западного проникновения.

Кардинально ситуация начала меняться лишь в 2000 г. после принятия первой редакции Доктрины информационной безопасности Российской Федерации, а также ряда других нормативных правовых актов федерального уровня об электронном государстве, в том числе – федеральной целевой программы (ФЦП) «Электронная Россия», утвержденной постановлением Правительства РФ от 28 января 2002 г. № 65, в рамках которой уже более 10 лет в России создается «электронное правительство». Главными целями данной ФЦП были построение экономики, ориентированной на потребление и экспорт информационных продуктов и услуг, а также широкое внедрение Интернета, которое позволит гражданам напрямую обращаться в министерства, ведомства и муниципальные службы, получать услуги в режиме онлайн.

Позже была утверждена Концепция использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 г. от 27 сентября 2004 г. № 1244-р и Концепция формирования в Российской Федерации «электронного правительства» до 2010 г. от 6 мая 2008 г. № 632-р. Свою стимулирующую роль сыграли и федеральные законы: от 29 июля 2004 г. № 98-ФЗ «О коммерческой тайне», от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации», от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации государственных органов и органов местного самоуправления», которые детализировали конституционные нормы о праве граждан на информацию, на свободный поиск, получение, передачу, производство и распространение информации, об ответственности за сокрытие, несвоевременное предоставление или отказ от предоставления информации, касающейся безопасности жизни и здоровья людей, ущемления прав и законных интересов человека и гражданина.

К ним непосредственно примыкает немало нормативных правовых актов подзаконного уровня: указы Президента РФ от 6 марта 1997 г. № 188 «Об утверждении Перечня сведений конфиденциального характера», от 25 декабря 2007 г. № 931 «О

некоторых мерах по обеспечению информационного взаимодействия государственных органов и органов местного самоуправления при оказании государственных услуг гражданам и организациям», от 24 ноября 2009 г. № 953 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти», от 8 июня 2011 г. № 697 «О единой системе межведомственного электронного взаимодействия»; распоряжения Правительства РФ от 25 июня 2009 г. № 872-р «О перечне государственных услуг и (или) функций, осуществляемых с использованием информационных и телекоммуникационных технологий (в том числе в электронном виде)» и от 17 марта 2011 г. № 442-р «Об утверждении перечня документов (сведений), обмен которыми между органами и организациями при оказании государственных услуг и исполнении государственных функций осуществляется в электронном виде».

Указанными актами закреплены требования к технологическим, программным и лингвистическим средствам обеспечения правового использования официальных сайтов государственных органов в сети Интернет; утвержден перечень информации, размещаемой в обязательном порядке в федеральных и ведомственных информационных сетях, касающейся деятельности федеральных органов исполнительной власти и подведомственных им учреждений. Указывается, что органы исполнительной власти при предоставлении государственных услуг, связанных с обменом сведениями, содержащимися в базах информационных систем государственных органов и органов местного самоуправления, могут и должны пользоваться программно-аппаратными средствами и телекоммуникационной инфраструктурой единого государственного информационного центра.

Перечисленные нормативные правовые акты стали прочной основой реализации Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 7 февраля 2008 г. № 212-пр, и долгосрочной целевой программы «Информационное общество (2011–2020 гг.)», утвержденной распоряжением Правительства РФ от 20 октября 2010 г. № 1815-р, с объемом финансирования в 88 млрд. руб.

В перспективе предусматриваются формирование единой общенациональной телекоммуникационной инфраструктуры

страны и обеспечение гарантированности самых современных информационно-коммуникационных услуг. Прежде всего, это касается здравоохранения, банковского обслуживания, социального обеспечения и социальной защиты населения, науки и образования, культуры, системы подготовки квалифицированных кадров. С этой целью планируются:

- комплексная модернизация государственного управления посредством внедрения информационно-коммуникационных технологий;

- интенсификация взаимодействия государственных структур с бизнес-структурами и создание предпосылок внедрения новых информационных технологий в реальный сектор экономики;

- содействие развитию независимых СМИ посредством внедрения ИКТ;

- модернизация профессионального образования и развитие кадрового потенциала социального управления;

- развитие инфраструктурных сетей доступа к образованию по принципу «обучение всю жизнь»;

- открытие специализированных пунктов для получения государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна».

Осуществление намеченного позволит вывести Россию по показателю развития информационного общества в двадцатку ведущих стран мира, а по качеству телекоммуникационной инфраструктуры – занять место не ниже десятого. Компьютеризация с подключением к сети Интернет должна охватить не менее 75 % домашних хозяйств. Доля государственных услуг, которые население может получить с использованием телекоммуникационных технологий, должна составить 100 %. Доля электронного документооборота между органами государственной власти по отношению к общему объему документооборота в стране должна быть не менее 70–80 %. Объем библиотечных фондов, переведенных в электронную форму, в общем объеме фондов общедоступных библиотек составит минимум 50 %.

Вслед за стратегией федерального уровня на местах разработаны соответствующие региональные и муниципальные целевые программы формирования своих электронных правительств. Повсеместно начали действовать советы и комиссии по высоким технологиям и инновации, информатизации и внедрению

информационных технологий в деятельность государственных органов и органов местного самоуправления. В общегосударственном масштабе возглавляет работу Совет по развитию информационного общества при Президенте РФ. К общему делу подключились соответствующие департаменты и управления Правительства РФ, комитеты и комиссии Государственной Думы и Совета Федерации, парламентские структуры на местах с их реальными возможностями обеспечения единой государственной политики в сфере средств массовой коммуникации, формирования единого информационного пространства, организации межгосударственного сотрудничества в информационной сфере.

В этом же направлении активизировали работу общественные организации, в том числе Всероссийский межрегиональный центр содействия и юридического консультирования по электронному правительству регионов. Центр обеспечивает консультационную и экспертно-методологическую поддержку проектов по созданию электронных правительств регионов, обмен опытом между регионами, изучение зарубежного опыта.

Координирующая роль во всем этом непростом деле принадлежит Министерству связи и массовых коммуникаций РФ. Ведомство энергично взялось за дело, надежды, которые возлагались на него, в основном оправдались.

Министерство является государственным заказчиком и оператором единой системы межведомственного электронного взаимодействия. Теперь ведомствам запрещено запрашивать у заявителя документы, имеющиеся в распоряжении других государственных органов, все должно делаться оперативно и напрямую.

Свои задачи решает Федеральная служба по надзору в сфере связи и массовых коммуникаций. Будучи федеральным органом исполнительной власти, осуществляет функции по контролю и надзору в сфере средств массовой информации и массовых коммуникаций, контролирует своевременность и качество размещаемой государственными органами управленческой информации, как власти реагируют на запросы граждан, анализируют правомерность отказов в предоставлении информации, обоснованность платных услуг.

Все органы федеральной государственной власти имеют свои

сайты, предлагающие широкий круг правовой, политической, организационно-оперативной, статистической и архивной информации. Создан единый сервер «Электронная Россия», позволяющий посредством соответствующих технологий электронного правительства предоставлять услуги миллионам российских и зарубежных пользователей в режиме онлайн, без непосредственного контакта с чиновником, без «дополнительных справок» и «дополнительных взносов». Во многих регионах реализуются собственные проекты по созданию электронных закупочных площадок и виртуальных приемных.

Обыденным явлением стали электронные социальные карты, которые в будущем заменят паспорт, медицинский полис, страховое пенсионное свидетельство и даже банковскую карточку. Большинство сотрудников аппарата даже в российской глубинке оснащены современной компьютерной техникой, прошли соответствующую профессиональную подготовку. Все это сделано несмотря на имеющиеся трудности финансово-экономического, кадрового и чисто психологического порядка.

Порталы в Интернете организованы таким образом, чтобы обеспечить потребителю:

- простой и эффективный поиск нужной информации;
- свободный доступ к сведениям о предоставляемых государственных и муниципальных услугах;
- реальную возможность оперативной подачи запросов, просьб, жалоб и заявлений;
- оперативное получение сведений о ходе исполнения заявок и запросов;
- возможность своевременного получения сведений о результатах и стоимости предоставленной государственной или муниципальной услуги.

Уже сейчас каждый знает, что по Интернету можно записаться на прохождение технического осмотра автомобиля, оформить заказ на обмен водительского удостоверения, оплатить услуги ЖКХ, подать заявку на оформление загранпаспорта, получить интересующую информацию из налоговой службы, банка, Пенсионного фонда, службы социальной защиты или Регистрационной палаты, записаться на прием к врачу или юристу.

На сайтах министерств, служб и агентств, судебных органов и

палат парламента размещается не только общая информация о государственном органе – статусе, полномочиях, структуре, нормотворческой деятельности, административных регламентах и стандартах, порядке и времени приема граждан. Здесь можно узнать и о заказах на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд; о программах международного сотрудничества. Представлены также статистические данные и показатели, характеризующие состояние и динамику развития экономической, социальной и иных сфер жизнедеятельности территории и ведомства, сведения о предоставленных организациям и индивидуальным предпринимателям льготах, сведения о вакантных должностях государственной службы. И это далеко не полный перечень информации, которая выставляется органами государственной власти для открытого доступа и свободного потребления.

Не менее интересные подвижки наблюдаются и в сфере банковской деятельности. С помощью интернет-банкинга можно покупать и продавать безналичную валюту, оплачивать коммунальные услуги, счета операторов сотовой связи, проводить безналичные внутри- и межбанковские платежи, переводить средства, отслеживать банковские операции по своим счетам за любой промежуток времени.

При этом надо признать, что реализация программы «Электронная Россия» и процесс внедрения технологий электронного правительства в деятельность органов государственной власти и местного самоуправления пока находятся лишь на первоначальной стадии.

Многое из намеченного реализуется пока в минимальном объеме⁵⁵. Отдача от компьютерной техники, задействованной в системе управления, еще не превышает 20 % ее потенциала⁵⁶. Работы по формированию электронного российского общества осуществляются неравномерно, с отставанием и немалыми трудностями – это несомненно. До сих пор не утверждена единая архитектура электронного правительства, не создана

⁵⁵ Административная реформа в России: нужна ли перезагрузка? Круглый стол // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 4. С. 173–209.

⁵⁶ Сарафанов В. И. Информатизация системы государственного управления России. М. : НИОН РАН, 2006. С. 99.

«инфраструктура доверия». В конце длинной очереди находится задача создания единых стандартов для государственных и негосударственных информационных систем, выработки научно обоснованных критериев и индикаторов, позволяющих предметно контролировать отдачу от инвестиций в программы электронного общества и электронного правительства.

Россия не должна быть аутсайдером в деле информатизации, приоритеты которой – прозрачность, оперативность и рациональность. Основные задачи в деле информатизации:

- создание единых информационно-справочных служб, единых региональных и общенациональных реестров и соответствующих интернет-порталов предоставления государственных и муниципальных услуг;

- создание центров общественного доступа к информации на базе отделений почтовой связи, региональных и муниципальных библиотек, ведомственных центров обработки телефонных обращений;

- формирование единой системы информационно-справочной поддержки взаимодействия граждан с государственными органами и параллельным повышением информационной культуры населения и снижения цифрового неравенства регионов;

- совершенствование системы подготовки специалистов, обладающих соответствующей квалификацией в сфере информатики, документоведения, лингвистики, информационного права и информационной безопасности, интеллектуальной собственности и служебной этики;

- обучение людей навыкам грамотного использования информационной техники путем организации открытых для всех желающих компьютерных курсов в центрах занятости, учебных заведениях, домах культуры и библиотеках.

Оценить социально-экономическую эффективность полученных результатов можно по следующим показателям:

- снижение трудозатрат органов государственной власти на организацию обмена информацией на межведомственном уровне до 50 %;

- уменьшение административной нагрузки на организации и граждан, связанной с представлением в органы государственной власти необходимой информации, снижение количества обращений

граждан в органы государственной власти для оказания услуг и сокращение времени ожидания за счет повышения оперативности взаимодействия органов государственной власти на основе информационно-коммуникационных технологий в режиме «одного окна». По экспертным оценкам это позволит в масштабах страны получить ежегодную экономию до 10 млрд. руб.;

- повышение оперативности и качества принимаемых решений, сокращение издержек на управление за счет создания соответствующих ведомственных информационно-аналитических систем;

- повышение спроса на информационно-коммуникационные ресурсы со стороны органов государственной и муниципальной власти и, как следствие, увеличение отечественного производства указанных ресурсов, по крайней мере, на 10 % ежегодно; развитие национальной информационно-коммуникационной инфраструктуры и обеспечение единства информационного пространства страны за счет формирования единой телекоммуникационной инфраструктуры для государственных нужд и подключения к ней государственных и муниципальных органов на всей территории РФ.

Эти меры, несомненно, сделают управление по-настоящему транспарентным и ответственным, аппарат заставит «работать лучше, а стоять меньше»⁵⁷.

Контрольные вопросы и задания:

1. Что такое «электронное правительство»?
2. Каковы цели «электронного правительства»?
3. Охарактеризуйте задачи «электронного правительства».
4. Каковы особенности «электронного правительства» в развитых зарубежных странах?
5. Каковы проблемы «электронного правительства» в современной России?

⁵⁷ Песков Д. Интернет в российской политике: утопия и реальность // Полис. 2002. № 1. С. 31–46.

Глава 9. Государственно-частное партнерство

9.1. Цели государственного управления

В экономике ряда развитых, а в последние десятилетия и развивающихся стран возникла особая форма взаимодействия бизнеса и власти. Речь идет о партнерстве государства и частного сектора, обозначаемого обычно термином Public-Private Partnership (PPP). В российской литературе принят термин «государственно-частное партнерство» (далее ГЧП). ГЧП представляет собой институциональный и организационный альянс государственной власти и частного бизнеса с целью реализации общественно значимых проектов в широком спектре сфер деятельности – от развития стратегически важных отраслей экономики до предоставления общественных услуг в масштабах всей страны или отдельных территорий. Бурное развитие многообразных форм ГЧП во всех регионах мира, их широкое распространение в самых разных отраслях экономики позволяют трактовать эту форму взаимодействия государства и бизнеса как характерную черту современной смешанной экономики.

Развивающееся партнерство, в отличие от традиционных административных отношений, создает свои базовые модели финансирования, отношений собственности и методов управления. При этом принципиально важен комплекс вопросов, связанных с перераспределением правомочий собственности. Эти вопросы неизбежно возникают в процессе перерастания преимущественно административно-властных отношений между государством и бизнесом в отношения партнерства, закрепляемые соответствующими соглашениями сторон. Более того, некоторые устоявшиеся формы партнерства, например концессии, нередко расцениваются как своего рода косвенная приватизация или же ее полноценная альтернатива, то есть трактуются как вторжение в систему отношений собственности. В строгом смысле партнерства действительно институционально преобразуют сферы деятельности, традиционно относящиеся к ведению государства, но не выводят их полностью за его пределы.

Соответственно разделение правомочий собственности между государственным и частным секторами экономики в рамках партнерства обычно касается не всего комплекса правомочий, на кото-

рые распадается в хозяйственном обороте суверенное право титульного собственника, а лишь некоторых из них. Речь идет о таких ключевых правомочиях, как право контроля над использованием активов, право на доход, право на управление, а также право на изменение капитальной стоимости объектов соглашений и право на переуступку тех или иных собственнических правомочий другим лицам.

Масштабный опыт перераспределения правомочий собственности между государством и частным бизнесом имеется в так называемых секторах общественных услуг (в частности, в инфраструктурных отраслях). Именно там исторически сложились традиции делегирования государством ряда ключевых правомочий частному сектору. Государство несет ответственность перед обществом за бесперебойное обеспечение публичными благами (public goods), чем и объясняется тенденция к сохранению ряда отраслей и производств в государственной собственности. В то же время частному предпринимательству присущи мобильность, высокая эффективность использования ресурсов, склонность к инновациям. Задействовать преимущества обеих видов собственности без глубоких социальных перемен и потрясений можно в рамках государственно-частного партнерства. Накопленный к настоящему времени арсенал форм и методов ГЧП позволяет при сохранении важнейших национальных объектов в государственной собственности передавать часть правомочий собственника частному сектору. Имеются в виду прежде всего такие функции, как сооружение, эксплуатация и содержание объектов производственной и социальной инфраструктуры, а также управление ими. Таким образом, в традиционно государственную сферу экономики привносятся своего рода частные товары и услуги (private goods), что создает условия для эффективного функционирования указанных объектов, оптимального управления ими, рационального использования ресурсов.

В течение многих десятилетий продолжаются теоретические дискуссии по проблемам гносеологических корней и сущностной природы общественных интересов и предпочтений, общественных благ и их соотнесенности с рыночной средой. В неоклассической экономической теории обсуждается возможность перехода от абсолютного доминирования индивидуализма к включению в господствующую парадигму категории общественных интересов и благ,

природа и генезис которых и являются главным предметом дискуссий. При этом соблюдение неолиберальных принципов требует сохранить постулат о разумном ограничении вмешательства государства в экономику; а отождествление государства и общественного интереса теоретически допускается в ограниченных пределах.

Для целей нашего анализа важно, что государство рассматривается как своего рода агентство по производству общественных (публичных) благ, которое не может базироваться только на рыночных принципах. Часть этих благ оно может производить самостоятельно, а часть – путем привлечения ресурсов и возможностей частного сектора. Методологическая сложность заключается в характере самих публичных благ, причем оценки природы их полезности весьма неоднозначны.

Однако «парадокс публичных благ» удастся разрешить и тем самым существенно упростить задачу, если ввести в анализ хорошо известное емкое понятие суверенности, когда в качестве суверена рассматривается именно государство. Присущее государству свойство суверенности означает, что оно выступает как единый и единственный субъект и публично-правовых (носитель власти), и гражданско-правовых (участник хозяйственного оборота) отношений.

Государство при всех условиях остается субъектом публично-правовых отношений. Это обстоятельство оказывается ключевым и для гражданско-правовых отношений, в которые государство как суверен не может вступать в качестве рядового субъекта гражданского права. Именно поэтому нельзя ставить вопрос об изначальном равноправии государственного и частного партнеров в проектах ГЧП. Такое равноправие наступает только тогда, когда на основе суверенных прав государства в соглашении о ГЧП определены условия и особенности реализации гражданско-правовых отношений. Иными словами, государство как суверен становится особым субъектом гражданского права. Это выражается, во-первых, в том, что государство само определяет правовые рамки, которыми должны руководствоваться все остальные субъекты гражданско-правовых отношений; во-вторых, оно сохраняет властные функции, даже вступив на началах равенства сторон в указанные отношения, так как может принимать административные акты, это равенство игнорирующие. Предполагается, что государство участвует в граж-

данском обороте не в своих специфических интересах, а в целях наиболее эффективного отправления публичной власти.

В соответствии с этим проекты ГЧП представляют собой не простое сложение ресурсов, а совершенно особую конфигурацию интересов и соответствующих правомочий партнеров. Во-первых, государство как одна из сторон партнерства выступает в роли носителя общественно значимых интересов и целей, причем исполняет не только целеполагающую, но и контрольную функции. Во-вторых, выступая в роли участника хозяйственного оборота, оно заинтересовано как в эффективности общих результатов проекта ГЧП, так и в обеспечении собственного коммерческого эффекта. Наконец, частный партнер, как всякий нормальный предприниматель, преследует цель максимизации прибыли. Поэтому в сегменте коммерческих (в отличие от сегмента реализуемых государством общественных) интересов между партнерами вполне уместен и даже необходим торг о возможном разделе возникающих рисков, о характере делегируемых правомочий и условиях их передачи и использования.

Для России эти аспекты ГЧП особенно важны, потому что в нашей правовой системе отсутствует корректное разделение на публично-правовые и гражданско-правовые отношения, что уже сказывается на реализации и мегапроектов, и федеральных целевых программ, и конкретных инвестиционных проектов. Аморфность отношений отпугивает потенциальных крупных инвесторов. Поэтому уже сделаны первые шаги по введению в российское право категорий публично-правовых отношений государственно-частного партнерства.

Как свидетельствует мировой опыт ГЧП, мера конкретного участия государства и частного бизнеса и условия их сочетания могут существенно различаться. Так, частный компонент в партнерствах может выступать в качестве одной из сторон контракта (чаще всего это контракты на поставку товаров и услуг для государственных нужд, на предоставление технической помощи, на управление), когда права собственности жестко разделены. К партнерствам с разделенными правами собственности относят также соглашения о разделе продукции и лизинговые (арендные) соглашения. В случае концессионных соглашений всех типов речь уже идет о частичной передаче некоторых правомочий собственности от государ-

ственного партнера частному (обычно правомочий пользования, владения и управления). Наконец, акционерное или долевое участие частного капитала в государственном предприятии (совместное предприятие) предполагает более высокий уровень интеграции капитала при реализации партнерских отношений.

Для лучшего понимания форм и методов государственно-частного партнерства важно, во-первых, определить, в чем заключается специфика именно ГЧП в рамках всей системы отношений бизнеса и власти; во-вторых, оценить, как в процессе передачи тех или иных правомочий от государства частному бизнесу изменяется в целом система отношений собственности, прежде всего с точки зрения установления границ между партнерством и приватизацией.

Модели и структура ГЧП разнообразны, но при этом существуют некоторые характерные черты, позволяющие выделить партнерство в самостоятельную экономическую категорию. Оно возникает как формализованная кооперация государственных и частных структур, специально создаваемая для достижения тех или иных целей и опирающаяся на соответствующие договоренности сторон. Исходя из опыта стран с развитой рыночной экономикой, можно назвать следующие черты ГЧП, отличающие его проекты от других форм отношений государства и частного бизнеса:

- определенные, часто длительные сроки действия соглашений о партнерстве (от 10–15 до 20 и более лет, в случае концессий – до 50 лет). Проекты обычно создаются под конкретный объект (порт, дорога, объект социальной инфраструктуры), который должен быть завершен к установленному сроку;

- специфические формы финансирования проектов: за счет частных инвестиций, дополненных государственными финансовыми ресурсами, или же совместное инвестирование нескольких участников;

- обязательное наличие конкурентной среды, когда за каждый контракт или концессию происходит борьба между несколькими потенциальными участниками;

- специфические формы распределения ответственности между партнерами: государство устанавливает цели проекта с позиций общественных интересов и определяет стоимостные и качественные параметры, осуществляет мониторинг реализации проектов, а частный партнер берет на себя оперативную деятельность на разных

стадиях проекта – разработка, финансирование, строительство и эксплуатация, управление, практическая реализация услуг потребителям;

- разделение рисков между участниками соглашения на основе соответствующих договоренностей сторон.

Очевидно, обе стороны партнерства заинтересованы в успешном осуществлении проектов в целом. Проекты ГЧП облегчают выход на мировые рынки капиталов, стимулируют привлечение иностранных инвестиций в реальный сектор экономики. Особое значение ГЧП имеет для экономики регионов, где на его основе развиваются местные рынки капитала, товаров и услуг.

Каждый партнер вносит свой вклад в общий проект. Так, бизнес обеспечивает финансовые ресурсы, профессиональный опыт, эффективное управление, гибкость и оперативность в принятии решений, способность к новаторству. При этом обычно внедряются более эффективные методы работы, совершенствуются техника и технологии, возникают новые формы организации производства, создаются новые предприятия, в том числе с иностранным капиталом, налаживаются эффективные кооперационные связи с поставщиками и подрядчиками. На рынке труда, как правило, повышается спрос на высококвалифицированных и хорошо оплачиваемых работников.

Со своей стороны государство обеспечивает правомочия собственника, возможность предоставления налоговых и иных льгот, гарантий, а также материальных и финансовых ресурсов. В ГЧП оно получает возможность заняться исполнением своих основных функций – контролем, регулированием, соблюдением общественных интересов. Так, по мере развития ГЧП в сфере инфраструктуры государство может постепенно смещать акценты в своей деятельности с конкретных проблем строительства и эксплуатации объектов на административно-контрольные функции. Неизбежные предпринимательские риски при этом перераспределяются в сторону бизнеса. Общественная же значимость ГЧП заключается в том, что в итоге выигрывает общество как потребитель более качественных услуг.

Существуют два крайних подхода к трактовке категории государственно-частного партнерства. Согласно одному из них, ГЧП идентифицируется с приватизацией и рассматривается как особая ее форма – косвенная приватизация. Данный подход учитывает мас-

штабность участия частных компаний в реализации правомочий собственности, передаваемых им в рамках проектов от государства: финансирование, проектирование, строительство, владение и эксплуатация государственных предприятий.

В соответствии с другим подходом партнерства находятся на границе государственного и частного секторов, не являясь ни приватизированными, ни национализированными институтами. Это своего рода «третий путь», позволяющий использовать политические по сути формы улучшения предоставления населению общественных (публичных) благ.

Наиболее конструктивной следует признать трактовку ГЧП как полноценной замены приватизационных программ, позволяющей реализовать потенциал частнопредпринимательской инициативы, с одной стороны, и сохранить контрольные функции государства в социально значимых секторах экономики – с другой. При этом, в отличие от приватизации как формы возмездной передачи государственной собственности юридическим и физическим лицам, в партнерствах право собственности сохраняется за государством.

Степень фактического участия частного предпринимательства в совместных государственно-частных проектах может повышаться или, напротив, понижаться в зависимости от избранной формы партнерства и масштабов передачи правомочий собственника частному предприятию. Крайние варианты представляют собой либо простые контрактные отношения (контракты на работы и услуги) с полным сохранением каждым партнером всех правомочий собственности, либо полную приватизацию, то есть окончательную передачу прав собственности от государства частному предпринимателю. Между этими полюсами расположено множество возможных вариантов и форм государственно-частных партнерских отношений, базирующихся на различной степени переуступки тех или иных правомочий собственника от государства частному предпринимателю на срок и на условиях, предусмотренных соответствующим соглашением.

России еще предстоит пройти самый сложный путь экономической и правовой квалификации многочисленных форм государственно-частного партнерства. При этом важно юридически правильно оценить роль государства не только как главного регулятора, но и как представителя и защитника общественных интересов

и потребностей, то есть того, что в европейской юридической традиции подразумевается под публичным правом, публичным интересом, публичной службой, публично-правовыми имущественными отношениями и публично-правовой собственностью. Этот срез отношений не укладывается только в нормы гражданского права.

Особое значение проекты ГЧП имеют на уровне местного самоуправления. На долю городов и поселков (коммунальное хозяйство) приходится основная нагрузка по реализации множества проектов социального значения в области дорожного и транспортного хозяйства, социальной инфраструктуры, водного хозяйства и водочистных сооружений, охраны окружающей среды, жилищного строительства, энерго- и газообеспечения. При этом главная проблема, с которой сталкиваются коммунальные власти, состоит в недостатке финансовых ресурсов. Поэтому привлечение частного капитала к решению насущных социально-экономических задач на уровне местного самоуправления стало обычной практикой во всем мире.

Как показывает опыт развитых стран, именно на местном уровне обычно возникает дилемма: приватизировать объекты коммунальной собственности или искать другие пути привлечения материальных и финансовых ресурсов частного сектора, в том числе иницилируя проекты ГЧП. В качестве аргументов против прямой и полной приватизации чаще всего приводят риски сокращения числа рабочих мест, удорожания коммунальных услуг, замены монополии публичных служб частной монополией.

Спектр правовых, организационных и хозяйственных решений на коммунальном уровне расположен между традиционным муниципальным предприятием и полноправным частным предприятием, в том числе образовавшимся в ходе приватизации. Возможен вариант, когда полностью государственное или муниципальное (по составу собственности) предприятие действует в частной по существу правовой форме.

В соответствии с западноевропейской традицией, формально приватизированное предприятие, то есть предприятие, на 100 % принадлежащее государству, но работающее в частной организационно-правовой форме (акционерного общества или общества с ограниченной ответственностью), не считается партнером. В равной степени не считается им и самостоятельное частное предприя-

тие, заключившее с публичной властью стандартный контракт на поставку социально значимой продукции или услуг. Основным признаком государственно-частного партнерства является участие в публично-частной кооперационной цепочке по созданию добавленной стоимости. В свою очередь, процесс ее создания в значительной степени определяется характером перераспределения задач и рисков между государственным и частным партнерами. При этом каждый партнер принимает на себя те задачи и ответственность, которые он может обеспечить с лучшим качеством и эффективностью. Это и есть синергический потенциал партнерства.

9.2. Модели, формы и механизмы государственно-частного партнерства

В зависимости от характера решаемых в рамках ГЧП конкретных задач все множество существующих и вновь возникающих форм партнерств можно подразделить на отдельные типы (модели). Соответственно целям ГЧП различаются организационные модели, модели финансирования и кооперации. Во многих случаях партнерства используют формы, базирующиеся на преимуществах разных моделей и их сочетании.

В случае организационных моделей глубокого вторжения в отношения собственности, как правило, не происходит, сотрудничество публичного и частного партнеров. Оно осуществляется за счет привлечения третьих организаций, переуступки отдельных функций и контрактных обязательств, использования возможностей передачи объектов во внешнее управление. К организационной модели относят и наиболее распространенный в настоящее время тип ГЧП – концессии. К моделям финансирования следует причислить такие формы, как коммерческий наем, аренда, все виды лизинга, предварительное и интегрированное проектное финансирование. Модель кооперации представляет собой всевозможные формы и методы объединения усилий ряда партнеров, отвечающих за отдельные стадии общего процесса создания новой потребительной стоимости как публичного блага. Часто такая кооперация требует организации сложных, в том числе холдинговых структур по сооружению объектов и их эксплуатации, особенно в сфере производственной и социальной инфраструктуры.

Принятые в мировой практике классификации ГЧП выделяют обычно следующие его формы:

- *контракты* как административный договор, заключаемый между государством (органом местного самоуправления) и частной фирмой на осуществление определенных общественно необходимых и полезных видов деятельности. Наиболее распространенными в практике ГЧП считаются контракты на выполнение работ, оказание общественных услуг, управление, поставку продукции для государственных нужд, оказание технической помощи. В административных контрактных отношениях права собственности не передаются частному партнеру, расходы и риски полностью несет государство. Интерес частного партнера состоит в том, что по договору он получает право на оговариваемую долю в доходе, прибыли или собираемых платежах. Как правило, контракты с государственным или коммунальным органом – весьма привлекательный бизнес для частного предпринимателя, поскольку помимо престижа гарантируют ему устойчивый рынок и доход, а также возможные льготы и преференции;

- *аренда* в ее традиционной форме (договора аренды) и в форме лизинга. Особенность арендных отношений между властными структурами и частным бизнесом заключается в том, что на определенных договором условиях происходит передача частному партнеру государственного или муниципального имущества во временное пользование и за определенную плату. Традиционные договоры аренды предполагают возвратность предмета арендных отношений, причем правомочие по распоряжению имуществом сохраняется за собственником и не передается частному партнеру. В специально оговариваемых случаях арендные отношения могут завершиться выкупом арендуемого имущества. В случае договора лизинга лизингополучатель всегда имеет право выкупить государственное или муниципальное имущество;

- *концессия* (концессионное соглашение) – специфическая форма отношений между государством и частным партнером, получающая все большее распространение. Ее особенность состоит в том, что государство (муниципальное образование) в рамках партнерских отношений, оставаясь полноправным собственником имущества, составляющего предмет концессионного соглашения, уполномочивает частного партнера выполнять в течение опреде-

ленного срока оговариваемые в соглашении функции и наделяет его с этой целью соответствующими правомочиями, необходимыми для обеспечения нормального функционирования объекта концессии. За пользование государственной или муниципальной собственностью концессионер вносит плату на условиях, оговоренных в концессионном соглашении. Право же собственности на выработанную по концессии продукцию передается концессионеру. Можно выделить ряд характерных признаков концессии:

- ее предметом всегда является государственная (муниципальная) собственность, а также монопольные виды деятельности государства либо муниципального образования;

- одним из субъектов концессионного соглашения выступает государство или муниципалитет (в лице соответствующих органов исполнительной власти);

- цель концессии – удовлетворение общественных нужд и потребностей;

- она всегда имеет договорную основу (концессионное соглашение);

- концессия опирается на возвратность предмета соглашения, который предоставляется частному партнеру за плату, определяемую в соглашении.

Если в случае контрактов в договорах аренды и подряда государство или муниципальное образование выступают субъектами гражданского права и для их эффективной деятельности вполне достаточно норм Гражданского кодекса, то в рамках концессии государство, прежде всего, является органом публичной власти. В этом качестве оно не просто предоставляет партнерам по соглашениям часть своих правомочий как собственника, но и делегирует им часть своих властных функций (исключительных суверенных прав). Делать это можно только на основании соответствующего властного акта государства. Таким образом, источник исключительности предоставляемых по концессионному соглашению прав – не статус государства как собственника, а его прерогативы как органа публичной власти. Исключительный (суверенный) характер прав, предоставляемых государством концессионеру (частному партнеру), заключается в том, что в рамках территории или вида деятельности, на которые он получает исключительное право, не допуска-

ется аналогичная деятельность любых третьих лиц, а также самого государства.

К публично-правовым признакам концессионных соглашений относится фиксирование в них публичных интересов, выразителем и представителем которых является государство. По концессионному соглашению частный партнер государства (концессионер) обязан подчиняться требованиям публичных интересов, то есть обеспечивать бесперебойность оказания услуг, недискриминацию пользователей, общедоступность услуг, равенство тарифов на одинаковые услуги. При этом обстоятельства, ставящие под угрозу публичный интерес или причиняющие ему ущерб, выступают законным основанием для принятия мер, специально не прописанных в соглашении. С целью защиты публичного интереса в концессионном соглашении могут быть также предусмотрены суверенные односторонние права и преимущества органа публичной власти перед концессионером.

Известно, что концессии получили наибольшее распространение в инфраструктурных отраслях, где необходимы приток частных инвестиций и высококвалифицированное управление. Можно выделить, по меньшей мере, три вида концессий: на уже существующие объекты инфраструктуры; на строительство или модернизацию инфраструктурных объектов; передача объектов государственной собственности в управление частной управляющей компании. В рамках этих видов возможны варианты концессионных отношений, основанные на различном сочетании правомочий собственности между государством и частными концессионерами, а также допустимых пределов их конкретной предпринимательской и инвестиционной деятельности (сооружение, эксплуатация, управление).

В России закон о концессионных соглашениях действует с 2005 г., однако пока не заключено ни одного такого соглашения. Главная причина – недостаточная защищенность прав концессионера. Риски, которые он несет, высокие расходы, связанные с самой концессионной деятельностью, отягощаются еще и необходимостью уплачивать высокую концессионную плату государству. В то же время неустойка за нарушение обязательств со стороны последнего законом не предусмотрена.

Совместные предприятия – распространенная форма партнерства государства и частного бизнеса. В зависимости от структуры и характера совместного капитала они могут быть либо акционерными обществами, либо совместными предприятиями с долевым участием сторон. В качестве акционеров в АО могут выступать органы государства и частные инвесторы. Возможности частного партнера в принятии самостоятельных административно-хозяйственных решений определяются, как правило, долей в акционерном капитале. Риски сторон также распределяются в зависимости от ее величины.

Существенная особенность совместных предприятий любого типа – постоянное участие государства в текущей производственной, административно-хозяйственной и инвестиционной деятельности таких предприятий.

Самостоятельность частного партнера в принятии решений здесь более ограничена, чем, например, в концессиях. Важно, что изменение структуры акционерного капитала в пользу одной из сторон СП предполагает только перераспределение акций между инвесторами, но не ведет к увеличению общих размеров капитала (и соответственно основных фондов и числа рабочих мест). В случае национализации акционерного общества с участием государства выкуп акций осуществляется по текущему курсу и не зависит прямо от объема капитала, первоначально вложенного частным инвестором. Заметим, что, согласно мировой практике, при национализации концессионного предприятия государство обязано возместить концессионеру стоимость инвестированного капитала, а также выплатить компенсацию за упущенную выгоду.

В последние годы области применения различных форм ГЧП стремительно расширяются; бурно развиваются и сами формы партнерств. Так, если концессионные соглашения первоначально стандартно применялись при сооружении автострад, автостоянок, обеспечении централизованным теплоснабжением, то в настоящее время они получили распространение в таких сферах, как национальная оборона, образование, кабельное телевидение, некоторые виды городского общественного транспорта. В ряде стран частный бизнес проектирует и строит больницы, школы и другие общественные объекты, а затем управляет ими.

При реализации проектов ГЧП используются разнообразные механизмы сотрудничества государственных структур и предприятий частного бизнеса. Они дифференцируются в зависимости от объема передаваемых частному партнеру правомочий собственности, инвестиционных обязательств сторон, принципов разделения рисков между партнерами, ответственности за проведение различных видов работ. Наиболее распространены следующие механизмы партнерств.

ВОТ (Build, Operate, Transfer) – строительство – эксплуатация/управление – передача. Этот механизм используется главным образом в концессиях. Инфраструктурный объект создается за счет концессионера, который после завершения строительства получает право эксплуатации сооруженного объекта в течение срока, достаточного для окупаемости вложенных средств. По его истечении объект передается государству. Концессионер получает правомочие использования, но не владения объектом, собственником которого является государство.

ВООТ (Build, Own, Operate, Transfer) – строительство – владение – эксплуатация/управление – передача. В этом случае частный партнер получает правомочие не только пользования, но и владения объектом в течение срока действия соглашения, после чего он передается публичной власти.

ВТО (Build, Transfer, Operate) – строительство – передача – эксплуатация/управление. Этот механизм предполагает передачу объекта государству сразу по завершении строительства. Затем он поступает в пользование частного партнера, но без перехода к нему права владения.

ВОО (Build, Own, Operate) – строительство – владение – эксплуатация/управление. В этом случае созданный объект по истечении срока действия соглашения не передается публичной власти, а остается в распоряжении инвестора.

ВОМТ (Build, Operate, Maintain, Transfer) – строительство – эксплуатация/управление – обслуживание – передача. Здесь акцент делается на ответственности частного партнера за содержание и текущий ремонт сооруженных им инфраструктурных объектов.

ДВООТ (Design, Build, Own, Operate, Transfer) – проектирование – строительство – владение – эксплуатация/управление – передача. Особенность соглашений этого типа состоит в ответственно-

сти частного партнера не только за строительство инфраструктурного объекта, но и за его проектирование. В случае соглашений типа DBFO (Design, Build, Finance, Operate) – проектирование – строительство – финансирование – эксплуатация/управление специально оговаривается его ответственность за финансирование строительства инфраструктурных объектов.

В ряде восточно-европейских стран в конце 1990 – начале 2000-х годов в связи с подготовкой к вступлению в ЕС в отраслях транспортной инфраструктуры и в городском хозяйстве стали активно использоваться методы ГЧП. Проекты по привлечению частных инвестиций в расширение сети автомагистралей, модернизацию портов и аэропортов реализуются на основе структурного содействия со стороны ЕС. Причем конкретный опыт оказался неоднозначным: наряду с успешными имелись случаи проблемных, не всегда удачных решений.

Пример эффективного проекта ГЧП – расширение и модернизация международного аэропорта в Варшаве. Более 85 % пассажиров международных авиарейсов пользовались именно варшавским аэропортом, что требовало в относительно короткие сроки обеспечить увеличение пассажирского и грузового оборота аэропорта почти в два раза. Без привлечения частного капитала и ноу-хау реализовать такой проект было бы невозможно. По результатам открытого европейского конкурса в качестве частного партнера проекта выступила германская фирма «Hochtich АГ», разработавшая специальную модель финансирования ГЧП для аэропортов стран Центральной и Восточной Европы. Был сформирован консорциум (генеральный подрядчик – «Hochtich AirPort GmbH»), в который на правах партнеров вошли малые и средние предприятия Польши и Германии. Частное финансирование обеспечивал консорциум банков, возглавляемый АО «Ситибанк». Получателем кредитов и государственным партнером проекта выступало агентство «Польские аэропорты PPL». Стоимость проекта составила 153,4 млн. евро, до 80 % его финансирования (по модели cash-flow) пришлось на частную сторону. Государственная польская авиакомпания LOT была включена в частное кредитное соглашение об обеспечении гарантий и в соглашение об использовании аэропорта. Успешное завершение работ способствовало тому, что в дальнейшем генеральный подряд-

чик принял участие в проектах реконструкции на принципах ГЧП аэропортов городов Дюссельдорфа, Гамбурга и Сиднея.

Удачной моделью эффективного сочетания интересов публичного и частного партнеров признан проект по реконструкции крупнейшего аэропорта Германии во Франкфурте-на-Майне. Проект предполагал предварительную стадию приватизации – эмиссию акций, 29 % которых были проданы на фондовой бирже (аналог «народных IPO»). Держателями остальных акций стали земля Гессен (32,1 %), город Франкфурт (20,5 %) и государство (18,4 %). Сформированное таким образом АО «Фрапорт» намеренно сохранило контроль публичных инвесторов. При этом АО является «частным» акционером других германских аэропортов, то есть «частная» сторона партнерств в них представлена структурой с преимущественно государственным участием.

9.3. Организация государственного регулирования проектов государственно-частного партнерства

Обобщение теоретического и практического международного опыта подтверждает тезис о том, что с ГЧП связано принципиально новое качество реализации суверенных функций государства. Здесь важны два взаимосвязанных аспекта.

Во-первых, ГЧП способствовало некоему переосмыслению самого содержания суверенных функций государства, публичной стороны властных отношений. Публичные интересы, публично-правовые имущественные отношения претерпевают явные изменения в сторону сужения, происходящего на основе более глубокого структурирования. Типичный пример – реформирование естественных монополий, в ходе которого естественно монопольное, контролируемое государством ядро отделяется от широкого спектра функций, передаваемых на откуп частному бизнесу. Нельзя не учитывать также и перемены, происходящие в сфере собственно публичных предпочтений общества. С ростом уровня жизни, образовательного и культурного уровня населения изменяется характер реализации традиционных публичных товаров и услуг. Ряд классических публичных благ – образование, здравоохранение, жилищно-коммунальные услуги, культура – население предпочитает полностью или частично оплачивать самостоятельно, то есть рассматри-

вает их как частные блага. В этой связи суверенитет государства перемещается с проблемы обеспечения общественными благами как таковыми в сторону гарантирования их достаточности и надлежащего качества.

Во-вторых, относительное сокращение сферы традиционных публичных интересов, изменение их структуры и возможное формирование новых требуют ответа на вопрос о том, насколько государство вообще может поступиться частью своего суверенитета в пользу частного бизнеса. В настоящее время в развитых странах под действие публичного права подпадают объекты государственной собственности, публичные службы, природные ресурсы и отдельные виды монопольной деятельности государства. Публично-правовая собственность принадлежит обществу в целом и никому в отдельности. Государство как суверен сохраняет необходимый в каждом конкретном проекте объем властных функций в партнерских отношениях с частным бизнесом. Одновременно государство действует и как субъект гражданского права, опирающегося на принципы равенства сторон, нерушимости условий контрактов и ответственности по принятым обязательствам. В таких распространенных формах ГЧП, как концессии и соглашения о разделе продукции, права государства, представляющего интересы всего общества, сужены быть не могут. В той же части партнерства, где государство выступает субъектом гражданского права, действует и соответствующий порядок регламентации отношений сторон и способов разрешения конфликтов.

В качестве публичной стороны партнерских отношений с частным бизнесом государство выполняет следующие задачи:

- выявление необходимости партнерских соглашений с частными бизнес-структурами в конкретных сферах экономики;
- выработка предложений и рекомендаций по проектам ГЧП;
- описание ключевых характеристик проектов с учетом публичных интересов, организация процедур отбора частных партнеров;
- подготовка пакета документации для проектов, проведение переговоров и заключение соглашений с частными партнерами;
- контроль за исполнением соглашений, мониторинг и обеспечение реализации публичных интересов в рамках партнерства;
- оценка выполнения частным партнером условий соглашения;

- выработка рекомендаций о продолжении или прекращении договорных отношений с частным партнером.

Государство организует регулирующую деятельность в сфере партнерства с частным бизнесом в трех направлениях. Во-первых, оно вырабатывает стратегию и принципы, на которых действуют отношения бизнеса с обществом в целом и с публичной властью в частности. Во-вторых, оно формирует институциональную среду для разработки и реализации партнерских проектов. В-третьих, оно непосредственно занимается организацией и управлением государственно-частным партнерством, разрабатывает его формы и методы, а также конкретные механизмы.

Контрольные и регулирующие функции в сфере государственно-частного партнерства от имени государства могут осуществляться либо профильными министерствами и ведомствами, либо специально уполномоченными органами. При этом специальные агентства могут создаваться государством для каждой отрасли экономики, в которой развиваются партнерства, главным образом концессии (например, в Польше созданы соответствующие институциональные структуры отдельно для автомобильных, железных дорог, электроэнергетики, лесного хозяйства и др.). Государство может также создать единый агентский орган для всех или для большинства секторов экономики, как, например, в Сербии.

Важнейшим аспектом ГЧП является практическое разделение многочисленных рисков между сторонами партнерства, неизбежно возникающих в процессе сооружения и эксплуатации объектов. Евростат официально выделяет следующие риски, принимаемые в расчет при отражении на балансах партнеров ценностей, являющихся предметом договоров о партнерстве. Во-первых, это риск просрочки поставок или несоблюдения принятых нормативов – так называемый строительный риск. Большую часть таких рисков несет государство. Во-вторых, риск неоплаты требований, который, как правило, возлагается на частного партнера. В-третьих, риск недостаточности или колебания спроса, на что частный партнер практически повлиять не может. Этот риск также несет государство.

Примеры неэффективных проектов ГЧП из-за просчетов со стороны государства нередки. Так, в Чехии был реализован проблемный инфраструктурный проект. Привлечение частных инвестиций в этой стране осуществляется по британской модели част-

ной финансовой инициативы (PFI). Чешский опыт свидетельствует о потенциальной опасности рисков и проблем, с которыми сталкивается недостаточно опытный и плохо подготовившийся государственный партнер. Для сооружения отрезка стратегически важного автобана D47 протяженностью в 80 км зарубежный частный разработчик предложил на первый взгляд привлекательный проект и получил подряд практически без конкурса. Команда государственного партнера, не имея достаточного опыта ГЧП, не смогла адекватно оценить намерения частного подрядчика, который, как показала практика, не очень-то и стремился реализовать проект. Предложенная им структура финансирования в конечном счете сводилась к перекладыванию всех рисков на государство. В итоге чешское правительство вынуждено было расторгнуть проект и выплатить значительную неустойку. В настоящее время бюджетное финансирование развития транспортной инфраструктуры осуществляется двумя путями: во-первых, напрямую – для крупных проектов, например по реконструкции автобанов и аэропортов; во-вторых, опосредованно – через государственный фонд развития инфраструктуры.

В России риски просчетов как государственного, так и частного партнеров в проектах ГЧП, очевидно, весьма велики. Уже выявилась тенденция к сильному удорожанию проектов по сравнению с их первоначальной стоимостью. Темп удорожания может достигать 20 % в год. И причины не только в банальных ошибках и просчетах авторов, но и во вполне объективных обстоятельствах – постоянном росте цен на сырье, материалы, услуги. Мировой опыт показывает, что единственным выходом из этой ситуации является привлечение частного капитала, а значит, создание для него более привлекательных условий по сравнению с обычной коммерческой деятельностью.

Более десяти лет назад Всемирный банк представил отчет о мировом развитии, во многом не утративший своей актуальности и в настоящее время. Уже тогда авторы обратили внимание на нарастающее общественное недовольство в развитых странах результатами деятельности «государства всеобщего благосостояния». Главная претензия состояла в том, что оно не обеспечивает полного набора необходимых общественных благ и услуг. Авторы отчета утверждали также, что далеко не очевидна роль государства в качестве единственного поставщика общественных благ, что при вы-

полнении этой роли оно должно в значительной степени опираться на сильные стороны рынков. Государство может и должно допустить участие частных структур в предоставлении общественных благ, размывая постепенно сложившуюся в послевоенный период монополию в сфере инфраструктуры и социальных услуг. Функции государства перемещаются в область адресной защиты наиболее уязвимых слоев населения, что, в свою очередь, принципиально меняет отношение к возможности участия частного бизнеса в производстве и распределении общественных благ. Это особенно актуально для стран со слабыми государственными институтами, где привлечение частных компаний к предоставлению социально значимых услуг должно рассматриваться в качестве приоритетного принципа.

Реформы общественного сектора, несомненно, требуют квалифицированных решений относительно масштабов и структуры публично-правовых функций государства. Предстоит оценить, насколько государство может «подвинуться» в пользу частного сектора, не нанося ущерба выполнению своих суверенных прав. На общественно-политическом уровне границы приемлемого сокращения и перегруппировки суверенных прав и обязанностей государства можно выявить с помощью мониторинга настроений различных групп населения. В экономической сфере решающую роль будет играть развитие всевозможных форм ГЧП. Наглядным примером конструктивного перераспределения функций и полномочий между государством и частным сектором служит развернувшееся во многих странах реформирование естественных монополий. Концессии и соглашения о разделе продукции позволяют, не утрачивая суверенного контроля со стороны государства, привлекать немалые частные капиталы в весьма дорогие проекты.

В России имеется масштабный потенциал для развития многих форм ГЧП, однако для его практической реализации необходимо решение ряда принципиальных вопросов. Во-первых, обеим сторонам партнерских отношений следует четко осознать, что эффективное ГЧП нельзя рассматривать узко, только как привлечение дополнительных ресурсов в капиталоемкие проекты властей всех уровней. Нужно учитывать реальные интересы обеих сторон. Конкретные механизмы партнерств, выработанные многолетним мировым опытом, создают основу для взаимовыгодного и ответственного

распределения правомочий сторон, не ущемляющего интересы каждой из них. Однако возможные преимущества не реализуются сами собой, после принятия соответствующего нормативного пакета. Главное здесь – разобраться в особенностях российской модели взаимодействия государства и бизнеса. Сейчас у нас наблюдается причудливый симбиоз элементов неолиберальной модели, госкапитализма, остатков олигархической модели. Эффективное партнерство реально только при условии полной ясности и предсказуемости стратегии дальнейшего развития страны. Без этого, без уверенности в стабильности «правил игры» от бизнеса нельзя ожидать ничего, кроме показного интереса и формального участия в крупномасштабных проектах государства в целях самосохранения. Фактор эффективного предпринимательства при этом может быть утрачен.

Во-вторых, необходим существенный прогресс в понимании и практической реализации публично-правовых функций государства. Пока российское законодательство не выделяет специально публично-правовых функций и не устанавливает связи между ними и публичной собственностью. Конструкция права такова, что публично-правовые функции реализуются либо административно, либо через гражданско-правовые функции. Организовать на такой основе распределение правомочий между сторонами партнерства невозможно. В странах с развитой рыночной экономикой накоплен большой опыт успешного поиска ответов на «парадоксы публичных благ», который с учетом отечественной специфики можно использовать и в России.

Контрольные вопросы и задания:

1. Дайте сравнительный анализ определений ГЧП.
2. Дайте сравнительный анализ моделей ГЧП.
3. Раскройте содержание механизмов ГЧП.
4. Как влияет на изменение функций государства его участие в ГЧП?
5. Какие проекты наиболее оптимальны для ГЧП?
6. Прокомментируйте возможные причины возникновения рисков в процессе ГЧП.
7. Укажите пути минимизации рисков при реализации проектов ГЧП.
8. Какое значение имеет ГЧП для развития общественного сектора России?

Глава 10. Эффективность государственного управления

10.1. Виды эффектов государственного управления

Динамично изменяющиеся политические и социально-экономические условия современного мира ставят перед государством новые и все более сложные задачи, многие из которых по своим масштабам и последствиям нередко несопоставимы с теми, которые решались еще в недавнем перестроечном прошлом. Для того чтобы найти достойный ответ на вызовы времени, власти вынуждены регулярно пересматривать традиционные формы и методы своей деятельности, постоянно заботиться о повышении качества своего управляющего воздействия и в конечном счете выйти на стандарты по-настоящему эффективного государства⁵⁸. Последнее как раз и является ведущим лейтмотивом проводимых ныне в стране реформ.

Понятия «эффективность управления» и «эффективность управленческого труда» нередко употребляются как синонимы, а «эффективность» и «результативность» – как тождественные термины. Иной раз эффективность пытаются представить как «действенность системы управления», характеризуемую ее автономностью, степенью организованности и самоуправляемости, гибкостью, адаптивностью, сплоченностью коллектива⁵⁹, т. е. всем тем, что больше описывает организационную культуру, чем эффективность этой организации. На самом деле это далеко не так, суть понятия не только в этом.

К сожалению, представители одной группы ученых зачастую даже не подозревают, какие исследования в этом направлении проводятся учеными других групп и других научных школ⁶⁰, особенно если речь идет о представителях разных отраслей научного познания. Естественно, это порождает многие двусмысленности и разночтения, излишние дискуссии по поводу интерпретации одного и того же термина «эффективность» (американский экономист, лауреат Нобелевской премии Г. Саймон).

⁵⁸ Основные направления деятельности Правительства РФ до 2012 года, утвержденные распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1663-р.

⁵⁹ Управление организацией. Энциклопедический словарь. М. : ИНФРА-М, 2001. С. 813.

⁶⁰ Омаров А. М. Менеджмент. Управление – древнейшее искусство, новейшая наука. С. 563.

Эффективность – это результирующая широкого комплекса взаимодействующих факторов, среди которых доминирующее положение занимает субъективный (человеческий) фактор, в котором как раз и заключена самая большая сложность определения эффективности управления. Процедура сопоставления полученного результата с затратами (в том числе интеллектуальными, личностно-энергетическими, морально-волевыми) в социальных системах далеко не всегда возможна и выполнима. Количественными показателями и формализованными технологиями подсчета здесь не обойдешься. Привести к какому-то единому знаменателю огромное многообразие форм и методов управленческого труда очень непросто. А как оценить эффективность власти с точки зрения ее легитимности, авторитета, режима правления?

Производственно-экономический эффект посчитать относительно нетрудно. Относительно легко определить производительность труда рабочего у станка, посчитать прибыль, рентабельность, фондоотдачу промышленного или сельскохозяйственного предприятия и на этой основе спланировать дальнейшее экономическое развитие производства. Другое дело – адекватно оценить качество менеджмента, подсчитать силу «совокупного управляющего воздействия за вычетом ресурсных затрат и негативных последствий».

Вот почему оценка эффективности государственного управления чаще всего носит опосредованный характер, включая не только социально-экономический и политический, но и нравственный, социально-психологический и иные эффекты, определяется не столько экономико-статистическим, сколько экспертно-аналитическим путем, замерами общественного мнения, в том числе посредством таких понятий, как объективизация и объективация управления.

Объективизация управления представляет собой отражение, осознание и восприятие объективной реальности в сознании, поведении и деятельности субъектов управления. Это процесс наполнения реального управляющего воздействия общественно значимым содержанием, отражающим естественноприродные и общественно-исторические потребности, интересы, ценностные приоритеты людей. Например, рассмотрим надежды граждан на то,

что времена социальных потрясений уходят в прошлое. Условно этот процесс можно представить как движение от объекта управления к его субъекту во главе с президентом, с которым общество связывает свой оптимизм, свою веру в то, что он контролирует ситуацию, проводит политику, соответствующую потребностям общества, может обеспечить в стране должный порядок.

Объективация же – это нечто иное и представляет собой процесс обратной направленности, т. е. от субъекта управления к его объекту. Объективация представляется как процесс принятия управленческих решений и превращения их в объективную реальность, как процесс трансформации того, что было решено (замыслы, цели) и выражено в идеальной форме (закон, решение, директива, инструкция, регламент), в реальную практическую действительность (проектирование, производство, а затем и потребление материальных, социальных и духовных продуктов)⁶¹. Объективация демонстрирует профессионализм управленцев, насколько плотно их управляющие действия связаны с повседневной жизнью людей, ориентированы на их нужды, потребности и переживания. Объективация раскрывает конструктивно-созидательный (или, наоборот, деструктивный) потенциал управления, отвечает на вопросы, насколько субъективные качества управляющей подсистемы превратились в нечто объективное, какие конкретные результаты обеспечены, какие издержки понесены и какие ошибки допущены в процессе реализации намеченного.

Содержательно объективация включает в себя следующих три важных момента:

1) практическую реализацию того, что закреплено в управленческих решениях, в том числе посредством конкретных программ, планов и мероприятий;

3) оценку того, что в итоге получилось, в каких объемах, в каком порядке, как и с какими издержками достигнуты запрограммированные цели, какого качества результаты (промежуточные и конечные) достигнуты;

⁶¹ Атаманчук, Г. В. Управление в жизнедеятельности людей. Очерки проблем. М. : Изд-во РАГС, 2008. С. 310.

4) ответ на вопрос, в какой степени полученные результаты соответствуют потребностям людей, насколько гарантируют справедливую упорядоченность общественной жизни, социальную стабильность и динамичное развитие страны.

Проблема заключается в том, что именно следует понимать под «конечными и промежуточными итогами объективации управления», где, кем, в какой форме и в чьих интересах они фиксируются. Ведь итог управленческой деятельности можно искать и в самом субъекте управления, оценивая качество управленческих усилий, скажем, по чисто формальным признакам организационной культуры, например по количеству проведенных совещаний и заслушанных вопросов в порядке контроля; по наличию папок и количеству планов, писем, директив и инструкций в них; по объемам израсходованных (освоенных) материально-финансовых и других ресурсов; по скорости и полноте информационного обслуживания; по структурным и кадровым изменениям в организации и т. д.

Конечно, на эффективности все это тоже отражается, причем нередко самым непосредственным образом. Никто не возражает против рационализации управленческого труда и внедрения инновационных методов управления, против повышения квалификации персонала и его разумной мотивации, против придания аппарату большей гибкости, маневренности и динамичности. Успех, действительно, зависит от того, насколько тщательно проанализирована ситуация, насколько глубоко продуманы и грамотно составлены планы действий, насколько добросовестны и настойчивы действия менеджмента по преодолению различных трудностей и неувязок. Но все это – не самоцель. Организационные усилия и их качество – всего лишь условие и промежуточный этап на пути к успеху. Управленческие системы создаются не для этого и не ради этого. Главное заключается в конечных результатах и успешности реализации миссии управления – это достойная жизнь людей, качественное решение проблем образования, культуры, занятости, ЖКХ, экологии, т. е. нацеленность на высококачественное удовлетворение непрерывно растущих потребностей человека

Поэтому совсем иной будет эффективность, если посмотреть на качественные изменения *в управляемых объектах*, т. е. на те

реальные результаты, ради чего и существует управление. Например, оценивать эффективность управляющего воздействия следует не по наличию койко-мест в больницах, не по количеству закупленных автомобилей «скорой помощи» и не по объемам проданных медикаментов, а по снижению заболеваемости и смертности населения. Качество управленческих усилий оценивается не тоннами произведенного цемента и выплавленной стали, а количеством квадратных метров своевременно введенного в строй жилья, сообразно его стоимости и качеству. Именно в таких показателях заключаются смысл объективации управленческих решений и их практическая предназначенность.

Разве не из такой объективации следует практика, когда имущество и деньги, переданные из государственной казны государственным корпорациям, тут же «безвозмездно приватизируются» и становятся собственностью этих корпораций, начинают работать на частных лиц и тех, кто занимает командные высоты; когда поступающие из государственного бюджета средства концентрируются на депозитах в аффилированных банках, а полученные процентные доходы затем перетекают в качестве многомиллионных премий в карманы руководителей фондов, корпораций и холдингов? Разве не подобным занимаются многочисленные страховые кампании, липовые товарищества собственников жилья, инвестиционные кампании, благотворительные фонды, латифундисты и т. д.?

Многие из таких структур фактически выведены из-под контроля государственных органов, ни перед кем серьезно не отчитываются, ни в каких социальных программах не участвуют. Вот это и есть объективация «наоборот»: общество не только не получает требуемый продукт, но и еще за свой счет (через тарифы, монопольно высокие цены, поборы) обеспечивает безбедное существование «слуг народа». Следовательно, соответствующим образом оценивается эффективность властей – чаще всего как провалы и неудачи. Правда, в последнее время контроль в отношении такого рода «управленцев» и «организаторов» усиливается.

Россия – страна невероятно богатая, поэтому она «терпит» и как бы не ощущает негатив многомиллиардных потерь. Но обилие природных ресурсов, трудолюбие и покладистость народа не гаран-

тируют ему благополучную жизнь, особенно в условиях тотальной коррумпированности. Все зависит от режима законности и качества управления (его профессионализма, законности, нравственности, исторической ответственности), обеспечивающего рациональность использования имеющегося национального потенциала. Япония, Финляндия, Швеция и многие другие страны убедительно доказывают, что даже при крайне ограниченных природных и трудовых ресурсах можно обеспечить серьезный социально-культурный прогресс и достойный уровень жизни людей. Производительность общества, действительно, напрямую зависит от производительности правительства⁶², его умения правильно формулировать цели, грамотно ориентировать государственные инвестиции и выбирать соответствующие методы управления. Однако эффективность государственного управления очень часто оценивается именно по первой, так сказать, «затратной» схеме, когда учитывается процессуальная, а не конкретная созидательно-целенаправленная деятельность людей. Получается как в известной формуле: «движение все, а цель ничто». На протяжении многих десятилетий наша страна больше других «выдавала на гора» стали, нефти, цемента, станков, вооружений и т. д. Вводились в строй сотни заводов и фабрик, делились и укрупнялись колхозы. В строгом соответствии с уставами проводились съезды, пленумы, сессии, заседания и совещания, своевременно писались протоколы и решения об ускорении социально-экономического развития. Реальная же жизнь людей оставалась нищенской. Вот это и есть реальный результат объективации управления по бюрократическому принципу.

К сожалению, в истории нашего отечества в 60-е годы двадцатого столетия не были услышаны настойчивые призывы ученых, в том числе академиков В. М. Глушкова и Д. М. Гвишиани, к решительному переходу к автоматизированным системам управления и инновационному обновлению механизмов государственного администрирования, к демократизации социального управления. Это никоим образом, как тогда совершенно справедливо подчеркивалось, нельзя было понимать как антипартийную реорганизацию системы управления. На власть не только никто не

⁶² Эффективность государственного управления / пер. с англ. ; под ред. С. А. Братчикова, С. Ю. Глазьева. СПб : Изд-во СПбГУ, 1998. С. 539.

покушался, а наоборот, делалось все возможное, чтобы укрепить ее устои и авторитет. Реорганизации предлагалось проводить постепенно, продуманно, после заблаговременной и тщательной подготовки⁶³. Но проводить, а не торпедировать всевозможными комиссиями, бесконечными обсуждениями, согласованиями и рекомендациями дилетантов!

И сегодня постоянно подчеркивается, причем с самых высоких трибун, что политические, социальные и организационные преобразования надо проводить немедленно. Цель – «совершенствование аппарата государства» по показателям:

- упорядоченности функций государственного аппарата;
- эффективности контроля и надзора;
- качества управления государственным имуществом;
- расширения номенклатуры и повышения качества государственных услуг;
- снятия бюрократических барьеров и обеспечения большей открытости органов государственной власти;
- совершенствования государственной службы.

Все должно быть продуманным и рациональным⁶⁴. Разумеется, нельзя ограничиваться самым простым – очередными структурными реорганизациями, сокращением бюрократического аппарата, лишением его низового звена льгот и привилегий.

Объективация государственного управления имеет свои специфические черты:

1) осуществляется в масштабах всего общества и во всех его сферах. Причем она должна быть равномерной, протекать ритмично, скоординированно в разрезе всех сфер, подсистем и уровней общественного организма. Опережающее развитие какой-либо отдельной социальной подсистемы рано или поздно приведет к тому, что отставшие подсистемы уже никогда не смогут достичь уровня передовой, а значит, не смогут воспользоваться результатами, аналогичными тем, которые достигнуты ушедшими вперед. Передовые же, в свою очередь, потеряют интерес к развитию, постепенно войдут в застой, станут бесперспективными;

⁶³ Глушков В. М. Основы безбумажной информатики. М. : Наука, 1987. Гл. XI.

⁶⁴ Медведев Д. А. Выступление на конференции «Великие реформы и модернизация России» в Санкт-Петербурге 3 марта 2011 г.

2) результаты объективации носят не сиюминутный ограниченный характер, а обладают достаточно прочной устойчивостью во времени и в пространстве. Историзм объективации убедительно демонстрирует отличие государственного управления от других видов управления, скажем, хозяйственного менеджмента. Достижение локальных хозяйственных результатов (прибыль, выгодная сделка) – достаточно серьезный фактор объективации управленческих решений хозяйствующего субъекта. Но для государственного управления этого мало. Для него характерны, как когда-то говорили, судьбоносные результаты, которые ощущают миллионы людей, причем не только сейчас, но и будут ощущать в исторической перспективе на многие годы вперед;

3) характеризуется высокой значимостью не только прямых, но и косвенных результатов. В процессе объективации большое значение имеет соотношение между прямыми, побочными и косвенными итогами управления, т. е. тем, что планировалось, и теми результатами, которые не прогнозировались и не предполагались, но стали объективной реальностью. Прямые результаты свидетельствуют, насколько полно воплотились поставленные задачи в общественные дела, что полезного они принесли людям. Побочные результаты имеют не менее серьезный социальный смысл, они раскрывают обоснованность целей управления, их связанность с другими общественными явлениями;

4) носят четко выраженную социальную направленность. При оценке процесса объективации во внимание принимаются не только глобальные политические и экономические результаты, но и их социально-культурные, духовно-нравственные и чисто бытовые последствия для людей;

5) объективация – это результат комплексный. Она может быть положительно-конструктивной, отрицательно-разрушительной или смешанной: на одном направлении созидающей, а на другом разрушительной. Поэтому, оценивая общий результат, целесообразно выявить, что нового появилось в результате, чья это заслуга, каковы источники этого нового и какие затраты понесло общество на его созидание. Наконец, немаловажно четко представлять, от кого или от чего зависит полученный результат: государственного органа или персонального его руководителя,

профессионализма аппарата или воли политического лидера, самоотверженности людей, стечения обстоятельств или других факторов. Итоговая информация по этим вопросам является важнейшей предпосылкой объективной оценки качества управления, надежным информационным базисом для принятия грамотных решений на будущее, хорошим обоснованием справедливого поощрения людей по их реальным делам и заслугам.

Итак, результаты управления можно объективно оценить, только получив всестороннюю комплексную их характеристику с точки зрения политических, производственно-экономических, социально-духовных и других эффектов, а значит, и общего (совокупного) социального эффекта, т. е. того общего результата, который получило общество как в процессе производства того или иного продукта (услуги) или выполнения определенного рода работ, так и при потреблении соответствующих материальных, социальных и духовных ценностей⁶⁵.

Обществу важно знать не только содержание принятых решений, но и то, что получилось в результате их реализации. Нельзя изучать историю страны, как это мы делали в недавнем прошлом, по докладам на пленумах и резолюциям правящей партии, не зная при этом, что же на самом деле происходило в реальной жизни. Опираясь на «бумажные эффекты», мы в свое время уже окончательно и бесповоротно построили социализм, затем получили развитой социализм, сделали «научный» вывод о том, что социально-национальные конфликты в условиях социализма невозможны в принципе. Ныне же, исходя из конституционных принципов, мы стремимся доказать, что Россия с 1993 г. является демократическим правовым социальным государством, что у нас стабильность, а не отставание и стагнация, что люди хотят демократии, а не мечтают о твердой руке и жесткой дисциплине.

Вопрос об эффектах управления имеет не только научно-познавательный, но и огромный практический смысл.

Эффект – это неразрывное единство двух моментов: во-первых, разницы между результатами и затратами, свидетельствующей о положительном или отрицательном «сальдо», т. е. о полученной пользе или нанесенном вреде; во-вторых,

⁶⁵ Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. С. 553.

способности этой разницы удовлетворять реальные жизненные потребности общества и конкретных людей. Эффект отсутствует, если на выходе нет прироста материального и духовного продукта, нет реального улучшения социальных условий жизни; если деньги истрачены, космический корабль построен, ракета-носитель стартовала, но никуда не долетела. Нет эффекта и тогда, когда прирост имеется, но не способен удовлетворить какие-либо конкретные нужды людей. Управление, результатом которого стал такой эффект, бессмысленно, оно не только убыточно, но нередко и преступно.

Таким управление частенько было в условиях централизованного планового хозяйствования, когда ради хороших валовых показателей пренебрегали многими жизненно необходимыми для общества вещами. Магазины были завалены одеждой, а надеть было нечего, заводы работали, а холодильник или стиральную машину ждали в очереди годами. Советская система управления была рассчитана не на конкурентное достижение лучшего, а на валовое формально-плановое удовлетворение определяемых сверху потребностей общества. Главным было не качество, не финансово-экономическая и реальная социальная эффективность, а всего лишь элементарная задача обеспечить граждан минимумом необходимых, дешевых, чаще всего низкого качества средств существования. Именно поэтому валовой производственный эффект считался главным. Успешно справившиеся с плановыми заданиями поощрялись, премировались, награждались. А вот судьба произведенного продукта, а значит, и самих потребителей мало кого интересовала. Итог тоже известен: устаревшие образцы товаров, затоваренность складов, дефицит качественной продукции, низкие зарплаты. И социальный результат соответствующий – пренебрежительное отношение к работе, тотальная бедность, отсталость в быту и культуре.

Переход к рыночной экономике в значительной степени сломал такую практику. Важнейшими показателями стали качество, рыночная востребованность, прибыльность. Важно, чтобы в новых условиях не допускались бюрократический диктат, застой и перекосы в организации производства.

Цель тоже фундаментальная – резкое увеличение производства и экспорта высокотехнологичной продукции; создание новых

производств с соответствующим количеством новых рабочих мест; вовлечение молодых специалистов в проведение исследовательских и опытно-конструкторских работ.

В ведении государственных органов экономического блока: приватизация федерального имущества; регулирование государственных закупок; реструктуризация естественных монополий; тарифно-ценовая политика; таможенно-тарифное регулирование; взаимодействие с международными экономическими организациями и региональными объединениями; международные валютно-кредитные отношения; торговая политика. И все это под углом зрения интересов государства и базовых отраслей социально-экономической сферы, соответствующих целевых программ. Понятно, что *производственный эффект* государственного управления никогда не утратит своей важности. Никто его не отменял и никогда отменить не сможет. Производство – это основа жизни человека. Однако следует помнить, что производство существует не ради производства и не для обогащения узкой прослойки общества. Его призвание – обеспечивать самые широкие потребности людей.

На рынке формируется и другой не менее важный вид управленческого эффекта – *экономический*, основанный на показателях производства и потребительской динамики, в том числе по показателю ВВП на душу населения. Этот эффект имеет свой глубокий смысл. Производитель получает реальную плату за произведенный продукт (услугу) – возврат затраченных ресурсов и плюс доход. Теперь он может начинать новое, расширенное производство, решая соответствующие социальные проблемы. Благодаря таким прямым и обратным связям экономика приобретает необходимую динамику и социально-конструктивную направленность развития.

Социальный эффект – тот совокупный результат, который получает общество в процессе потребления соответствующих материальных и духовных ценностей. Если «снять» сырьевые, энергетические, материально-финансовые и иные затраты, то именно в социальном эффекте получает концентрированное выражение главное – знания, опыт и совесть конструкторов, инженеров, технологов, менеджеров, рабочих, крестьян. Именно поэтому очень трудно признать социально эффективным

управление, основанное на лицемерии, хищнической эксплуатации природных богатств. Трудно признать социально эффективными решения, порождающие бедность, нравственную нищету, социальную нетерпимость, межнациональную и межконфессиональную напряженность.

Настоящий социальный эффект обеспечивается только социально ориентированными правовыми управленческими решениями, ориентацией бизнеса на социальные цели, стимулированием тех производителей, которые стремятся работать на уровне современных технико-технологических, эргономических и духовно-нравственных стандартов.

Политический эффект – совокупный результат, который получает общество в процессе осуществления государством своей внутренней и внешней политики. Такой эффект оценивается степенью доверия народа к власти, динамикой продвижения страны на пути укрепления политической стабильности и социальной консолидации, расширения демократических свобод. Именно для этого в управленческую практику вводятся программно-целевое планирование, мониторинг качества государственных и муниципальных услуг. Чиновник же должен постоянно «учиться разговаривать с обществом не на командном жаргоне, а на современном языке сотрудничества, языке общественной заинтересованности, диалога и реальной демократии»⁶⁶.

Нравственный эффект – совокупный духовно-нравственный заряд, который получает общество по итогам реализации государственных управленческих решений. Популистскими программами, громкими заверениями с высоких трибун о конструктивности курса государства, призывами быть честными и добросовестными здесь не обойтись.

Лозунги должны подкрепляться соответствующими ресурсами, в том числе правовыми, организационными и технологическими. Если законы, указы, постановления, программы, приказы и решения разумны и справедливы, то они однозначно служат укреплению нравственных устоев общества и обеспечивают защиту человеческого достоинства, способствуют восстановлению в обществе доброжелательности, взаимопомощи и благотворительности,

⁶⁶ Путин В. В. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 25 апреля 2005 г.

порождают здоровую нетерпимость к преступникам и преступным проявлениям.

Профессор Г. В. Атаманчук предлагает выделить три уровня социальной эффективности управления⁶⁷:

1) общая социальная эффективность, характеризующая общий результат функционирования какой-либо системы управления – совокупный вклад субъектов и объектов управления в общественную жизнедеятельность;

2) специальная социальная эффективность, раскрывающая уровень организации и функционирования собственно субъектов управления – совокупную управленческую деятельность соответствующих подсистем и органов;

3) конкретная социальная эффективность, показывающая, каким образом и с какими результатами осуществляют свою деятельность отдельные управленцы, подразделения и органы в определенной системе управления.

Общий социальный эффект – базовый показатель эффективности государственного управления. Он дает хорошее представление о рациональности, научной обоснованности и социальной ориентированности управления, позволяет измерить его качество полученным социальным эффектом.

Именно в последнем сосредоточены все сложности и противоречия управленческого процесса в условиях существующих противоречий между трудом и капиталом, между частной собственностью, предпринимательством и интересами трудящихся, между обществом, бизнесом и государством.

Нельзя не учитывать и такое совершенно новое для современного мира явление, как глобализация – процесс преодоления физических расстояний и государственных границ, снижения значимости национальных, экономических, социальных и политических аспектов и замены их новыми, базирующимися на самых передовых научных знаниях и технологиях мировой значимости.

⁶⁷ Атаманчук Г. В. Управление фактор развития (размышления об управленческой деятельности). М. : Экономика, 2002. С. 537.

В основе глобализации лежит интернационализация хозяйственной и культурной жизни различных стран и регионов⁶⁸, это явление характеризуется специфическими политическими, экономическими и социальными тенденциями превращения мирового сообщества из рыхлой совокупности относительно слабо взаимосвязанных между собой экономик различных стран в целостную экономическую систему всемирного масштаба.

В процессе глобализации многие социально-экономические и даже политические процессы выходят из-под жесткого контроля национальных государств, обретают высокую степень самостоятельности. Быстрыми темпами развивается межстрановая инфраструктура, ослабевает влияние национальных традиций и обычаев, растет мобильность людей и капиталов. Нормой становятся массовые перемещения производств из одних стран в другие, в том числе страны «третьего мира». Развитые страны стали крупнейшими кредиторами и центрами базирования транснациональных корпораций и ведущими научными центрами мира. Мировая кредитно-финансовая система, по сути, превратилась в систему сообщающихся сосудов.

При этом наблюдается и противоположная тенденция – усиление конкуренции национальных технико-экономических потенциалов, углубление неравенства между наиболее развитыми регионами, странами-лидерами и странами мировой периферии. Это означает, что параллельно с глобализацией не менее интенсивно развиваются процессы регионализации и суверенизации, стремления народов к национальной самостоятельности и политической и экономической независимости.

10.2. Критерии общей и специальной социальной эффективности государственного управления

Объективация государственного управления имеет разнообразные проявления, которые только в совокупности дают объективно-объемное представление о результатах управления и

⁶⁸ В настоящее время в процесс глобализации вовлечены все 29 развитых стран, входящих в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Активно включаются в глобализацию и новые индустриальные страны. Так называемые (по классификации ООН) наименее развитые страны (51 государство) практически остались вне процессов глобализации. Поэтому, когда речь заходит о глобализации, то имеются в виду развитые страны, новые «индустриальные тигры».

его эффективности. Но для того, чтобы определить результат управления и оценить полученный эффект, нужны соответствующие критерии, показатели и индикаторы. Субъективные подходы здесь неуместны.

В ряде стран Запада разработкой таких критериев занимаются специальные научные центры. В США, например, еще в 1913 г. было создано Бюро эффективности управления, а с 1949 г. при администрации президента там действует специальная комиссия оценки эффективности государственной службы. До 1978 г. существовал Национальный центр по изучению производительности управления в государственном секторе. Сейчас в стране несколько центров такого рода.

Критерии эффективности представляют собой признаки, грани и стороны управления, посредством которых определяются качество управления, степень его соответствия потребностям и интересам общества. Речь идет о критериях, которые носят обобщающий социально-политический характер, раскрывают эффективность управленческих решений с точки зрения влияния власти на общественные процессы, реального вклада государства в исторические судьбы страны и ее народа.

При этом надо понимать, что какого-то единого критерия эффективности государственного управления не существует. На практике используется комплекс критериев, показателей и индикаторов, которые в совокупности и обеспечивают точность измерения эффективности. «Древу целей» в итоге противостоит соответствующее «древо» критериев эффективности.

Наукой накоплен достаточно богатый опыт исследования эффективности государственного управления и его критериев. Большой вклад в такие исследования внесли ученые-эксперты ведущих университетов мира и международных организаций. Институт Всемирного банка разработал *систему GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot)*, в соответствии с которой эффективность управляющего воздействия оценивается по шести базовым индексам: право голоса и подотчетность; политическая стабильность и отсутствие насилия; эффективность правительства; качество законодательства; верховенство закона, сдерживание коррупции. Исследуется, как правило, более 200 стран мира. Наиболее весомый результат качества традиционно показывают Исландия,

Финляндия, Новая Зеландия, Швейцария, Норвегия и Люксембург, индекс управляемости которых уже давно превышает 90 %⁶⁹.

Право голоса и подотчетность государственных органов – критерий, который включает показатели, позволяющие оценить обеспеченность политических прав и гражданских свобод, возможность участия граждан в выборах и контроле государственных органов, степень независимости прессы. Россия в 2010 г. по этому показателю оценивалась на 25,6 %.

Политическая стабильность и отсутствие выступлений против власти – критерий, по которому измеряется вероятность политических кризисов, включая дестабилизацию власти и вынужденную отставку правительства в результате массового протестного движения с использованием силы (Россия – 18,9 %).

Эффективность правительства – критерий, который характеризует качество бюрократии и компетенцию государственных служащих, уровень их политической лояльности действующей власти, качество исполнения государственных функций и предоставляемых государственных услуг (Россия – 38,8 %).

Качество регулирования экономических отношений – критерий, с помощью которого оценивается уровень социальности государственного управления, включая анализ действия таких противоречащих рыночной экономике факторов, как государственный контроль уровня цен, контроль деятельности банков, развития бизнеса, регулирование международных экономических отношений и торговли (Россия – 43,6 %).

Верховенство закона – критерий оценки уровня доверия граждан к законам, оценки обществом эффективности и предсказуемости действующих законодательной и правоприменительной систем (Россия – 21,7 %).

Сдерживание коррупции – индекс, который позволяет провести замер восприятия коррупции в обществе, способности правительства противостоять коррупции и содействовать снижению ее влияния на бизнес (Россия – 28,1 %). Контроль эффективности противодействия коррупции определялся по четырем показателям:

⁶⁹ Андрианов В. Д. Бюрократия, коррупция и эффективность государственного управления: история и современность. М. : Изд-во Волтес Клувер, 2009. С. 86–87; Барциц И. Н. Реформа государственного управления в России. М. : Формула права, 2008. С. 98.

число выявленных коррупционных правонарушений со стороны должностных лиц, государственных и муниципальных служащих; доля граждан и организаций, столкнувшихся с проявлениями коррупции; соотношение числа выявленных коррупционных правонарушений и доли граждан и организаций, сталкивающихся с коррупцией; объем коррупционных рынков.

Россия традиционно получает «пятерку» («удовлетворительно» по привычной для нас пятибалльной шкале) только по двум показателям – «эффективность работы правительства» и «качество законодательства». Но вот динамика указанной статистики малоутешительна – заметного прогресса не наблюдается ни по одному показателю. По индексу экономических и политических свобод мы занимали 114-е место из 155 обследованных стран. Уровень непрозрачности управления составляет 83,6 %.

Конечно, объективность приведенных рейтингов (по понятным причинам) вызывает определенное сомнение. Есть основания усомниться в непредвзятости организаторов подобных исследований и объективности их аналитических выводов. Но и нам надо трезво смотреть на ситуацию и принципиально оценивать наши достижения в части результативности управления, особенно с точки зрения бедности, безработицы, разгула коррупции и организованной преступности, пьянства, наркомании и т. д. С запредельными показателями дисфункций и аномалий рассчитывать на уважительное отношение очень трудно. Не помогут ни газ, ни нефть, ни футбол, ни саммиты и конференции. Трудно рассчитывать и на успешность стратегии устойчивого развития.

Необходимо набраться смелости и объективно оценивать себя, в том числе с позиций имиджа, формируемого нашими депутатами и чиновниками, разъезжающими на «Бентли» и «Феррари» по парижским и лондонским улицам, распоясавшимися на альпийских лугах олигархами и вояжирующими по миру представителями шоу-бизнеса. Надо также понять, что не западные партнеры, а наша лень и неорганизованность, наши собственные коррумпированные чиновники, вороватые бизнесмены и не особенно воспитанные топ-менеджеры – главные противники демократии, цивилизованного рынка и модернизации. Паразитическая «экономика трубы» и

сомнительный статус «хозяев жизни» их полностью устраивают. Это предприниматели, которые ничего не предпринимают, ничего менять не только не желают, но и не собираются, и ничего без принуждения менять не будут. Из этого постулата как раз и надо исходить в политике и управлении.

Следует усвоить, что социальной основой эффективного государства являются миллионы нормальных тружеников, а не многомиллиардные транши обанкротившимся банкам, не олигархи с их не слишком честно заработанными капиталами и не чиновники, которые превратили государственную службу, как говорит Президент, в «форму доходного бизнеса с его статусной рентой». Надо, наконец, включить механизмы демократии, законности и справедливости. Без этого страна не только не модернизируется, а и вовсе может стать неуправляемой.

Построение сбалансированной системы критериев и показателей результативности управления связано с немалыми трудностями.

Во-первых, оценочные показатели должны быть пригодными к применению не только для прогнозирования будущего и оценки прошлого, а прежде всего для анализа настоящего, когда еще не утрачены шансы обнаружить ошибки и вскрыть недочеты, что-то поправить, внести коррективы и изменить к лучшему.

Во-вторых, ориентация на конечные политические и социально-экономические результаты управления существенно осложняет оценку вклада каждого субъекта управления в результат совместной деятельности. Довольно часто хорошие результаты приписываются исключительно управляющим компонентам (органам власти, должностным лицам). На самом же деле результат обеспечивается не только ими, а является итогом совместных усилий людей, входящих в состав управляющих субъектов и управляемых объектов.

В-третьих, не менее сложной является проблема оптимизации показателей по их количеству и содержанию. Если их много, то велика вероятность бюрократизации контроля – издержки мониторинга могут превысить положительный эффект от практического применения этих показателей. Если же, наоборот, показателей недостаточно, то может появиться возможность «искажающего поведения», когда внимание концентрируется не на результатах, а на том, что выгоднее и удобнее в той или иной ситуации.

При разработке показателей эффективности рекомендуется помнить «правило четырех С»: четкость (clearness); полнота (completeness); комплексность (complexity) и непротиворечивость (consistency). Показатели должны быть конкретными, реальными и, главное, поддающимися количественной интерпретации – нельзя управлять тем, что нельзя измерить. Только в этом случае анализ будет качественным, в том числе со следующих точек зрения:

1) оптимизация построения иерархии государственно-управляющей системы. Неоправданно сложная и многоуровневая система управления эффективной быть не может. В России, например, уровней властной иерархии не менее 10: Президент РФ, Администрация Президента РФ, полномочные представители Президента в федеральных округах и их структуры; Председатель Правительства РФ, его первые и другие заместители, аппарат Правительства РФ (департаменты, управления, отделы), федеральные министры, руководители федеральных служб, агентств и иных федеральных органов исполнительной власти; президенты, губернаторы и иные высшие должностные лица субъектов РФ; председатели правительств субъектов РФ со своими заместителями, руководители соответствующих органов исполнительной власти. К ним следует добавить еще и многоступенчатую иерархию органов местного самоуправления. По всем этим ступенями надо непременно пройти, чтобы добиться лишь принятия нужного решения;

2) противодействие бюрократическому перерождению. Бюрократизированная система является одной из причин низкой исполнительской дисциплины, коррупции и злоупотреблений, серьезных недостатков в решении социально-экономических и инфраструктурных проблем. Поэтому приходится искать все новые и новые формы модернизации системы управления. Причем задача не сводится к ординарному преодолению заскорузлости, канцелярщины и безответственности. Борьба с бюрократизмом корреспондируется прежде всего с мерами фундаментального характера:

- оптимизацией организационных структур и функций государства;

- формированием самостоятельных и имеющих самостоятельную сферу ответственности органов управления;

- укреплением аппарата профессионально подготовленными и нравственно достойными кадрами;

- созданием административной юстиции;

- упрощением административных процедур.

Сегодня приемлемой может быть не бюрократическая иерархия, а сетевая система управления, сочетающая конкуренцию и кооперацию, противоборство и сотрудничество⁷⁰;

3) переход к новой парадигме государственного управления по модели «большого правительства», главная задача которого – включение всего общества в процессы модернизации, создание разветвленной сети обратных связей государственной власти с гражданами, повышение статуса гражданина в отношениях с государством («большое правительство»). Отсюда усиленная ориентированность властных структур, должностных лиц и государственных служащих на интересы граждан и организаций. Это будет «правительственный контур» государственных менеджеров с «корневой системой» экспертов (партии, бизнес-структуры, общественные объединения, экспертно-аналитические центры), питающей власть всей необходимой политико-управленческой информацией и народными инициативами.

Старые методы управления (иерархичность, централизация, принуждение) безнадежно устарели, циркулярами и регламентами, закручиванием гаек и установлением суровых порядков, избыточным количеством контролеров ничего сделать уже не удастся. Наоборот, так можно лишь ускорить деградацию управления. Необходимо организовывать всенародные обсуждения законопроектов, антикоррупционные экспертизы, обсуждения государственных решений в независимых сообществах. Нужен контроль снизу, нужны отчеты и ответственность перед обществом. Должны эффективно работать «электронное правительство», «электронный парламент» и «электронные министерства», на принципах законности, социальной открытости, гибкости и уважения мнения граждан;

4) укрепление государственной (в том числе исполнительной) дисциплины. Дисциплинированность в управлении обеспечивает надлежащее выполнение законов, указов, постановлений, приказов, решений, инструкций и других

⁷⁰ Андрианов В. Д. Бюрократия, коррупция и эффективность государственного управления: история и современность. С. 8.

нормативных правовых актов, предусматривает анализ деятельности аппарата в следующих аспектах:

- законности, своевременности и качества исполнения поручений;

- действенности сложившейся системы контроля со стороны непосредственных руководителей;

- ответа на вопрос: «Работают люди творчески, с энтузиазмом или формально, выполняют только то, что предусмотрено должностными регламентами или работают инициативно с заботой о качественном решении стоящих задач?»;

5) оптимизации финансовых и временных затрат на принятие решения и его реализацию. Чем меньше материальных и временных затрат на выполнение определенного объема работ, тем выше производительность труда. Но в реальной жизни далеко не всегда управленцы обеспечивают реализацию этого постулата, о чем свидетельствуют многочисленные факты.

В Италии, например, для открытия предприятия необходимо пройти 16 процедур, затратить 16 дней и примерно 4000 долл.; в Канаде затраты на аналогичную работу составляют два дня и 2809 долл.; в России же надо совершить 20 процедур, работать не менее 50 дней и затратить неизвестно сколько денег. И даже при таких затратах качественный результат не гарантирован. Действующие в стране механизмы управления ориентированы не на конкретные результаты, а на удобство чиновника и объемы затрат. Бюджеты всех уровней формируются не по программно-целевому методу, а по давно сложившейся практике – «от достигнутого». При таком подходе общество содержит массу дорогостоящих казенных учреждений и специалистов, причем независимо от того, нужны они или нет, какие и какого качества услуги они оказывают;

б) сокращение издержек на содержание государственно-управляющей системы – финансово-экономических, материально-технических, интеллектуально-кадровых и др. Для нашей страны этот вопрос далеко не праздный. Ведь на содержание государственного аппарата только из фондов федерального бюджета ежегодно направляется более 820 млрд. руб. А какова же отдача? Качество государственного и муниципального регулирования оценивается всего лишь на «удовлетворительно». По уровню политических прав и гражданских свобод наша страна

занимает 159-е место среди 187 обследованных стран. По уровню физической безопасности граждан – на 175-м месте. Индекс защиты прав собственности не превышает 14 %. Индекс свободы прессы за 10 последних лет снизился с 55 до 33 %. Непрозрачность бизнеса приближается к абсолютной величине и превышает 80 %. Индекс защищенности от коррупции более чем в три раза ниже, чем в странах Организации экономического и социального развития.

По достаточно широкой номенклатуре конкретных критериев предлагают оценивать эффективность государственного управления российские ученые:

- демографическая ситуация и вектор ее развития;
- зрелость трудовых ресурсов: уровень занятости, динамика безработицы, качество программ противодействия негативным последствиям безработицы;
- экономическая развитость страны: уровень производительности труда, качество и темпы развития наукоемких производств;
- темпы и масштабы прироста валового национального продукта;
- качество жизни;
- правопорядок и правовая упорядоченность общественных отношений;
- качество окружающей среды;
- глобальность и гибкость международных связей.

Выработаны и соответствующие предельно-критические показатели.

Рано или поздно нам предстоит все-таки разобраться в том, сколько должны стоять тот или иной государственный орган, та или иная государственная должность, то или иное управленческое решение и на какую отдачу от них может рассчитывать общество.

При этом нужно помнить, что само по себе финансовое, техническое и кадровое укрепление органов государственного управления вовсе не гарантирует усиления государства и повышения эффективности его управляющего воздействия. Очень часто это укрепление свидетельствует как раз об обратном – о слабости институтов власти и их неспособности грамотно решать поставленные задачи.

10.3. Критерии эффективности органов управления и должностных лиц

Важным для практики измерения качества государственного управления является наличие четких критериев, норм и показателей (индикаторов) оценки эффективности деятельности каждой структуры и каждого должностного лица. С их помощью оцениваются полученные специальные и частные эффекты. Такого рода критерии важны и потому, что общая и специальная эффективность государственного управления является своего рода «суммой» конкретной эффективности усилий отдельных управленческих структур.

Укрупненными критериями эффективности управляющего воздействия государственных органов и должностных лиц являются:

1) степень соответствия полученных результатов полномочиям соответствующих государственных органов и должностных лиц. Каждый должен заниматься своим делом в строго регламентированных пределах и формах. Любое отклонение от компетенции органа и правомочий (или проявление активности в другом направлении) должно учитываться при оценке эффективности управления, а значит, признаваться либо позитивным, либо нерациональным и снижающим эффективность;

2) законность принимаемых управленческих решений. Законность обеспечивает защиту общих, корпоративных и частных интересов, придает государственному управлению четкую целевую направленность, правовую упорядоченность и социальную справедливость, а значит, искомую результативность;

3) реальность управляющего воздействия. Деятельность государственных органов и должностных лиц всегда находит свое выражение в конкретных делах и облекается в соответствующие правовые и организационные формы, которые оказывают соответствующее воздействие на управляемые процессы, переводят управляемый объект из одного качественного состояния в другое. Хорошо, если переход совершается в более рациональное состояние, обеспечивает позитивные результаты. Хуже, если происходит что-то противоположное;

4) социальная направленность управленческих актов и

действий, степень отражения в них потребностей, запросов и повседневных нужд людей. По этому показателю можно достаточно объективно оценить направленность внутренней и внешней политики государства, социальную ориентированность управления на качественную медицинскую помощь, доступное образование, динамичное развитие ЖКХ, совершенствование рынка труда и т. д.;

5) объемы и характер сложившихся взаимосвязей с гражданами и их объединениями. Чем плотнее эти взаимосвязи и разнообразнее формы, тем больше объективных предпосылок высокой эффективности управленческой деятельности. Базовыми формами таких связей являются референдумы, сходы, выборы государственных органов и органов местного самоуправления, конференции, работа с письмами, заявлениями, жалобами граждан, работа со СМИ. Весьма плодотворной в этом смысле является идея создания на федеральном уровне и в субъектах РФ общественных палат – достаточно эффективного канала прямой и обратной связи общества и государства, а также гражданского контроля над властью.

Свое конкретное воплощение перечисленные критерии получают в процессе определения конкретных показателей результативности и индикаторов качества, по которым оценивается эффективность функционирования государственной структуры. Примером может служить система оценки эффективности исполнения полномочий, которая сложилась в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций. Здесь достаточно слаженно функционирует информационная система, обеспечивающая сбор в мониторинговом режиме большого объема данных о деятельности центрального аппарата и территориальных органов. Их анализ осуществляется в разрезе полномочий по параметрам «исполнитель полномочия (структурное, территориальное подразделение)»; «нормативное и (или) методическое обеспечение полномочия»; «принадлежность полномочия к типовой функции или обеспечивающему полномочию блоку».

Под контроль взяты три базовые функции:

- контроль соблюдения установленных требований (условий);
- разрешительная и регистрационная деятельность;
- ведение реестров.

Задачи сгруппированы по трем направлениям: присутствие службы в поднадзорной сфере; организация контрольно-надзорной деятельности; восприятие деятельности службы поднадзорными субъектами.

При оценке *присутствия* контрольного органа в поднадзорной сфере основными задачами являются: определение масштаба контрольно-надзорной деятельности; оперативный мониторинг уровня исполнительской дисциплины при осуществлении контрольно-надзорной деятельности; определение относительной стоимости контрольно-надзорной деятельности для сравнительного анализа деятельности различных территориальных подразделений; формализация потенциально сравнимых характеристик контрольно-надзорной деятельности в разных сферах для оценки со стороны внешнего контролера.

При оценке *организации контрольно-надзорной деятельности* приоритетными задачами являются: проверка обоснованности действий государственных инспекторов и легитимности используемых ими методов работы; выявление «лучших практик» исполнения отдельных полномочий и процедур; формирование информационной базы для обоснования значений показателей деятельности и объема расходов на их достижение. В этом случае оцениваются такие параметры, как степень регламентации контрольно-надзорных функций и наличие методического обеспечения, открытость деятельности службы и наличие в свободном доступе нормативных требований к деятельности поднадзорных лиц, межведомственное взаимодействие, работа с экспертными и общественными организациями, использование современных технологий, соотношение нагрузки, результатов и расходов территориальных органов.

При оценке *восприятия контрольно-надзорной деятельности* задачами являются: получение внешних по отношению к службе данных о практике и результатах исполнения контрольных процедур; выявление типичных проблем и возможностей оптимизации взаимодействия с подконтрольными организациями; определение влияния деятельности службы на деятельность поднадзорных организаций и на состояние поднадзорной сферы. Методика определения эффективности территориальных структур Росфинмониторинга, например, определяется по 22 показателям (14 связаны с финансо-

выми расследованиями, восемь с надзорными мероприятиями), в том числе: доля сообщений, полученных от финансовых организаций; доля информации, обрабатываемой с помощью фильтрующего программного обеспечения; поступающей в электронном виде; количество приостановленных финансовых операций с признаками финансирования терроризма; степень выполнения намеченных мероприятий в сфере инженерно-технической защиты объектов. Федеральная таможенная служба работает по 32 плановым показателям и в целом по всем подразделениям таможенного ведомства 500 индикаторам. Среди них – таможенные платежи; количество выявленных контрабандных товаров и нарушений валютного законодательства в стоимостном выражении; удовлетворенность качеством представления государственных услуг; количество административных и уголовных дел, возбужденных по предложению таможенных органов.

Соответствующим образом структурирован состав показателей – *первичные, обобщающие и оценочные*. Первичные показатели формируются по мере исполнения процедур и представляют собой отметки вида «наличие», «выполнено», «дата» и т. д. Обобщающий показатель может быть показателем объема (количество, например, проверок и ревизий), показателем результата (количество выданных предписаний и предупреждений), показателем процесса (выполнение процедуры).

По итогам анализа «выставляются» оценки и принимаются решения:

- о корректировке нормативов нагрузки на сотрудников;
- об изменении структуры органа, в том числе в виде изменения нормативного соотношения численности сотрудников разных категорий (государственные инспекторы, руководители, обеспечивающие);
- о перераспределении численности территориальных органов или корректировке их состава путем укрупнения, формирования межрегиональных управлений;
- о формировании территориальных отделов с выделением централизованных обеспечивающих подразделений;
- об оптимизации и (или) дополнительном методическом обеспечении административных процедур;

- о совершенствовании системы мотивации сотрудников⁷¹.

Что касается органов государственного управления субъектов РФ, то такие показатели введены в действие указами Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 «Об эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» и от 28 апреля 2008 г. № 607 «О показателях эффективности и результативности деятельности федерального органа исполнительной власти и профессиональной служебной деятельности федеральных гражданских служащих». Разработаны также соответствующие методики расчетов и формы докладов о достигнутых результатах. Государственные структуры отчитываются по четырем направлениям, 43 критериям и почти по 300 показателям.

Среди основных критериев:

- объем валового регионального продукта;
- объем инвестиций в основной капитал в расчете на одного человека;
- реальная среднемесячная заработная плата работников; доля населения с денежными доходами ниже региональной величины прожиточного минимума;
- уровень безработицы;
- смертность населения, в том числе материнская, в трудоспособном возрасте, в результате дорожно-транспортных происшествий;
- средняя продолжительность временной нетрудоспособности в связи с заболеванием в расчете на одного работающего;
- удовлетворенность населения медицинской помощью;
- удовлетворенность населения качеством образования; удельный вес лиц, сдавших единый государственный экзамен; доля выпускников государственных (муниципальных) учреждений начального и среднего профессионального образования, трудоустроившихся по полученной профессии в первый год; количество экземпляров библиотечного фонда общедоступных библиотек на 1000 человек населения;
- удельный вес населения, систематически занимающегося физической культурой и спортом; обеспеченность спортивными со-

⁷¹ Берездивина Е. В. Оценка деятельности контрольно-надзорных органов исполнительной власти // Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 3. С. 23–37.

оружениями; удельный вес населения, участвующего в культурно-досуговых мероприятиях;

- общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя; доля населения, проживающего в многоквартирных домах, признанных аварийными;

- доля убыточных организаций жилищно-коммунального хозяйства;

- доля населенных пунктов, обеспеченных питьевой водой надлежащего качества;

- доля региональных и муниципальных дорог, не отвечающих нормативным требованиям;

- уровень криминогенности; доля преступлений, совершенных несовершеннолетними или при их соучастии;

- доля продукции, произведенной малыми предприятиями; удельный вес прибыльных крупных и средних сельскохозяйственных организаций;

- динамика налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта РФ;

- расходы консолидированного бюджета субъекта РФ в расчете на одного жителя;

- доля расходов консолидированного бюджета субъекта РФ на реализацию региональной программы в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности;

- удовлетворенность населения деятельностью органов исполнительной власти субъекта РФ.

В каждом отдельном органе действуют свои «внутренние» нормативы. Например, в администрации Кемеровской области при оценке качества государственного управления помимо социально-экономических достижений учитываются и чисто организационные факторы: уровень профессиональной подготовки служащих и глубина знания ими нормативных правовых документов, регламентирующих вопросы, входящие в их компетенцию; сроки прохождения документов в соответствии с Регламентом прохождения нормативных правовых актов и организации контроля исполнения поручений; средняя продолжительность согласования одного документа; гарантированность предотвращения судебных перспектив решения проблем и умение, если потребуется, выработать рациональную линию защиты по возникшим судебным делам.

Свои особенности имеются и в оценке качества государственной службы и эффективности профессиональной деятельности каждого государственного служащего.

Интересен и французский опыт оценки эффективности труда государственных служащих. Здесь действует система так называемых зачетных очков. Ежегодно независимые комиссии оценивают в баллах работу каждого служащего. Учитываются уровень профессионализма, стремление к профессиональному росту, организованность, скорость выполнения задания, аккуратность, нравственная чистоплотность. Есть и необычные вопросы: «Часто ли отвлекается на посторонние разговоры по телефону?», «Долго ли отсутствует на рабочем месте по неуважительным причинам (перекур, кафе, магазин)?», «Как часто болеет?», «Часто ли получает бюллетень по уходу за ребенком?». Полученные данные помогают лучше разобраться в профессиональной дееспособности служащего, понять, насколько качественно он способен исполнять служебные обязанности, умеет ли квалифицированно применять правовые акты и т. д.

В заключение еще раз подчеркнем, что эффективность государственного управления определяется не по отдельным, пусть даже очень важным достижениям. Это показатель комплексный, и определяется он по соотношению целей и результатов, по разнице между результатами, полученными с помощью имеющихся ресурсов, и максимально возможными результатами, которые можно было бы получить при разумном использовании.

Контрольные вопросы:

1. Что такое конечные и промежуточные итоги государственно-управленческой деятельности?
2. Охарактеризуйте особенности каждого вида эффекта государственно-управленческой деятельности.
3. Что такое критерии эффективности государственно-управленческой деятельности?
4. Каковы критерии оценки эффективности государственно-управленческой деятельности?
5. В чем заключается специфика оценки эффективности деятельности должностных лиц государственной службы?

Заключение

Во всем мире задачи повышения эффективности государственного управления приобретают все большую значимость. Однако универсальных моделей, оптимальных для использования всеми странами, не существует, каждое государство должно вырабатывать собственную модель, наиболее подходящую на определенном этапе исторического развития для применения с учетом национальных особенностей.

Все это, как подчеркивалось на страницах пособия, требует глубокого изучения и осмысления национального и мирового опыта выживания и развития в меняющихся условиях. На его основе необходимо создать новую модель государственного управления России, предлагающую оптимальные условия для долгосрочного развития страны. Возрастающее внимание органов государственной власти к данной задаче позволило ускорить процесс разработки и внедрения различных механизмов повышения эффективности государственной власти.

Важным достижением мировой науки за последние десятилетия следует считать осознание того факта, что наша планета имеет ограниченные запасы природных ресурсов и что их бездумное расходование приводит к нарушению стабильности биосферы Земли. Это привело к объективному процессу формирования новых, глобальных подходов к государственному управлению, определяемых законами природы и вынуждающих политиков к отказу от привычных схем.

Особенностями положения России являются огромные размеры территории, на 60–70 % покрытой вечной мерзлотой, затрудненность доступа внутренних регионов к открытым океанам, расположение на стыке разных культурных миров и цивилизаций. Обеспеченность природными ресурсами в расчете на одного жителя России почти в 5 раз выше, чем в США, и в 19 раз больше, чем в Западной Европе. До распада СССР Россия имела свободный доступ практически ко всем видам минерально-сырьевых и топливно-энергетических ресурсов, обеспечивая самодостаточный характер экономики, хотя и в условиях значительных энергетических затрат на их добычу и переработку. В настоящее время Российская Федерация лишилась доступа к 30–40 % основных видов минерального

сырья. Из-за нарушения межотраслевого баланса и недостатков государственного регулирования цены на отдельные виды ресурсов стали превышать мировые, что сделало их добычу нерентабельным. Утеряны наиболее привлекательные районы, многие важные месторождения полезных ископаемых и транспортные артерии.

Именно этот фактор является решающим в нынешней геополитической ситуации, когда под надуманным предлогом Россия оказалась в кольце неправовых санкций, инициированных США и поддержанных странами Евросоюза. Для этого экономически развитые страны используют двойные стандарты в подходах к развитию торгово-экономических связей с Россией, различные протекционистские меры по защите своих товаров, антидемпинговое и компенсационное законодательство.

В настоящее время эффективность государственного управления в Российской Федерации заключается в поисках путей обеспечения жизненно важных интересов населения России.

Исходя из необходимости отстаивания данных интересов на современном этапе государственная стратегия повышения эффективности государственного управления должна быть ориентирована в первую очередь на поддержание достаточного уровня жизни населения, на обеспечение целостности и единства экономического пространства страны, формирование условий для устойчивого и стабильного развития реального сектора экономики России. Эти цели должны быть не только определены, но и обоснованы, одобрены и поняты всеми политическими силами общества, всеми гражданами страны. Только так можно противостоять всевозможным санкциям, откуда бы они ни исходили. Без активного и равного диалога населения и власти России не получится эффективного государственного управления. Эта мысль была основной в данном пособии. Ее надо понять и принять каждому здравомыслящему гражданину Российской Федерации.

ОГЛАВЛЕНИЕ

| | | |
|-------------|---|----|
| Предисловие | | 3 |
| Глава 1. | Государственное управление: теоретико-методологические аспекты, его природа | 7 |
| 1.1. | Управление, его сущность, структура | 7 |
| 1.2. | Государственное управление и его социальная природа | 16 |
| 1.3. | Виды государственного управления | 21 |
| Глава 2. | Становление теории государственного управления | 33 |
| 2.1. | Сущность и основные черты государства как объекта управления | 33 |
| 2.2. | Функции государства и функции государственного управления | 41 |
| Глава 3. | Функциональные характеристики и типология органов исполнительной власти | 53 |
| 3.1. | Анализ системных характеристик государственного управления | 53 |
| 3.2. | Характеристика управляющих отношений | 57 |
| Глава 4. | Распределение и разграничение полномочий между федеральным, региональным и местным уровнем власти | 62 |
| 4.1. | Прямые и обратные связи в системе государственного управления | 62 |
| 4.2. | Типичное, особенное, уникальное в системе государственного управления | 65 |
| 4.3. | Принципы государственно-управленческой деятельности как системы | 67 |
| Глава 5. | Оптимизация административных процессов в органах исполнительной власти | 75 |
| 5.1. | Цели государственного управления | 75 |
| 5.2. | «Древо целей» как система | 87 |
| 5.3. | Программно-целевой метод в управлении | 90 |
| Глава 6. | Правовые и теоретические аспекты государственной и муниципальной службы | 97 |
| 6.1. | Анализ государственно-управленческой деятельности | 97 |

| | | |
|------------|---|-----|
| 6.2. | Формы государственно-управленческой деятельности | 103 |
| 6.3. | Методы и средства государственно-управленческой деятельности | 113 |
| Глава 7. | Административно-правовые аспекты государственного управления | 122 |
| 7.1. | Административно-правовая регламентация | 122 |
| Глава 8. | Понятие и основные элементы «электронного правительства» | 134 |
| 8.1. | Информационно-коммуникационные технологии в государственном управлении | 134 |
| Глава 9. | Государственно-частное партнерство | 151 |
| 9.1. | Цели государственного управления | 151 |
| 9.2. | Модели, формы и механизмы государственно-частного партнерства | 159 |
| 9.3. | Организация государственного регулирования проектов государственно-частного партнерства | 165 |
| Глава 10. | Эффективность государственного управления | 172 |
| 10.1. | Виды эффектов государственного управления | 172 |
| 10.2. | Критерии общей и специальной социальной эффективности государственного управления | 185 |
| 10.3. | Критерии эффективности органов управления и должностных лиц | 193 |
| Заключение | | 201 |

Вольфсон Эдуард Николаевич

**ТЕОРИЯ И МЕХАНИЗМЫ
СОВРЕМЕННОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

Редактор З. М. Савина

Подписано в печать 22.12.2015. Формат 60×84/16
Бумага офсетная. Гарнитура «Times New Roman». Уч.-изд. л. 13,00
Тираж 100 экз. Заказ

КузГТУ, 650000, Кемерово, ул. Весенняя, 28

Издательский центр УИП КузГТУ, 650000, Кемерово, ул. Д. Бедного, 4А