

Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение
высшего образования
**РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
при ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**
СИБИРСКИЙ ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ – ФИЛИАЛ РАНХиГС

А.В. Новокрещёнов

Теория и механизмы современного государственного управления

КУРС ЛЕКЦИЙ

для магистрантов всех форм обучения по
направлению 38.04.04 Государственное и муниципальное
управление

(авторская редакция)

Новосибирск
2016

Издается в соответствии с планом учебно-методической работы
СИУ — филиала РАНХиГС

Рецензенты:

В.И. Панарин — д.ф.н., профессор, заместитель
директора института дополнительного образования НГАУ

Н.Н. Таушканов — к.ф.н., доцент, заместитель директора
СИУ РАНХиГС

Новокрещёнов, А.В.

**Теория и механизмы современного государственного
управления:** курс лекций / А. В. Новокрещёнов. — Новосибирск:
Изд-во СИУ — филиал РАНХиГС, 2016. — объем 410 с.

Курс лекций «Теория и механизмы современного государственного управления» подготовлен для изучения одноименной дисциплины магистрантами по направлению 38.04.04. - Государственное и муниципальное управление. Курс лекций содержит три модуля, в которых дается характеристика этапов становления теории государственного управления, подробно излагаются современные теории, реализуемые на практике в России и за рубежом, анализируется механизм государственного управления в Российской Федерации и раскрываются пути дальнейшего совершенствования государственного управления. Несмотря на то, что курс лекций подготовлен для магистрантов, он может быть использован для студентов и слушателей всех форм обучения, изучающих современное публичное управление.

© СИУ — филиал РАНХиГС, 2016

Оглавление

Введение	4
Модуль1. Теоретические основы государственного управления.....	7
1.1. Основные этапы развития теории государственного управления	7
1.2 Понятие «система» и системный подход в государственном управлении	57
1.3 Государство и государственное управление.....	67
1.4.Государственная политика	102
Модуль 2. Организационная структура и формы политического устройства России.....	123
2.1.Президент Российской Федерации	124
2.2 Федеральное собрание Российской Федерации.....	149
2.3. Правительство Российской Федерации и система федеральных органов исполнительной власти	173
2.4. Судебная ветвь власти в Российской Федерации.....	186
2.5. Федеральные государственные органы с особым статусом	218
Модуль 3. Методы и механизмы современного государственного управления	259
3.1. Основные положения стратегического планирования в Российской Федерации.....	260
3.2. Социальное проектирование	283
3.3.Информационно-коммуникационные технологии как эффективный механизм государственного управления	305
3.4. Эффективность государственного управления	323
Заключение	365
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	Ошибка! Закладка не определена.

Введение

Данный курс лекций разработан в соответствии с учебным планом и рабочей программой магистратуры по учебной дисциплине «Теория и механизмы современного государственного управления». Курс лекций предназначен для магистрантов всех форм обучения. Он включает в себя три модуля, составляющие единый курс. Первый модуль «Теоретические основы государственного управления», включает в себя четыре темы, позволяющие познакомиться с основными этапами становления теории государственного управления, опытом их реализации в практике деятельности органов власти Российской Федерации и зарубежных стран. Здесь же подробно раскрывается сущность системного подхода, цель, объект, субъект государственного управления, дается современное понимание государственной политики. Данный модуль носит теоретический характер, без его освоения невозможно понять, как развивалась и реализуется на практике теория государственного управления, каковы тенденции ее дальнейшего развития. Знания, полученные в ходе изучения данного модуля, позволят оценить нынешнее состояние механизма государственного управления в России и сравнить его с другими странами, увидеть сильные и слабые стороны в этой сфере.

Второй модуль «Организационная структура и форма политического устройства России», включает в себя пять тем. Опыт преподавания данного курса магистрантам показывает, что вследствие отсутствия специальной подготовки многие магистранты испытывают большие затруднения в понимании того, как устроено государственное управление в России. Автор учебного пособия считает необходимым условием изучения новейших методов хорошее знание реально существующего государственного механизма. Поэтому в данном модуле раскрывается организационное устройство механизма государственного управления в Российской Федерации. Раскрывается правовая база и полномочия Президента РФ, Правительства РФ, Федерального собрания, судебной системы власти, а также государственных органов с особым статусом. В курсе лекций показано, как реализован системный подход в формировании всей структуры государственных органов, их взаимодействие в процессе принятия и реализации государственных решений. Изучение данного модуля подготавливает магистрантов к освоению программы следующего модуля «Механизмы государственного управления»

В третьем модуле основное внимание уделяется практике государственного управления. Модуль содержит четыре темы, в которых излагается методика стратегического планирования, представленная на основе Федерального закона 172-ФЗ «О

стратегическом планировании в Российской Федерации», предложен один из подходов к разработке социальных проектов, раскрываются правительственные программы «Электронного правительства», «Электронной России», информационно-коммуникационные технологии, как эффективный механизм государственного управления. В заключение модуля и всего учебного пособия в соответствии с программой курса дается тема «Эффективность государственного управления», в которой анализируются основные подходы к оценке деятельности органов власти.

Как известно, нормативная правовая база не стоит на месте, постоянно принимаются новые законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, вносятся изменения в уже существующие правовые акты. Данный курс лекций имеет электронный вариант, который обладает тем преимуществом, что позволяет корректировать текст по мере появления новых нормативно-правовых актов, и тем самым оставаться в курсе всех изменений. Автор рассчитывает на доброжелательную критику со стороны слушателей, с удовольствием примет все замечания и предложения и по возможности учтёт их при доработке текста.

Модуль1. Теоретические основы государственного управления

1.1. Основные этапы развития теории государственного управления

Идеи, касающиеся государственного управления, возникали с незапамятных времен. Достаточно вспомнить учения Лао Цзы, Конфуция, Аристотеля, Платона и многих других мыслителей древности и более позднего времени, чтобы убедиться в том, что интерес к этой проблеме не затухал никогда. Следует отметить, что мыслители прошлого четко разделяли государственное управление и хозяйственную деятельность. Однако в начале XX века произошло смешение понятий. В связи с появлением теорий управления, касающихся деятельности производственных предприятий, многие авторы стали эти теории примерять и к государственному управлению. По мнению автора, данного курса лекций, эти действия не правомерны, но поскольку большинство учебных пособий рассматривает их как имманентные государственному управлению, то и мы не обойдем их вниманием, хотя и с некоторыми собственными комментариями. Вернешься ты меня заберешь

Является ли управление наукой вопрос дискуссионный. Сторонников того, что все же это наука много и в их пользу говорят уже разработанные теории, периодизация, практическое

воплощение, то есть подтверждение теорий на практике. Начнем с периодизации развития теории управления. Считается, что управление как науку стали рассматривать еще в XIX веке. Это и будет точкой отсчета. Некоторые авторы, в частности И. А. Василенко выделяют четыре этапа.¹ Воспользуемся этим подходом и, не отвергая мнение автора, все же попытаемся дать свою характеристику каждого этапа. Итак, к первому этапу и по мнению И.А.Васидленко, и по мнению других авторов относят труды А. Ф. Вивьена, В.Вильсона, Ф.Гуднау, М.Вебера. Этот этап укладывается в период примерно с 1880 по 1920 гг. Это был период рационализма. Зарождались рациональная экономика, рациональное право, рациональная этика и рациональное управление. Активно шел процесс выработки системного аналитического подхода к государственной деятельности. Начало было положено в США, а потом и в Западной Европе. Исторически первой (условно) можно назвать концепцию административно-государственного управления, выдвинутую *Александром Франсуа Вивьеном* в «Очерках об администрации» (1845), попытавшемся разграничить государственную политику и государственное управление (администрирование). В дальнейшем эти идеи были развиты в трудах *Франка Гуднау*,

1

См.: *Василенко И.А.* Государственное и муниципальное управление: учебник для бакалавров М.: Издательство Юрайт, 2013. – С.33

Вудро Вильсона, Макса Вебера.

По Гуднау², политика – это влияние на политический курс государства путем создания партий из граждан государства, участвующих в политическом процессе, а управление – обязанности официальных лиц, которые реализуют, осуществляют данный политический курс.

В.Вильсон сконцентрировался на проработке проблематики функционального и структурного разграничения политической и административной деятельности.³ Управленческие функции, по его мнению, отличаются от функций государственной власти по ряду критериев. Вот почему, хотя политика устанавливает задачи для госслужбы, нельзя допускать, чтобы политика манипулировала чиновниками. Задача госслужащего – выполнить приказ под ответственность приказывающего, причем выполнить добросовестно и точно. Руководитель же (политик), эту ответственность отклонить не может, не имеет права, ибо подотчетен выбравшему его народу. Исходя из указанных

²

См.: Гуднау Ф.Дж. Политика и управление // Классики теории государственного управления: американская школа / Сост. – Д. Шафритц, А. Хайд. – М.: Изд-во МГУ, 2003. – С. 43-47.

³

См.: Вильсон В. Наука государственного управления // Политика и управление // Классики теории государственного управления: американская школа / Сост. – Д. Шафритц, А. Хайд. – М.: Изд-во МГУ. – С. 24-43.

соображений, функции госслужбы должны быть деполитизированы. Вместе с тем, заработная плата и карьера чиновника напрямую зависят от лояльности высших должностных лиц. Такая зависимость нередко делает госслужащего добросовестным исполнителем недобросовестной политической воли, что недопустимо в современном государстве. Чтобы нивелировать возможность политического манипулирования госслужащими, В.Вильсон предложил обособить бюрократию от политической власти законодательно, функционально, структурно.

М. Вебер определил отличительные критерии политической власти от государственной службы⁴. Он полагал, что политики и чиновники:

- имеют различный источник власти (народ для политиков и властно-политическая элита – для госслужащих);
- приобретают власть различным путем (политики – путем выборов, народного представительства, а чиновники – путем назначения на должность госслужбы);
- ответственны за различные сферы деятельности (политика – за разработку курса развития общества, госслужба – за качественность реализации политики);

4

См.: Вебер М. Избранное: протестантская этика и дух капитализма. – М.: РОССПЭН, 2006.

- подвержены различным формам контроля (общественный для политика и административный для чиновника);

- оцениваются по различным критериям (для политиков - соответствие деятельности воле избирателей, для госслужащих - соответствие установленным законам и предписаниям);

- применяют различные методы воздействия (политические и административные).

В рамках данного направления исследователи обращают внимание больше на внутреннюю организацию деятельности государства, принципы этического поведения государственных служащих. Все это напрямую относится к особенностям государственного управления. Однако именно в это время. идет попытка сблизить методологии государственного управления и менеджмента (Ч. Барнард, Л. Гьюлик, Л. Урвик, А. Файоль).

Некоторые авторы, опять же И.А.Василенко, выделяют второй этап во временных границах с 1920 по 1950 гг. И на этом этапе большую активность проявили американцы. Среди них четко проявилась тенденция связать опыт управления частными предприятиями и государственным управлением, полагая, что между ними много общего, с чем мы не согласны. Для американцев характерен утилитарный подход, во многом это определилось поисками источников финансирования. К государственному управлению были притянуты, разработанные

для сферы бизнеса, так называемые «научная школа» «административная школа» и «школа человеческих отношений». Коротко все же представим эти школы, чтобы понимать разницу между государственным управлением и менеджментом. Представителями классических школ являются Ф. Тэйлор, А. Файоль, Л. Уайт, Л. Урвик, Д. Муни, Принципы администрирования разработанные для предприятий, считали универсальными и распространили на государственное управление. К государственному управлению стали относить наработки практиков, вплоть до таких как Ф. Тэйлор, Г. Эмерсон, Г. Форд. Суть их учений: максимальная рационализация трудового процесса, достижение максимальной эффективности, с точки зрения прибыли. Поскольку многие авторы относят так называемые классические школы управления к государственному управлению, то дадим им краткую характеристику, чтобы не вводить читателя в заблуждение.

Прежде всего, несколько слов о «Научной школе» управления. Основоположителем концепции научного управления, получившей развитие в США в начале 20 - го века был Фредерик У. Тэйлор (1856 – 1915), который впервые сформулировал идею управления как самостоятельной области исследования. Сам он был руководителем среднего звена и его интересовало, прежде всего, рационализации трудового

процесса. То есть объектом его анализа явился технологический процесс. В развитом виде предложенная Тейлором концепция основывалась на четырех столпах: четкое разделение функций; иерархичность управления – передача команд по цепи сверху вниз; единство командования; ограниченность числа подчиненных под непосредственным руководством одного человека. В рамках этой школы разработаны:

- метод количественного анализа в применении к управлению;

- способы исследования трудовых операций и др.

Представители этой школы рассматривали организацию как структуру с предписанными правилами поведения, отклонение от которых нарушает порядок, а следовательно недопустимо. В рамках формальной структуры и формальных процессов рабочий характеризуется как исполнитель научно обоснованных инструкций. Рабочий занимается исполнением узко специализированных операций и полностью устранен из процесса управления. Весь производственный процесс делится на отдельные операции, каждый рабочий обучается делать только одну, но с наивысшей рациональностью. Сами рабочие тоже подбираются на научной основе. Поэтому и школа получила название научной.

Среди последователей Ф.Тейлора успешными разработками выделяются Фрэнк и Лилиан Гилбрейт. Они

занимались проблемой подготовки и расстановки кадров, искали возможности рационализации рабочих движений и научно обоснованных норм выработки. Использовали кинокамеру для их изучения и устранения потерь рабочего времени. Другим последователем был Генри Гант. Он считал, что рабочий должен испытывать чувство удовлетворения от работы. Он разработал инструменты оперативного управления, календарного планирования и контроля, в частности известные «графики Ганта». Насколько это применимо к государственному управлению судить сложно. Если, конечно, говорить не об аппарате управления, а об отношениях между обществом и органами государственного управления.

В принципе, применительно к государственному управлению как-то можно рассматривать административную школу А. Файоля. Его подход применим к организации работы аппарата управления. Анри Файоль был крупным французским предпринимателем и администратором. Он разработал теорию администрации, то есть объектом его исследований был процесс управления непосредственно. Организация в его понимании рассматривалась как замкнутая система, улучшение функционирования которой обеспечивается внутрифирменной рационализацией деятельности. Файоль определял управление как универсальный процесс, состоящий из нескольких взаимодополняющих функций, таких как планирование,

организация, координация, отдача команд, контроль. По Файолю, управлять (администрировать) – это значит предвидеть. Организовывать, распоряжаться, согласовывать, контролировать.

Файоль рассматривал управление как совокупность принципов, ориентированных на осуществление предпринимательской деятельности и наиболее результативное использование имеющихся ресурсов. Им сформулированы следующие принципы: Эти принципы общеизвестны. Однако многие авторы вносят в них свое понимание. Перечислим из авторской редакции

- разделение труда и опора на преимущества специализации;

- опора на власть;

- опора на дисциплину и наказание её нарушителей;

- концепция единовластия, поскольку двоевластие ведет к распаду и хаосу;

- единство управления, ибо, как замечал Файоль, «тело с двумя головами может быть только у уроды»;

- подчинение индивидуальных интересов интересам организации в целом;

- справедливое вознаграждение работников;

- централизация как признак «нормальности»;

- линия власти как по вертикали, так и по горизонтали;

- забота о порядке: «каждый должен знать свое место»;
- равная оплата за равный труд;
- инициативность;
- стабильность полномочий;
- «корпоративный дух».⁵

Свои принципы Файоль считал универсальными, но применение их должно носить гибкий характер и учитывать ситуацию. Он также считал, что система принципов никогда не может быть завершенной, она открыта для преобразований и дополнений.

Последователями А.Файоля являются Л.Гьюлик и Л. Урвик. Они сформулировали организационные принципы управления, в частности выделил работу с кадрами. Л. Урвик подчеркивал необходимость подкрепления обязанностей соответствующими правами, четко сформулировал проблему «диапазона контроля», число подчиненных должно быть не более пяти – шести. Еще один последователь Файоля – Г.Черч подчеркивал роль двух главных орудий управления – анализа и синтеза. Он заложил основы системного анализа как составного элемента науки управления.

Принципы администрирования, разработанные

5

См. *Файоль А., Эмерсон Г., Тэйлор Ф., Форд Г* Общее и промышленное управление // Управление - это наука и искусство. М., 1992. С. 12

А.Файолем могут быть полезными в работе с аппаратом администрации, но что касается взаимодействия народа и органов власти, то здесь работают совершенно иные механизмы. Главное здесь социальная самоорганизация. Можно еще добавить, что такой подход эффективен в условиях командно-административной системы управления государством, от которого мы отказались. Тот факт, что эта система во многом реанимирована, хотя и в худшем варианте, говорит о возможности применения принципов А.Файоля в практике современного государственного управления.

На эти же годы приходится и расцвет так называемой «школы человеческих отношений». Наиболее часто с этой школой связывают Э. Мэйо и его Хотторнские эксперименты. Но фактически в парадигме «человеческий фактор, как основной элемент эффективной организации» разработали такие ученые как М. Фоллет, А. Маслоу, У. Мэрфи, немецкий психолог Гуго Мюнстерберг. Последний известен тем, что первым создал школу промышленных психологов. Им были сформулированы базовые принципы отбора людей на руководящую работу.

Однако, чаще всего, как было сказано, данную школу связывают с творчеством Элтона Мэйо и его экспериментами, проведенными им в 1924 – 1932 годах на одном из предприятий компании «Уэстерн электрик» в Хотторне (пригороде Чикаго). В качестве испытуемых были взяты женщины, занимавшиеся

сборкой телефонной аппаратуры. Проверялось, как на производительность труда влияет освещенность, температурный режим, шум в помещении и т.д. В конце концов, исследователи пришли к выводу, что рост производительности труда зависит главным образом от внеэкономических, социально – психологических факторов. Причем дело не только во внимательном отношении руководства к нуждам и заботам работников, но и в сплоченности коллектива, дружеском расположении людей друг к другу.

К данной школе относится и творчество Мэри Фоллет, которая в 1920 –х годах провозгласила идею гармонии труда и капитала посредством рациональной мотивации и согласования интересов всех сторон производственного процесса. Она попыталась свести воедино три школы управления (научного управления, административной и человеческих отношений). Она полагала, что для повышения потенциала использования всех людей на производстве, надо заменить бюрократические институты группами, в которых индивиды могли бы анализировать проблемы, принимать решения, нести ответственность за их последствия.

В рамках этой школы были разработаны мотивационные модели. Они использовались в управлении предприятиями, но их брали на вооружение и в работе с аппаратами госуправления. То есть, когда речь идет об управлении персоналом там

достижения этой школы вполне применимы. Но только там.

Особо следует остановиться на теории бюрократии М.Вебера. Эта теория имеет практическое значение до сих пор, поэтому мы рассмотрим её более подробно.

Бюрократия и бюрократы многие годы приковывают к себе внимание и рядовых граждан и особенно представителей власти. Не раз в советское время делались попытки искоренить бюрократию как класс. Особенно рьяно за это взялись в начале перестройки, полагая, что все проблемы советского общества заключаются в непомерно разросшемся бюрократическом аппарате. Но искоренить бюрократию не удалось. Напротив, по мере усиления этой борьбы бюрократия крепла и расширялась, ибо на борьбу с бюрократией шла сама бюрократия, используя свойственные ей методы и средства.

Что же такое бюрократия? В начале 90-х годов в журнале «Вопросы философии» были опубликованы материалы круглого стола «Бюрократия, авторитаризм и будущее демократии в России», который прошел под флагом борьбы с бюрократией. По мнению его участников - профессоров В.Межуева, В.Макаренко, В.Кантора и других - борьба с бюрократией и есть борьба за демократию. Мы не можем согласиться с таким выводом. Попробуем разобраться с бюрократией более основательно.

Слово «*бюрократия*» в буквальном переводе означает господство канцелярии (от фр. bureau — бюро, канцелярия),

власть аппарата управления.

Само по себе это слово не несет никакой негативной нагрузки. Различные учреждения как звенья государственного аппарата создаются для управления происходящими в обществе процессами, для организации связей между участниками общественной жизни и между ними и обществом в целом.

Бюрократические органы наделены определенной властью в рамках своей компетенции. Но, в свою очередь, предполагается, что они стремятся не к собственным выгодам, а действуют в интересах прежде всего тех, кто уполномочил их управлять, удовлетворяют потребности самих управляемых. Логика проста. Политические органы получили власть от народа и выполняют волю народа. Свою деятельность они осуществляют с помощью профессиональных исполнителей, аппарата управления – бюрократии.

М.Вебер выделял патримониальную и рациональную бюрократии. Рассмотрим и ту и другую. Патримониальная бюрократия, казалось бы ушедшая в историю, на практике дает о себе знать и в наше время. Итак, что такое *патримониальная бюрократия*. Прежде всего заметим, что бюрократия — явление не новое. Она возникла в патримониальных государствах и представляла собой прежде всего слуг господина. По мнению М.Вебера, Египет эпохи Нового царства за 1500 лет до н.э. создал историческую модель всех последующих бюрократий.

Характерным признаком бюрократии в обществах традиционного типа является ее кастовость: чин (и должность) распределяются и перераспределяются в рамках узкой социальной группы, члены которой связаны родственными узами. Наследственность чинов превращает их в собственность дома или рода.

В период Нового царства, по мнению некоторых ученых, наряду с наследственностью должностей существовал институт «меритократии» — выдвижении чиновников за заслуги или выслугу, причем некоторые из них (хотя и в более редких случаях) могли происходить даже из крестьянского сословия. В книге Т. Мана «Иосиф и его братья» в художественной форме приводится известная библейская история, в которой автор дает развернутую характеристику бюрократии того времени.

Однако все же опираемся на М. Вебера. По его мнению в штабе управления традиционного господства в чистом виде отсутствуют:

Объективно распределенная устойчивая «компетенция». Вместо прочной деловой компетенции существует конкуренция между действующими поручениями и полномочиями, данными господином.

Устойчивая рациональная иерархия. Отсутствует определение того, как и кем должно быть исполнено решение дела или жалобы: либо урегулировано традиционными нормами,

либо полностью оставлено на усмотрение господина.

Упорядоченное определение на службу по свободному контракту и упорядоченное продвижение по службе.

Профессиональное обучение (как норма). У всех домашних чиновников и фаворитов господина, как правило, отсутствует квалификация на основе рационального профессионального обучения.

Начало профессионального обучения служащих означает повсеместно новую эпоху в управлении, несмотря на то, что эмпирическая выучка некоторых чиновников возникла довольно рано.

Постоянное и выплачиваемое в деньгах содержание. Домашние чиновники и фавориты кормятся в основном за столом господина и экипируются из его кладовой.

А теперь рассмотрим рациональную бюрократию. Что касается рациональной бюрократии, то, согласно учению М. Вебера, она сформировалась в эпоху Нового времени, первоначально охватывая сферу частно-хозяйственной деятельности и прежде всего сферу внутривладельческого управления наиболее крупных предприятий.

Постепенно влияние рациональной модели бюрократии распространилось и на другие сферы общественной жизни, вытесняя патримониальную.

Но тем не менее, общегосударственная бюрократия,

приобретая черты рациональности, четко отделялась М.Вебером от бюрократии частно-хозяйственной, так как существовал принцип невмешательства государства в частно- хозяйственную область и разграничение экономической и государственно-политической деятельности.

Современный М.Веберу (рациональный) бюрократ отличается, по его мнению, от патримониального бюрократа гораздо большей «рациональной предметной специализированностью и вышколенностью», так как произошло вливание рационального начала частно-хозяйственной бюрократии.

«В наиболее чистом виде, как пишет М.Вебер, совокупный штаб управления состоит из отдельных чиновников (монархия в противоположность коллегиальности, о которой позднее), которые:

1. Лично свободны и подчиняются лишь деловому служебному долгу.
2. Имеют жесткую служебную иерархию.
3. Имеют конкретно определенную служебную компетенцию.
4. Работают по контракту, следовательно, (принципиально), на основе свободного выбора.
5. Назначаются (а не избираются) в соответствии со специальной классификацией в наиболее рациональном случае

подтвержденной экзаменом и заверенной дипломом.

6. *Вознаграждаются фиксированным денежным содержанием, а чаще всего и пенсионным обеспечением, которого, конечно, может лишиться хозяин (особенно на частных предприятиях), а обычно чиновник.*

7. *Рассматривают свою службу как единственную или основную профессию.*

8. *Четко представляют себе карьеру: «повышение» в соответствии или со служебным стажем или с заслугами, в том числе и в зависимости от мнения начальства.*

9. *Работают в полном отрыве от средств управления и без апроприации служебных мест.*

10. *Подлежат строгой единой служебной дисциплине и контролю».*⁶ В принципе этот порядок (в большем или меньшем приближении к чистому типу) равно применим и исторически показателен для коммерческих, благотворительных или любых других, предприятий и политических союзов.

Известный польский социолог Я.Щепаньский, рассматривая идеальный тип бюрократии М.Вебера, заметил, что *бюрократия эффективна до тех пор, пока все указанные выше принципы выполняются*. Если же все эти или часть этих принципов не выполняются, бюрократия превращается в

6

См.: Weber M. Wirtschaft und Gesellschaft. Tübingen: Mohr, 1976. S. 126-130

машину, работающую на самую себя.

Комментируя идеальный тип бюрократа М.Вебера, английский социолог М. Элброу пишет, что прежде всего М.Вебер стремился обозначить черты того типа бюрократии, который он считал наиболее рациональным. Он немало написал о месте чиновника в современном обществе. Для него это была социальная роль, которая становилась все более важной.

Отличительными чертами этой роли является то, что, во-первых, индивид должен исполнять точно определенные обязанности и, во-вторых, условия и ресурсы, необходимые для выполнения таких обязанностей, предоставляются ему кем-то другим.

В этом отношении чиновник находится в таком же положении, что и фабричный рабочий, и М.Вебер явно ссылаясь на выдвинутую К.Марксом теорию об отчуждении в современном обществе индивида от средств производства. *Но чиновник имеет также характерную черту, отличающую его от рабочего — он обладает властью.*⁷

Особенно ярким борцом против вмешательства бюрократии в экономику был австро-венгерский, а в последующем американский экономист Л. фон Мизес (1881—

7

См.: Элброу М. Идеальный тип рациональной бюрократии и общая концепция бюрократии Макса Вебера/ Масловский М.В. Политическая социология бюрократии М., 1997.- С. 127-129

1973). Разъясняя сущность негативной роли бюрократии в книге «Бюрократия. Запланированный хаос», Л. фон Мизес дает толкование рыночной экономики, в которой нет и не может быть места государственному контролю. Подход Л. Мизеса к пониманию бюрократии важен для нас с точки зрения современной полемики, ведущейся в современной России о роли государства в экономике. Обратимся к самому Л. Мизесу, его аргументации по данному вопросу, его доказательствам, что успешный предприниматель это избранник народа.

При капиталистической системе предприниматели, фермеры и капиталисты играют важную роль в сфере экономики. Они стоят у штурвала и ведут корабль, капитаном которого является потребитель.

Покупая или воздерживаясь от покупок, именно потребитель решает, кто должен владеть капиталом и управлять предприятием; определяет, что следует производить, сколько и какого качества.

Капиталисты, предприниматели и фермеры — лица, получившие мандат народа. Если они не выполняют данные им поручения, если они не в состоянии производить с минимально возможными издержками то, чего требуют потребители, они теряют свое состояние и попросту разоряются. Прибыли и убытки — инструменты, посредством которых потребители держат весь бизнес под жестким контролем.

В капиталистической системе все проектирование и планирование основывается на рыночных ценах. Только рыночная цена позволяет ответить на вопрос, будет ли выручка от осуществления проекта больше, чем затраты на него, и как следствие, какие производственные процессы являются более, а какие - менее выгодными.

Экономический расчет дает бизнесу возможность приспособливать производство к запросам потребителей, стремясь тем самым получить прибыль.

Для нашего времени, как писал Л. фон Мизес в 40-е годы, характерно расширение государственного вмешательства в сферу бизнеса и в другие сферы деятельности граждан. А это приводит к замене управления, основанного на мотиве получения прибыли, бюрократическим управлением.

Цели государственного управления не могут быть выражены в денежных единицах и не поддаются проверке методами бухгалтерского учета. Здесь не существует связи между доходами и расходами. Государственные службы только расходуют деньги.

Несостоятельность бюрократии не зависит от интеллектуальных и нравственных недостатков служащих, от их способностей или образования. По престижу и социальному положению государственные служащие значительно выше всех других слоев населения, и в их рядах находилось немало

одаренных людей.

Несостоятельность бюрократии - в отсутствии критериев, которые могли бы подтвердить успех или неудачу при исполнении служебных обязанностей. Это создает неразрешимые проблемы, убивает амбиции, уничтожает инициативу и стимул. Это заставляет бюрократа следить за инструкциями, а не за материальным и реальным успехом.

Правда и то, что бюрократия, по утверждению Л. фон Мизеса, проникнута неукротимой ненавистью к частному бизнесу и свободному предпринимательству. Но сторонники бюрократической системы именно это считают самым похвальным в собственной позиции. Они вовсе не стыдятся своей политики, направленной против бизнеса, они, напротив, гордятся ею, они стремятся к полному государственному контролю над бизнесом, а в каждом бизнесмене, который хочет избежать такого контроля, видят врага общества.

Основным предметом разногласий в сегодняшней политической борьбе является вопрос о том, должно ли общество быть организовано на основе частной собственности на средства производства (капитализм, рыночная система) или же на основе общественного контроля над средствами производства (социализм, коммунизм, плановая экономика).

Капитализм означает свободу предпринимательства, суверенитет потребителей в экономических вопросах.

Социализм означает полный государственный контроль над всеми сферами частной жизни и неограниченное господство государства как центрального органа управления производством. Между этими двумя системами не может быть никакого компромисса. Вопреки широко распространенному заблуждению не существует промежуточного пути, третья система невозможна как форма долговременной организации общества.

Тот, кто в этом непримиримом споре берет сторону капитализма, должен делать это откровенно и прямо. Он должен совершенно определенно поддерживать частную собственность и свободное предпринимательство. Тщетно довольствоваться критикой лишь некоторых мер, подготавливающих почву для социализма. Бесполезно бороться с сопутствующими явлениями, а не с движением к *тоталитаризму*, как таковым. Бессмысленно сосредоточиваться только на критике бюрократизма.

Тоталитаризм, как рассуждает Л. фон Мизес- это гораздо большее, чем просто бюрократия. Это превращение человека в «винтик» всеобъемлющего механизма принуждения и насилия. Тоталитаризм заставляет индивида отказываться от любой деятельности, которую не одобряет государство. Он не терпит никаких проявлений несогласия, он превращает общество в подчиняющуюся строгой дисциплине трудовую армию, - как

говорят сторонники социализма, - или в каторжную тюрьму, - как говорят его противники.

Как бы то ни было, это полный разрыв с тем образом жизни, которому цивилизованные страны были привержены в прошлом. Это не просто возврат человечества к восточному деспотизму, при котором, как заметил Ф.Гегель, только один человек свободен, а все остальные - рабы. Ведь азиатские деспоты не вмешивались в каждодневную жизнь своих подданных. Земледельцам, скотоводам и ремесленникам предоставлялось определенное поле деятельности, в осуществление которой не вмешивался монарх и его приближенные. В своем собственном хозяйстве и в семейной жизни простые люди обладали известной автономией.

При социализме дела обстоят иначе. Он тоталитарен в полном смысле этого слова. Он держит индивида под жестким контролем от рождения и до самой смерти. На протяжении всей своей жизни «товарищ» обязан беспрекословно подчиняться приказам верховной власти.

При социализме государство одновременно его опекун и работодатель. Государство решает, чем ему заниматься, как питаться и развлекаться. Государство указывает, как ему следует думать и во что верить.

Бюрократия является инструментом осуществления всех этих планов. Но люди несправедливы, когда обвиняют отдельного бюрократа в пороках системы. Виноваты не мужчины и женщины, заполняющие различные конторы и учреждения. Они такие же жертвы нового образа жизни, как и все остальные. *Порочна система, а не ее подручные.*

Правительство не может обойтись без бюрократических учреждений и методов. И поскольку взаимодействие в обществе невозможно без государственного управления, *в каких-то пределах бюрократия всегда необходима.*

Люди возмущаются не самим бюрократизмом, а вторжением бюрократии во все сферы жизни и деятельности человека. *Борьба против посягательств бюрократии — это в сущности восстание против тоталитарной диктатуры.* Было бы неверно называть борьбу за свободу и демократию борьбой против бюрократии.⁸

Таким образом, мы рассмотрели несколько точек зрения на бюрократию. Как видим, разные авторы по-разному оценивают это явление, но ни один даже самый решительный критик не заявляет о необходимости полного устранения бюрократии.

8

См.: Мизес Людвиг фон. Бюрократия. Запланированный хаос, Антикапиталистическая ментальность. пер с англ.-М.:Бело, 1993.- С.62-84

Таких заявлений нет по той простой причине, что даже самые лучшие умы, а К.Маркса, М.Вебера и Л. фон Мизеса вполне можно причислить к их числу, не нашли ничего, что могло бы заменить бюрократию в административно-государственном управлении, не нашли ничего, что могло заменить само административно-государственное *управление*.

Бюрократия была всегда, являясь неотъемлемым атрибутом государства, и, очевидно, будет жить и здравствовать до тех пор, пока будет сохраняться государство.

В том, что касается государственного управления, то в этот период большой практический интерес вызвали идеи кейнсианства. Так эти идеи называли по имени их автора Джона Мейнарда Кейнса (1883 — 1946). Конечно, его труды тоже из сферы бизнеса. Знаменитая книга, заложившая основу кейнсианства называется «Общая теория занятости, процента и денег» (1936г). Автор предложил концепцию государственного регулирования экономики. Забегая вперед, отметим, что реализация данной концепции позволила США выйти из тяжелейшего кризиса 20-х — 30 -х годов. С его точки зрения основу государственной политики должна составлять борьба с экономическими спадами и безработицей. Это по сути антикризисная модель. Назовем принципы, лежащие в основе кейнсианской модели:

- на государстве лежит ответственность за преодоление

последствий рыночных отношений. Следовательно, оно обязано разработать и осуществить комплекс мер по данной проблеме;

- чтобы не допустить социального взрыва, государство обязано перераспределять доходы в пользу малообеспеченных слоев населения. Должно быть прогрессивным налогообложение, развитие бесплатного образования и здравоохранения;

- стимулирование инвестиций в период экономического спада путем увеличения государственных закупок товаров и услуг в целях компенсации спада со стороны частного сектора. Норма банковского процента тоже не должна быть высокой.⁹

Сейчас в нашей стране идет оживленная дискуссия о возможности использования кейнсианских методов для преодоления нынешнего кризиса.

Третий этап в развитии теории государственного управления И.А.Василенко считает с начала 1950-х годов до начала XXI века. Для того периода характерными многие авторы называют поведенческий, ситуационный и системный подходы. Наиболее заметные имена этого периода: Г.Саймон, Д.Смитберг, В. Томсон, Д.Истон. В основе нового подхода лежит бихевиоризм (поведение). Авторы стремились представить в

9

См.: *Государственное регулирование рыночной экономики*: учебник /под общ.ред. В.И.Кушлина.Н.А.Волгина. М., 2000

качестве фундамента науки достижения современной социальной психологии и социологии. То есть на основе достижений этих наук показать поведение работников и социальных групп. Это уже не методы налаживания межличностных отношений как в школе человеческих отношений. Сторонники бихевиоризма называли свой метод как «единственный наилучший путь». Сущность этой теории заключается в принципе: стимул – реакция. То есть человек поставлен в ситуацию, когда он окружен системой стимулов. Воздействуя на него определённым набором стимулов, можно добиться определённого поведения. Данный подход напоминает дрессировку животных. В основе применения метода к государственному управлению называют восемь основных принципов.

1. Закономерности: объект не сами институты, а формальные методы государственного управления, действия людей направленные на государственное управление. То есть в поведении людей могут быть элементы повторяемости, поддающиеся обобщению.

2. Верификация достоверности обобщений может быть проведена путем наблюдения за соответствующим поведением;

3. Методика: способы получения и интерпретации данных не могут применяться на веру и должны использоваться

в качестве гипотетических — их следует критически изучать, чтобы прийти к строгим методам наблюдения, фиксирования и анализа;

4. Количественные методы не должны быть самоцелью, их применяют там, где они дают эффект;

5. Ценности: моральная оценка и эмпирические исследования связаны с двумя различными типами суждений, которые в интересах науки должны аналитически разделяться;

6. Систематичность исследований должна объединять теоретические и эмпирические типы исследований;

7. Чистая наука: понимание и объяснение поведения в управленческом процессе логически предшествует выработке рекомендаций для решения актуальных проблем административно-государственного управления;

8. Интеграция: так как государственно-административное управление связано с различными сторонами человеческой деятельности, недопустимо игнорировать в исследовании выводы других общественных наук. Это приводит к интеграции теорий государственного управления (вклад философии, социологии, и политэкономии).¹⁰

Наиболее разработанной является концепция

¹⁰

См.: *Василенко И.А.* Государственное и муниципальное управление: учебник для бакалавров / И. А. Василенко- 5-е изд. - М.: Издательство Юрайт, 2013. – Серия: Бакалавр – с.41

государственного управления в рамках поведенческих наук, является теории X и Y Мак-Грегора и теория мотивационной гигиены Ф. Герцберга. Кроме этих теорий существует еще с десяток, раскрывающих характер отношений между работниками и работодателем, также между различными группами персонала. Данные теории широко изучаются в курсе «Управление персоналом», мы же затронем лишь самую суть. Теория X получила название статической стратегии управления. Суть состоит в том, что служащие изначально рассматриваются как ленивые и их надо побуждать к труду. Теория Y рассматривается как динамическая теория управления. Автор приводит 6 позиций, в основе которых лежит идея привлечения работников к управлению. Концепция Ф. Герцберга (1923-2006) также основана на исследовании мотивации поведения людей в процессе управления. Эта теория получила название мотивационной гигиены, то есть здоровой психики и хорошего настроения в процессе труда.

Данные школы касаются исследования социально-психологического взаимодействия индивидов в процессе управления. Это привело к широкому использованию социометрии. Суть этих принципов в том, чтобы найти соответствие между социально-психологическими отношениями в группе с макроструктурой общества. Но социометрия эффективна лишь в малых группах. Не отношения в обществе

зависят от отношений в малых группах, а наоборот - отношения в малых группах зависят от отношений в обществе.

Системный подход в государственном управлении становится основополагающим с начала 60-х годов на основе работ Д. Истона, Г. Алмонда, Т. Парсонса. Суть: увидеть в единстве всю организацию управляемых объектов с организацией субъекта. Основополагающая идея состоит в том (мы ее полностью разделяем), что стратегия государственного управления не может быть объектом точного прогнозирования и планирования, так как общество постоянно изменяется и развивается по своим собственным законам.

Существенный вклад в развитие теории государственного управления внес Т. Парсонс (1902 -1979) американский социолог. Он связывал структурно-функциональный анализ в государственном администрировании с принципом распределения и интеграцией. Распределение средств с неизбежностью ведет к конфликту. В российской разговорной речи, когда дело касается конфликта между людьми или организациями даже существует такой термин как «что не поделили», то есть распределение и конфликт часто сопровождают друг друга. Интеграция обеспечивается целями и взаимосвязями целей. Такая интеграция ведет к стабилизации административно-государственного управления. Распределяют в управленческом процессе средства, награды, персонал.

Особенно характерен пример в этом отношении из советского периода. Когда при всеобщем дефиците реальная власть находилась в руках тех, кто имел возможность распределять то, что находилось в дефиците. К средствам Парсонс относил транспорт, жилье, материальные блага, а также деньги и власть. Распределение персонала означает установление правил для обращения со средствами и разработка систем, позволяющих лидерам переходить от одной позиции к другой. Это то, что у нас называется «отбор, расстановка, обучение и резерв кадров». Образование лишь первая фаза при распределении персонала в процессе управления. Т. Парсонс выдвинул и обосновал следующие принципы, распределения персонала:

- универсализм, то есть люди оцениваются согласно стандартам, применяемым ко всем (образование, профессионализм, стаж работы и т.д.);

- партикуляризм: оценка людей по специфическим групповым стандартам (профессиональные достижения или определенные предписания- социальное происхождение, политическая лояльность, личная преданность, и т.д. (Это метод предписаний);

Награды. Это третий вид распределения в системе государственного управления. В данном случае Т. Парсонс имеет в виду символический элемент престижа. Любая роль в административно - государственном управлении оценивается в

терминах престижа. Т. Парсонс считал, что престиж «распределяется» С точки зрения структурно-функционального анализа отношение наград к распределению средств производства и персонала образует ядро теории интеграции.

Т Парсонс обосновывает два аспекта связи между интеграцией и распределением в административно-государственном управлении: качество распределения средств в управленческом процессе и координация между различными распределительными процессами. И.Василенко разъясняет это на примере. Если в первом случае может стоять вопрос о том, насколько хорошо обучены государственные и муниципальные служащие, то во втором - насколько существующая система обучения обеспечивает специалистов необходимыми знаниями.¹¹

Вопросами административно-государственного управления занимался и другой известный социолог Роберт Мертон (1910 - 2003). Он сформулировал 3 принципа функционального подхода: функциональное единство системы (согласование всех её частей); универсальный функционализм (полезность и функциональность); функциональная необходимость. В данном случае мы не раскрывает всю глубину теории, предлагаемой Р. Мертоном. Мы пытаемся лишь

¹¹

См.: *Василенко И.А.* Государственное и муниципальное управление: учебник для бакалавров / И. А. Василенко- 5- е изд. - М.: Издательство Юрайт, 2013. – Серия: Бакалавр – с.47

привлечь внимание в данному автору, внесшему существенный вклад в развитие теории структурного-функционализма.

Наука развивалась. Уже к 1970 году все больше ученых склонялось к мысли, что общество как система носит независимый характер. (в последующих темах данного модуля мы уделим этому вопросу значительное место). В этой ситуации идеи структурного - функционализма утратили свое влияние. Для ученых было ясно, что государственная организация - открытая система, состоящая из множества подсистем, взаимодействующих как между собой, так и с внешней средой. Большой интерес вызвала проблема влияния среды на государственное управление, прежде всего самого общества. Как среда влияет на государственное управление? На этот вопрос дает ответ, так называемый ситуационный подход, явившийся продолжением развития теории систем. Суть этого подхода - приложение теории систем к конкретным ситуациям. Весьма существенной в этом смысле являются концепции «мягкого мышления», организационная кибернетика и новый менеджериизм. Коротко рассмотрим эти подходы.

Поскольку, по мнению сторонников ситуационного подхода, оптимальных структур не существует, то государственное администрирование должно быть организовано так, чтобы оно было на уровне сложности и динамики современного общества. В основе всего, анализ ситуации, то

есть конкретного набора обстоятельств, которые сильно влияют на данную административную организацию в данное конкретное время. Ситуация постоянно меняется, значит требуются изменения и в структуре, и методах управления.

О новом менеджризме или новом публичном менеджменте следует сказать особо и более обстоятельно, ибо мы сегодня являемся свидетелями попыток его внедрения в российской практике. Его авторы считают, что идеи менеджмента являются общими и для государства, и для частного предприятия. Для госсектора этот подход называют «три Э» - экономика, эффективность, энергичность. Американец В. Райт считает, что деятельность современного государства более похожа на управление организацией, чем на деятельность по принятию политических решений.¹²

«Новый государственный менеджмент» вырос из практики реформирования общественного сектора ряда англоязычных государств (Новой Зеландии, Австралии, Великобритании) в 1980-х гг., обрел широкую популярность в США после выхода в свет книги Д. Осборна и Т. Гэблера «Обновленное правительство», после чего его идеи стали

¹²

См.: *Питерс Б.Г., Райт В.* Социальная политика и управление: вчера и сегодня // Политическая наука: новые направления: пер. с англ. М., 1999

активно использоваться и в странах с переходными и развивающимися экономиками.¹³ «Новый государственный менеджмент» не представляет собой какую-то единую концепцию. Скорее, это объединение предложений относительно реформирования государственного управления вокруг идеи приближения менеджмента в общественном секторе к методам, принятым в бизнес-среде:

- повышение прозрачности бюджетов, с привязкой затрат к результатам деятельности, а не к используемым ресурсам;
- активное включение организаций общественного сектора на основе сети контрактов в процессы предоставления государственных услуг;
- трансформация процесса предоставления государственных услуг, упрощение административных процедур;
- создание конкурентной среды поставщиков услуг;
- проведение политики защиты конкуренции;
- стандартизация качества и доступности

¹³

См.: *Осборн Д.* Управление без бюрократов: Пять стратегий обновления государства. – М.: Прогресс, 1997.

предоставляемых государственных услуг.

Существенную поддержку идей «нового государственного менеджмента» оказал – Всемирный банк (основан в 1945 г., среди основных направлений деятельности – проблемы бедности, снабжения продовольствием, борьба с коррупцией, экономическая политика и проблемы задолженности развивающихся стран, экономического роста, налогообложения, глобализация, урбанизация)¹⁴ и организация экономического сотрудничества и развития (основана в 1961 г.).¹⁵

Альтернативой концепции «нового государственного управления» можно рассматривать идею «надлежащего (хорошего) управления» (good governance), реализуемую в 2000-е годы при участии Организации объединенных наций и иных международных организаций¹⁶. В основе идеи следующие

14

См.: *Всемирный банк*: официальный сайт [Электронный документ] – Режим доступа – <http://www.worldbank.org/eca/russian/>

15

См.: *Организация экономического сотрудничества и развития*: официальный сайт [Электронный документ] – Режим доступа – <http://www.oecd.org/>

16

См.: *Красильников Д.Г.* Современные западные управленческие модели: синтез new public management и good governance / Д.Г. Красильников, О.В. Сивинцева, Е.А. Троицкая // *Ars asministrandi*. – 2014. - № 2. – С. 45-62.

положения:

- открытость — государство и иные общественные институты должны работать открыто;
- участие — активизация участия в принятии государственных решений всех заинтересованных сил;
- подотчетность — обеспечение ясности и ответственности государственных и общественных институтов;
- эффективность — реализуемые политики должны быть эффективны, обязательна оценка последующего эффекта;
- слаженность — обеспечение согласованности реализуемых политик.

Об эффективности государственного управления будет параграф в конце данного учебного пособия. Но с чем можно согласиться в данном подходе, так это то, что менеджеризм порождает новый патримониализм, выражающийся в более высоком контроле политических руководителей за назначением на высокие должности государственной службы. В США и Великобритании политические лидеры получили право назначать чиновников на высокие посты. У нас Президент РФ многие годы фактически формировал состав губернаторов, он также формирует состав правительства, влияет на формирование судебной системы, а на местах главы субъектов РФ фактически назначают глав муниципальных образований и глав администраций, которые являются муниципальными

служащими.

Особый интерес вызывает концепция мягкого мышления Питера Чекланда (р. 1930 г) из Ланкастерского университета (Англия). Эта концепция получила популярность после того, как инженерная концепция потерпела фиаско, особенно в решении сложных проблем социального управления. Инженерные технологии в социальном управлении исходят из возможности отыскания оптимального пути движения к поставленной цели. Что касается «мягкого мышления», то оно исходит из необходимости перевести системность с реальности на процесс познания. То есть идет структурирование управленческого процесса посредством влияния различных взглядов, позиций, и обсуждение их правомерности в конкретных обстоятельствах. (У нас в России в этом плане большой опыт имеется в работах П. Щедровицкого.) П. Чекланд считает, что понять целостность можно только взглянув на неё с возможно большего числа точек зрения.. Проблемы в управлении деятельностью могут быть решены на основе процесса познания с разных точек зрения. Вовлечение в процесс принятия решений максимальное число компетентных участников, способных оценить будущее организации, в случае его принятия.

Свое место в развитии теории государственного правления занимает так называемая организационная кибернетика. В её основе лежит структурализм. Он исходит из

наличия модели причинно-следственных процессов, происходящих на глубоких структурных уровнях системы. Эти процессы порождают отношение, которое поддается наблюдению. Таким образом, структурализм пытается объяснить феномены и отношения, доступные наблюдению, действия скрытного не наблюдаемого механизма. Например, феномен массового одобрения присоединения Крыма к России является результатом сложной системы связей и отношений, кроющихся в структуре наших народов. Стафорд Биэр (англ) ввел понятие: балансирующая система. Это такая система, которая способна реагировать на изменения окружающей среды, даже если эти изменения не могут быть предсказаны на момент создания системы. Чтобы быть балансирующей, система должна обладать «необходимым разнообразием», чтобы соответствовать сложной окружающей среде, с которой она контактирует. Разнообразие, это мера состояний, соответствующих определенной цели: выживанию системы. Значит, цель организации всегда есть компромисс между требованиями внешней среды и её внутренним функциям, а стратегия организации может быть определена как стратегия баланса. По С. Биэру подобные системы обладают следующими функциями организации: координация, контроль, сбор и обработка информации, разработка политики. Хотя эта концепция, как и другие, разрабатывалась на основе целевой организации, в

целом она применима и к деятельности органов административно-государственного управления.¹⁷

В средствах массовой информации много говорится **монетаризме**. Это школа, которая взята за основу российскими либералами, начиная с Е.Гайдара. Теоретические основы монетаризма разработаны Чикагской школой, во главе которой стоял экономист М. Фридман (1912 - 2006). Суть учения состоит в том, что для государственного управления главное — конкуренция. Поэтому, государство должно вмешиваться в экономику только в том случае, если есть основания констатировать антиконституционную деятельность. Назовем основные постулаты монетаризма:

- 1) рыночная экономика самодостаточна и обладает свойством саморегуляции, поэтому государственное вмешательство излишне и вредно;
- 2) государственное регулирование возможно только в денежной сфере как обеспечение устойчивости денежной единицы через организацию роста денежной массы;
- 3) контроль со стороны центрального правительства за денежной массой сводится к тому, чтобы не допустить её роста более чем на 3-5% в год;

17

См.: Василенко И.А. Государственное и муниципальное управление: учебник для бакалавров М.: Издательство Юрайт, 2013. – С.50

4) правительство должно следить также за снижением ежегодной ставки подоходного налога, чтобы стимулировать предпринимательскую деятельность;

5) экономические спады на рынке оцениваются как естественное состояние и служат способом ограничения роста зарплаты, что сдерживает инфляцию. Идея монетаризма не нова. Эта идея принадлежит А. Смиту. Суть «невидимой руки» без вмешательства государства, состоит в том, что при выполнении всех названных условий, «невидимая рука» само наведет порядок в государственном управлении. Слабой стороной монетаризма является пренебрежение к социальным проблемам. Это приводит к социальному напряжению. Рыночные отношения, кроме того, не ведут к заботе об окружающей среде. Под угрозой оказывается человеческий потенциал. Мы уже сталкивались с «шоковой терапией» в начале 90-х годов. Это вызывает обнищание и недовольство масс. И.Валлерстайн (Р.1930г) пишет по этому поводу: «мошенники, более известные под именем «Чикагские мальчики», стали предъявлять всем в качестве лучшего средства магию рынка. Но рынок способен улучшить экономическое положение беднейших, а это 75% мирового населения, не больше, чем витаминами можно излечить лейкемию. Мы имеем дело с надувательством, и мошенников скоро выгонят со двора, но только тогда, когда

нанесенный ими ущерб станет явным».¹⁸

Социальное государство. Таковым в соответствии с Конституцией РФ является Российская Федерация. Понимание сути социального государства не представляет труда. В основе - забота о народе. Но есть и теоретические концепции. Одну из них разработал немецкий ученый Альфред Мюллер-Армак (1901 - 1978 г) Его концепция была реализована Л. Эрхардом, канцлером Германии. Л. Эрхард сам был ученым и успешно сочетал научную исследовательскую работу с государственным управлением в Германии. В основе концепции - повышение социальной роли государственного администрирования. Основная цель - «преодолеть консервативную социальную структуру посредством крупных мер по рассеиванию собственности и демократизации капитала, смягчению экономических кризисов и классовых противоречий. Все это возможно только при государственном регулировании экономики. Эрхард привел в порядок государственный бюджет за счет снижения и сокращения расходов, смягчения налогового бремени, запрещения набора новых служащих и повышения их окладов, снижение до минимума служебных поездок. Концепция «Социальное государство», реализованная на

18

См.: Валлерстайн И. Конец знакомого мира. Социология XXI века: пер. с англ. / И.Валлерстайн - М, 2004- С.4

практике означает реализацию известного нам лозунга «все для человека». Главное - примирение всех классов, отсутствие классовой борьбы. Государство вместе с народом устанавливают правила и все вместе их строго соблюдают. Государство контролирует общество, а общество контролирует государство. Такое понимание несколько идеалистично, но результаты, как говорится, налицо. Итак, социальное государство сводится к следующим постулатам:

1) государственное регулирование направлено на создание социального рыночного хозяйства, которое соединяет свободу рынка с социальным выравниванием общественных отношений;

2) экономическая и социальная политика государства признаются равно значимыми и неразрывно связанными;

3) концепция провалов рынка, или негативных последствий рыночного хозяйства. Особенно в сфере внешнеполитической деятельности, экологии, производства общественных благ и регулирование использования природных ресурсов, требует вмешательства государства в качестве инструмента, исключающего негативные последствия;

4) для предотвращения социальной напряженности в обществе необходимо разрабатывать исключительно социальные программы, чтобы добиться социальной

защищенности для малообеспеченных слоев (пенсионеров, студентов, инвалидов и т.д.), что предполагает гарантирование государством определенного уровня благосостояния для всех членов общества;

5) в сфере труда концепция социального партнерства предполагает, что продавец и покупатель рабочей силы заключают социальный контракт как равноправные участники.¹⁹

Таким образом, концепция социального государства закрепляет основную роль государства в обществе. Политику страны определяют специалисты по общественным интересам. Государственные служащие должны знать все проблемы общества и представлять и интересы всех социальных групп. Отбор на государственную службу должен осуществляться исходя из этих требований.

Четвертый этап в развитии теории государственного управления касается информационных технологий. Многие авторы его относят к последнему десятилетию XX века. В общественный обиход включено понятие «информационное общество».

В последнем модуле данного курса лекций мы более

¹⁹

См.: Василенко И.А. Государственное и муниципальное управление: учебник для бакалавров М.: Издательство Юрайт, 2013. – С.54

подробно скажем об информационном обществе и информационно-коммуникационных технологиях, применительно к России. Здесь лишь коротко коснемся данной темы в соответствие с логикой развития теории государственного управления. Понятие «Информационное общество» ввел японский исследователь Ёнедзи Масуда (1905 — 1995 гг.) в книге «Информационное общество как постиндустриальное общество». Вслед за ним вышло ещё несколько десятков работ на эту тему. В том, что касается государственного управления, то на базе концепции «информационного общества» появились теории, которые в науке определяются как постнеклассические. Не говоря уже о том, что технологии в информационной сфере обновляются намного быстрее, чем в любой другой. Авторами данных работ признается, что возникла новая социальная реальность, которая входит в жизнь государственного управления. Информационная революция приводит к тому, что виртуальное пространство мгновенно переводит новую информацию в сферу управления. Важно теперь искать наиболее эффективные способы использования информационных технологий в государственном управлении. Информация как государственный ресурс обладает особыми свойствами. Во-первых, по мере её использования она не убывает в отличие от денежных, материальных и других ресурсов. Во-вторых, она неотчуждаема, то есть приобретение

новой информации не уменьшает нашей способности приобретать еще и еще. В-третьих, информация используется разными людьми, и распространяется мгновенно.

В-четвертых, информационный ресурс обладает огромными возможностями мобилизации общества, что может быть опасно для действующей власти, если она эта власть не умеет этот ресурс правильно использовать.

Широко используется термин «информационное государство», то есть государство, которое для удержания своего господства использует информационные технологии. Что касается информационной парадигмы в гос. управлении, то суть её состоит в том, что информация - основной ресурс, а высокие технологии - ведущее направление государственного развития.

В практическую плоскость входит *синергетика* - самоорганизация и коэволюция сложных систем. (Данной теме уделяется большое внимание в данном курсе лекций, в параграфе, где речь идет о неравновесных и нелинейных системах). В знаменитой книге И.Р. Пригожина, И. Стенгерс «Порядок из хаоса. Новый диалог человека с природой», авторы делают вывод: каждое структурное, организационное нововведение помимо прямого и планируемого результата приводит к параллельным не запланированным всплескам

энтропии в соседних промежуточных формах.²⁰ Такое понимание самоорганизационных изменений требует новой организационной и интеллектуальной реакции. Пока этого нет. Мы видим результаты шоковой терапии, сырьевой экономики и других непредусмотренных и непростительных действий. реформы, конечно, нужны, но каковы результаты реформ? Страдает все общество. Использование информационных технологий позволяющих мгновенно новую информацию включать в сферу управления. Это позволяет нахождение наиболее эффективных способов применения информационных технологий на практике государственного управления. Но пока данные технологии еще находятся в сфере теоретического конструирования.

Соотношение традиции и инновации в государственном управлении одна из самых сложных задач. Научного обоснование критериев эффективности государственного управления пока нет. В государственном управлении информация дифференцирована по отраслям. Кто-то поставил её на службу, а кто-то нет. Более того, технологии формирования, обработки, программного обеспечения различны и часто не стыкуются. Сама информация часто очень объемна,

20

См.: Пригожина И.Р., «Порядок из хаоса. Новый диалог человека с природой»/И.Р. Пригожина, И. Стенгерс // Пер. с англ. И.Р. Пригожина - М., 1986. – С. 35 - 39

многопланова и нет гарантии её достоверности. В этой связи некоторые информационные средства традиционны. Например, фельдгерская почта. Как было 100 лет назад так и сейчас. Федералы возят почту на поездах, на самолетах в чемоданах. Это пока надежнее. На новый уровень выходят РК- технологии. Лозунг «Если тебя нет в телевизоре, то тебя нет совсем». Власть СМИ выросла действительно до уровня четвертой власти.

Обилие информации не всегда хорошо. Сейчас уже можно говорить об информационном кризисе. Производится огромный объем информации, которую государственные органы не в состоянии усвоить. Появилось такое явление как «информационное загрязнение управленческой среды», затрудняющее процесс принятия решений. Возникло новое понимание политического пространства по *сетевому принципу*. Информационные сайты составляют новую политическую структуру современных обществ. Кое-кто из ученых современное общество называет обществом «сетевых структур».²¹

И.А. Василенко под сетевой структурой понимает децентрализованный комплекс взаимосвязанных узлов открытого типа, способных неограниченно расширяться путем

21

См.: *Костельс М.* Становление обществ сетевых структур //Новая постиндустриальная волна на Западе: антология. М., 199. с.494.

включения все новых и новых звеньев, что придает сети гибкость и динамичность²². Приводятся примеры: интернет, торговые сети, мафиозная сеть. Сетевую структуру имеет Евросоюз, сеть советов министров различных европейских государств. Главный признак сетевой структуры ускорение времени, уплотнение пространства. Информация быстро распространяется именно по сетевому признаку²³. С появлением и развитием сетей все важные параметры государственного управления изменились. Доминировавшие раньше вертикальные связи заменились на смешанные - вертикальные и горизонтальные. изменилось положение сотрудников по отношению к информации. Если раньше положение сотрудника на иерархической лестнице отличалось главным образом объемом доступной ему информации, то сейчас вся информация идет через низовые структуры. Уже такие лица как Эдвард Сноуден владеет информацией большей чем Барак Обама.

Информационные технологии серьезно изменили подходы к государственному управлению. Сегодня это одна из

22

См.: *Василенко И.А.* Государственное и муниципальное управление: учебник для бакалавров / И. А. Василенко- 5- е изд. - М.: Издательство Юрайт, 2013. – Серия: Бакалавр – с.59.

23

См.: *Василенко, И.А.* Государственное и муниципальное управление: учебник для бакалавров / И. А. Василенко- 5- е изд. - М.: Издательство Юрайт, 2013. – Серия: Бакалавр – с.61.

важнейших задач. Идет своеобразное соревнование между странами и правительствами. Сегодня уже нельзя принять решение без учета того, что оно еще на этапе подготовки станет достоянием гласности. Феномен Э.Сноудена подтверждает то, что появилась возможность тотального контроля за всем, что делается в правительствах, контроля за каждым человеком, независимо от его социального статуса.

Государственное управление в новых условиях приобретает принципиально новый, невиданный до сих пор уровень научности, высокую степень разработки информационно-коммуникационных технологий и технических средств. Все это требует нового подхода к подготовке кадров.

1.2 Понятие «система» и системный подход в государственном управлении

«Система» одно из наиболее часто используемых понятий. Мы говорим «солнечная система», «сердечно-сосудистая система» и т.д. К сожалению, не все, кто так говорит, достаточно четко понимают, что это такое. Существует много определений понятия «система». Наиболее распространенное определение - совокупность взаимосвязанных элементов, образующих целостность, некоторое единство. Изучение объектов и явлений как систем вызвало формирование нового подхода в науке - системного подхода.

Системный подход как общеметодологический принцип используется в различных отраслях науки и деятельности человека. Гносиологической основой системного подхода является общая теория систем, начало которого положил австрийский биолог Л. Фон Бертоланфи. Еще в начале 20-х годов он начал изучать организмы как определенные системы, обобщив свой взгляд в книге «Современная теория развития» (1929 г.) В этой книге он разработал системный подход к изучению биологических организмов. В 1969 году выходит его книга «Общая теория систем», в которой он теорию систем на основе принципа изоморфизма превращает в общедисциплинарную науку. Предназначение этой науки он видит в поиске структурного сходства законов, установленных в различных дисциплинах, исходя из которых можно вывести общесистемные закономерности. Впоследствии, благодаря трудам таких ученых как Н. Винер, У. Эшби, Ст. Биэр, Г. Хакен, Р. Акоф, С. Никифоров, И. Пригожин и других возник целый ряд смежных с общей теорией систем направлений - кибернетика, синергетика, теория самоорганизации, теория хаоса и др.

Чтобы разобраться с сущностью понятия «система» обратимся к простейшему примеру. Таким примером может быть молоток - механическая система - целое состоящее из частей. Типичный молоток, как известно, состоит из деревянной и железной частей. Если они находятся отдельно друг от друга,

то вряд ли их можно назвать молотком, даже если они рядом. Молотком они становятся тогда, когда деревянная рукоятка забивается в железную часть. Появляется орудие, которое славно служит человеку, пожалуй, миллионы лет. Очевидно, гением был наш предок, придумавший соединить эти две части. Если обозначить свойство рукоятки как единицу и свойство железки тоже за единицу, то свойство молотка явно больше их суммы, то есть больше двух. Откуда взялось приращение качеств? Зададим себе еще один вопрос: - что самое главное в молотке? Конечно, без железки и палки молотка нет, но и при их наличии его нет. Самое главное - соединение палки и железки. Идея соединения двух частей нематериальна, но именно она, при условии её реализации, становится основой возникновения системы. Тоже самое можно сказать и о такой механической системе - о часах. Здесь тоже, если все шестеренки сложить на столе, часами они не станут. Надо чтобы они вступили во взаимодействие в соответствии с замыслом автора, изобретателя часов. Удивительно - с одной стороны шестеренки, а с другой - и такой феномен, как время.

Мы говорили о механических системах, но нас интересуют не механические, а социальные, политические и экономические системы. В отношении такого рода систем дал определение Г. В. Атаманчук. «Под системой подразумевается способность некоего феномена проявлять себя во

взаимодействии с внешней средой как единое целое. Целостность системы обусловлена тем, что система как целое обладает такими свойствами, которых нет у составляющих её частей. При этом внутренние связи системы в определенном отношении сильнее, существеннее, важнее, чем внешние.²⁴

По интенсивности взаимодействия с внешней средой выделяют открытые и закрытые системы. Можно вообразить закрытую систему, но невозможно проверить её реакцию на внешнее воздействие, то есть доказать её реальность. Даже тюрьма в определенном смысле открытая система. Абсолютно открытых систем тоже не бывает. Иначе как мы выявим эту целостность, отделенность от внешней среды? Общество - это открытая система с интенсивными внешними связями.

Рассмотрим основные понятия теории систем.

1. Структура системы - это совокупность её подсистем, элементов и связей между ними. Системный анализ во многом представляет собой выявление структурных элементов, подсистем, связей между ними, обуславливающих целостность.

2. Подсистемой называется совокупность взаимосвязанных элементов. Сложная система может объединять несколько уровней. Подсистема любой системы сама

24

См.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: учебник/ Г.В. Атаманчук. - 4-е изд., стер. - И.: Издательство «Омега-Л», 2014. - С.114

является системой по отношению к входящим в ее состав элементам и подсистемам более низкого уровня.

3. Элементом любой системы является простейшая её часть. Другими словами, элемент - это предел членения системы с точки зрения решения конкретной задачи и поставленной цели.

Все системы обладают одинаковыми свойствами:

- целостность;
- взаимосвязанность элементов и подсистем;
- структуризация;
- цель;
- эмерджентность, то есть возникновение новых

свойств, отсутствующих у элементов её составляющих. В организационных системах, с которыми мы имеем дело, данное свойство называют «синергия», то есть эффект совместного действия.

Границы системы - это разного рода материальные и нематериальные ограничители, дистанцирующие систему от внешней среды. С точки зрения общей теории систем, каждая система выступает частью большей системы, которая иногда называется сверхсистема, суперсистема, надсистема.

Цикл жизни. Любая открытая система обладает циклом жизни: возникновение - становление – функционирование - кризис - крах.

Системообразующий элемент - элемент системы, от которого в решающей степени зависит функционирование всех остальных элементов и жизнеспособность системы в целом.

Система должна удовлетворять следующим требованиям:

1. Поведение каждого элемента системы влияет на поведение системы в целом; существенные свойства системы теряются, когда она расчленяется.

2. Поведение элементов системы и их воздействие на целое взаимозависимы; существенные свойства элементов системы при их отделении от системы также теряются.

Таким образом, свойств системы, поведение или состояние, которыми она обладает, отличаются от свойств, поведения или состояния образующих её элементов (подсистем). Система - это целое, которое нельзя понять путем анализа, то есть расчленения и изучения общих свойств по элементам. Исследование социальных систем предполагает анализ следующих основных характеристик:

- состояние - мгновенная, статическая характеристика системы, её параметры, свойства, которыми она обладает в данный момент времени;

- поведение системы - способность и закономерность перехода системы из одного состояния в другое,

изменение её параметров. Если состояние - это статическая характеристика, то поведение динамическая;

- коммуникативность - характеристика степени тесноты связей системы с внешней средой. Речь может идти о социальных, политических, экономических связях, раскрывающих сущность исследуемой системы;

- устойчивость системы - способность восстанавливаться после применения к ней внешнего воздействия любого типа;

- адаптивность - способность приспосабливаться к изменениям внешней среды;

- самоорганизация - способность системы в изменениям без целенаправленного внешнего воздействия.

К такой характеристике как самоорганизация мы еще вернемся в данном учебном пособии, а здесь рассмотрим классификацию систем.

Существуют различные подходы к классификации. Один из таких подходов, в зависимости от критериев, предлагает Е.В. Охотский:

- 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.²⁵

Продолжим данную классификацию и внесем такие критерии как равновесность и линейность. По данным критериям системы можно различать как линейные и нелинейные, равновесные и неравновесные. К анализу данных систем прибегают представители так называемой постнеклассической школы современной науки. На основе анализа неравновесных систем появились теория катастроф, синергетика, теория диссипативных структур и др.

Благодаря книгам И.Р. Пригжина из Брюссельского свободного университета широкое распространение получили представления о становлении порядка через хаос, о бифуркационных изменениях, необратимости времени, неустойчивости как фундаментальной характеристики

²⁵

См.: *Охотский Е. В.*, Теория и механизмы современного государственного управления: учебно-методический комплекс/ Е. В. Охотский. - М.: Издательство Юрайт, 2013. - Серия: Магистр- с.133

эволюционных процессов. В России большой вклад в данные исследования внесли С.П. Курдюмов, Н.Н. Моисеев, Е.Н. Князева, Г.Г. Малинецкий, В.В. Васильчикова, В.Л. Романов и др. В обобщенном смысле их исследования можно отнести к научной дисциплине, которую немецкий физик Г. Хакен назвал синергетикой. По определению Е.Н. Княzewой, синергетика есть самоорганизация и коэволюция сложных систем. Несмотря на то, что исследования Пригожина и Хакена касались физических явлений, общие методологические установки можно использовать и в ходе анализа социальных и политических явлений.

Во-первых, нельзя навязывать пути развития сложноорганизованным системам. Необходимо понять, как можно способствовать их собственным тенденциям развития, как выводить системы на эти пути. Если говорить в общем плане, то важно постигать законы совместной жизнедеятельности природы и человека. Нельзя ускорить рост растения, потянув его за стебель. Таким образом можно погубить его. Чтобы ускорить рост, надо понять благодаря чему оно растет, удобрять почву, поливать, взрыхлять землю и т.д. То есть создавать благоприятную среду для роста и развития. То есть проблема управляемого развития приобретает форму самоуправяемого развития. Разумеется, все это мы экстраполируем на общество. Его тоже нельзя «тянуть» в

желаемом кому-то направлении, нарушая его естественный ход развития.

Во-вторых, синергетика демонстрирует, как и почему хаос может выступать в качестве созидającego начала, конструктивного механизма эволюции, как из хаоса может развиваться новая организация.

Через хаос осуществляется связь разных уровней организации. В определенные моменты — моменты неустойчивости малые возмущения, флуктуации могут приводить к принципиальным структурным изменениям. При этом в особых состояниях неустойчивости социальной среды действия отдельного человека могут повлиять на макросоциальные процессы.

☑ Передача А.И. Казанником своего места в Верховном Совете РСФСР Б.Н. Ельцину

В-третьих, синергетика свидетельствует, что для сложных систем существует несколько альтернативных путей развития, однако на выбор пути в точках бифуркации (ветвления), то есть на определенных этапах эволюции, проявляет себя некая предопределенность разворачивания процессов. По мнению некоторых ученых (Моисеев, Князева, Романов и др.), состояние системы определяется в эти моменты

не только её прошлым, но и будущим.

В-четвертых, синергетика открывает новые принципы сборки сложного эволюционного целого из частей, построение сложных развивающихся структур из простых. Объединение не сводится к сумме составляющих.

В-пятых, синергетика дает знания о том, как оперировать сложными системами и как эффективно управлять ими. Здесь главное не сила, а правильная архитектура воздействия. По принципу Лао Цзы: слабое побеждает сильное, мягкое побеждает твердое, тихое побеждает громкое.

В-шестых, синергетика раскрывает закономерности и условия протекания быстрых, лавинообразных процессов и процессов нелинейного самостимулирующего роста. Важно понять, как можно инициировать такого рода нелинейные, неравновесные процессы в открытых нелинейных средах и какие существуют требования, позволяющие избежать вероятностного распада сложных структур. События последних лет в Ливии, Ираке, Сирии, на Украине показывают, что определенные геополитические силы такой методикой обладают.

1.3 Государство и государственное управление

Коротко рассмотрев сущность системы и системного подхода, рассмотрим его применение к государственному управлению. Само управление, которое обычно рассматривают

как целенаправленное воздействие субъекта на объект, представляет собой систему. В этом смысле система управления содержит четыре подсистемы: субъект, объект, воздействие и цель, составляющих неразрывное единство. Не может быть управления без субъекта управления, не может быть и без объекта. Не может быть управления без цели, ну и, разумеется, без воздействия. С точки зрения кибернетического подхода имеется и пятый элемент - обратная связь. Мы еще коснемся этого подхода. С точки зрения Е. В. Охотского «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, подсистеме статусов, целей, задач и функций; подсистеме принципов, форм, методов и средств; подсистеме законов, с помощью которых обеспечивается управляющее воздействие».²⁶ Любое управление предполагает наличие цели, управляющей и управляемой подсистем, все как и в менеджменте. Но все-таки в отношении государственного управления, управление можно трактовать как субъектное - субъектные отношения, ибо народ не инертная

26

См.: *Охотский Е. В.*, Теория и механизмы современного государственного управления: учебно-методический комплекс/ Е. В. Охотский. - М.: Издательство Юрайт, 2013. - Серия: Магистр - С.134

масса, а живой организм, развивающийся по своим собственным законам, к тому же по Конституции РФ он является источником и сувереном власти. Государственное управление все-таки многие авторы рассматривают как субъектно — объектные отношения. Но здесь не очевиден ни субъект, ни объект. Считать государство субъектом управления можно лишь условно, и тем более ошибочно считать общество объектом управления. Такой подход к государственному управлению был бы весьма примитивным, пригодным лишь для тоталитарного режима.

В любом случае субъектом управления считается государство. В соответствии с Конституцией РФ в России учреждается демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления, в котором носителем и единственным источником власти является его многонациональный народ.²⁷

Общество наделяет властью государство, которое действует как субъект управления в масштабе всей страны. В литературе часто государство показывается как стоящее вне общества или над ним и противостоящим ему. Автор концепции кратологии В.Ф.Халипов утверждает: Государство — это совокупность официальных органов власти? «Юридическая

27

См.: Конституция Российской Федерации: принята общероссийским референдумом от 12 декабря 1993 г. М., 2010.

энциклопедия»: «Государство есть способ организации классового общества. Основной институт политической системы, форма организации публичной власти. Объективным выражением государства является совокупность представительных, исполнительных и судебных государственных органов, образующих государственный аппарат».²⁸ Говоря в целом, одного всеми принятого определения государства в науке нет. Обычно государство люди воспринимают как форму общества, как политическую организацию общества. Современное государство имеет ограниченное поле деятельности и влияния на общество. По мнению Г.В.Атаманчука, оно объединяет людей, проживающих на территории, очерченной государственными границами. Это территориальная организация людей. Такое понимание, по его мнению, преодолевает родоплеменные связи и они заменяются сугубо общественными. Возникшая государственная структура должна быть нейтральной по отношению к национальным, религиозным и социальным признакам. Формой государственного объединения служит институт гражданства. Объединяя людей, государство выражает общие для всех интегрированные потребности, интересы и цели

28

См.: *Пиккулькин А.В.* «Государство — это форма организации соответствующей территории, общества, публичной власти»// *Энци. М.: Юрисформистор, 2001 - С.210*

жизнедеятельности всего сообщества.²⁹

Это очень важно понять, поскольку для многих, в том числе крупных политиков, государство - это политическая организация представителей одного этноса. Нередко можно услышать лозунги: Латвия для латышей, Германия для немцев, Россия для русских и т.д. Такое моноэтническое понимание проникло в название многих государств. Например - Татарстан, Башкортостан, Казахстан. В переводе эти слова означают соответственно страна татар, страна башкир, страна казахов. Надо заметить, что представители титульных этносов, особенно в первых двух республиках, составляют меньшинство.

Через организационные структуры и механизмы государства формируется и закрепляется всеобщая воля, придающая государственным установлениям обязательный характер.

Признаками государства выступает наличие не только определенной территории, на которую распространяется его юрисдикция, но и правовой системы государственного управления. Кроме того, государство утверждает себя формой государственного устройства, государственным языком и символикой (герб, гимн, флаг) легитимностью государственной

29

См.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: учебник / Г.В. Атаманчук. - 4-е изд., стер. - И.: Издательство «Омега-Л», 2014. - С.44

власти.

Правовая система воплощается в законах и других нормативных правовых актах, являющихся обязательными для государственной власти и граждан. Закон (это в идеале) закрепляет порядок, который граждане признают разумным и справедливым. Хотя понятие справедливости разными слоями понимается по-разному, тем не менее оно носит объективный характер и позволяет поддерживать порядок в обществе.

Для обеспечения реализации своих целей и функций, государство создает свой аппарат. Этот аппарат имеет сложную структуру. Одна часть связана с принятием, исполнением законов, судебной защитой, другая обеспечивает правопорядок и международную безопасность, взаимоотношения с миром.

В виде формы общества государство выступает одновременно структурой и механизмом общественного самоуправления. Общество, а следовательно и государства обладает свойством самоорганизации и самоуправления. Самоорганизующееся общество задает импульсы и направления для реформирования государства и ставит перед ним задачи в виде социальных потребностей. Государство «идет» от общества и призвано обслуживать его потребности, интересы, цели и, главное, волю. Государство должно иметь только те институты, которые необходимы обществу и несут ему благо, вовлекать в них как можно большее число граждан. Это определяет степень

его демократичности. Итак, по определению Г.В.Атаманчука,³⁰ «Государство есть публичная и легитимная (нормативно выраженная) властная сила общества».

В основе существования и функционирования государства лежит так называемый государственный интерес. Попробуем разобраться с этим понятием.

Само понятие «государственный интерес» состоит из 2-х слов: «интерес» и «государство». Значение этих слов известно. «Интерес» в личностном смысле можно понимать как отражение в сознании потребности субъекта в чем-либо. А потребность, как известно, это нужда в чем-либо, без чего социальный субъект не может существовать. Таким образом, потребность рождает интерес, а интерес формирует мотивацию субъекта к деятельности, направленной на удовлетворение потребности.

Другое понятие - «государство» имеет много толкований, наиболее распространенным из которых является следующее: политическая организация общества с определенной формой правления, то есть под государством мы понимаем в данном случае не аппарат насилия исключительно, как говорил К. Марс, и не орган, обладающий легитимным правом физического насилия над человеком, как говорил М. Вебер, а организацию

30

См.: Атаманчук, Г. В. Теория государственного управления: учебник / Г.В. Атаманчук.-4-е издж., стер.-И.; Издательство «Омега-Л», 2014. – С.45

общества, всего общества, его политическую структуру.

Чтобы государство действительно было государством, необходимо соблюдение целого ряда признаков. Какие же признаки характеризуют государство? Это особенно важно понимать сейчас, когда из «осколков» Советского союза созданы новые государства. Этот процесс еще не завершен. Именно поэтому то там, то там возникают конфликты, причем, нередко, кровопролитные.

Устойчивыми признаками государства всех времен и народов являются следующие:

1. Наличие монопольных прав. Государство и только государство имеет право на принятие законов и организацию контроля за их исполнением, право на выпуск государственных денег, внешнеполитическую деятельность, сбор налогов, физическое насилие, создание вооруженных сил и т.д.

2. Наличие обязанностей. Обязанности государства тесно связаны с его правами и состоят, прежде всего, в обеспечении безопасности граждан, исполнении законов всеми субъектами права, охране границ, удовлетворении материальных и духовных потребностей населения и т.д.

3. Наличие управленческих структур центральной и периферийной власти, способных осуществлять эффективное управление.

4. Наличие социальной базы правящих сил, то есть государственная власть должна опираться на поддержку всего народа или хотя бы значительное её части. В противном случае оно не может быть легитимным.

Пожалуй, можно найти и другие признаки, но уже этих достаточно, чтобы сказать: есть государство или его нет.

В стабильном государстве все эти признаки реализуются в полном объеме и сбалансированы между собой. Если какой-либо признак или группа признаков не реализуется в полном объеме или не сбалансированы, то государство теряет устойчивость.

Также как без удовлетворения биогенных и социогенных потребностей не может существовать человеческая личность, также и государство не может существовать без наличия признаков государства. Следовательно, признаки государства можно рассматривать в качестве потребности государства как социально-политического института, необходимой для его существования. Отражение этой потребности в общественном сознании и политике есть государственный интерес.

Исходя из этого, можно дать определение этому понятию. Государственный интерес есть отражение в общественном сознании и политике потребности государства в осуществлении признаков государства всеми ветвями власти с помощью государственного аппарата и при активном участии

граждан данного государства. Таким образом, мы коротко рассмотрели субъект государственного управления — государство. Теперь рассмотрим второй элемент системы управления - цель.

Цели государственного управления. В основе управленческой деятельности лежат цели. Бесцельным управление быть не может. Иначе это не управление. Следует различать понятия «миссия» и «цель». Миссия характеризует предназначение организации, раскрывает смысл её существования. Цель- это мысленное предвосхищение желаемых результатов каких-либо действий. Понятие «целеполагание» означает процесс построения цели. Он складывается из анализа факторов внешней и внутренней среды, влияющих на развитие системы, способствующих или тормозящих этот процесс. Учет всех этих факторов позволяет объективно оценить перспективы развития, обосновать желаемую цель.

Е.В. Охотский дает такое определение цели. «Цель в управлении — это идеальный, внутренне побуждающий мотив деятельности власти во имя удовлетворения насущных потребностей и интересов общества».³¹ На практике

31

См.: *Охотский Е. В.*, Теория и механизмы современного государственного управления: учебно-методический комплекс/ Е. В.

декларируемые цели часто носили декоративный характер, как некое «украшение» действующей власти, заботящейся о народе. Всегда во все времена власть заявляла, что главная её цель - благо человека. В советское время бытовала шутка: «всё для человека, для его блага. И мы знаем этого человека». Эта шутка уместна и в наши дни.

Эгалитаризм, то есть явление родившееся бесконечно давно и представляющее собой «равенство результатов» (по М. Фридману) отвергался и в советское время, отвергается и сейчас, но все же идея социальной справедливости многими воспринимается с эгалитаристских позиций: независимо от способностей человека, результатов его труда — все должны иметь примерно равное вознаграждение. Преобразование России, в основу которого легло распределение национального богатства, созданного многими поколениями людей, среди узкого круга лиц, приближенных к власти, дало пищу этому чувству. Но в данном случае, это не просто эгалитаризм - «все разделить поровну», а ощущение несправедливости. В советское время официальной целью государственного управления было удовлетворение постоянно растущих потребностей народа. Сейчас ставится примерно такая же цель. Наша страна провозглашена демократическим, правовым, социальным государством, цель которого — общество достойной жизни и

свободного развития человека. Развернутая редакция этой цели была сформулирована в президентском Послании Федеральному собранию РФ в мае 2003 года, а затем многократно уточнялась в других программных документах государства. Например, в послании 2010 года, сказано, что наша страна должна прочно утвердиться в статусе современной мировой державы, главная ценность, которой «духовность и единство российского народа».³² Однако для этого одного желания мало. Нужна модернизация производства, то есть переход на новые современные технологии. Полная перестройка системы подготовки кадров, современная инвестиционная политика и многое, многое другое. Существуют различные пути движения к цели. Каждая партия предлагает свой путь. Ниже представлен цели формулируемые Президентами РФ в Посланиях Федеральному собранию за разные годы. (скомпанованные Е.В. Охотским.)

1) последовательное развитие многопартийной политической системы, укрепление демократических институтов, формирование дееспособного гражданского общества, развитие гражданского самосознания;

2) построение государства, обеспечивающего

32

См.: Путин В.В. Программа 2012 - 2018 / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.putin2012.ru>

безопасную и достойную жизнь людей;

3) модернизация экономики и технологическое обновление производства, активизация свободного и социально ответственного предпринимательства. В приоритетном порядке должно стимулироваться развитие высокотехнологичной химии, производство композитных и неметаллических материалов, авиационной промышленности, информационно - коммуникационных технологий, нанотехнологий, космического комплекса;

4) создание эффективной системы управления в природоохранной сфере;

5) физическое и моральное оздоровление нации, особенно подрастающего поколения, развитие медицинской техники и отечественной фармацевтики.

6) освоение инновационных энергетических технологий, причем к традиционным, так и в альтернативных сферах энергетического комплекса;

7) формирование комфортной среды для научных разработок мирового уровня, развитие космических технологий и телекоммуникаций, в том числе ГЛОНАСС, и государственной сети цифрового телевидения. Выделение средств на научные исследования ведущих университетов, центров фундаментальной науки, государственных научных фондов и крупных промышленных компаний значительно увеличивается,

и тем самым размеры научных грантов становятся сопоставимыми с предоставляемыми ведущими научными центрами Запада;

8) 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 конкурентно способным на мировом рынке;

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

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

11) укрепление позиций России в международных делах, развитие сотрудничества в сфере безопасности, активизация научно - культурного обмена, наращивание экономической дипломатии.³³

Все это цели государственного управления. Каждая из них распадается на подцели, а те еще, в свою очередь, делятся по подцели и так образуется «дерево целей»

По своей сути цели государственного управления носят объективный характер, так как в их основе лежат потребности и интересы населения. Цели зарождаются «внизу» и носителями их являются представители различных социальных слоев и групп. Конечно, из всего многообразия целей можно вычленить те, что касаются всего общества, но есть и те, которые касаются различных групп населения. Задача государства состоит в том чтобы сбалансировать цели, из всего многообразия целей вычленить те, которые носят приоритетный характер,

См.: *Послание Президента РФ* Федеральному собранию от 26 апреля 2007 г.// Консультант Плюс: справочно-правовая система. [Электронный ресурс] – Режим доступа URL: <http://www.consultant.ru/>

Послание Президента РФ Федеральному собранию от 5 ноября 2008 г.// Консультант Плюс: справочно-правовая система. [Электронный ресурс] – Режим доступа URL: <http://www.consultant.ru/>

Послание Президента РФ Федеральному собранию от 12 ноября 2009 г. // Консультант Плюс: справочно-правовая система. [Электронный ресурс] – Режим доступа URL: <http://www.consultant.ru/>

Послание Президента РФ Федеральному собранию от 30 ноября 2010 г.// Консультант Плюс: справочно-правовая система. [Электронный ресурс] – Режим доступа URL: <http://www.consultant.ru/>

Послание Президента РФ Федеральному собранию от 4 декабря 2014 г.// Консультант Плюс: справочно-правовая система. [Электронный ресурс] – Режим доступа URL: <http://www.consultant.ru/>

Послание Президента РФ Федеральному собранию от 3 декабря 2015 г.// Консультант Плюс: справочно-правовая система. [Электронный ресурс] – Режим доступа URL: <http://www.consultant.ru/>

максимально отвечают потребностям и интересам общества. Формулирование целей- это заглядывание в будущее. Научный прогноз - необходимое условие разработки и формулирования целей.

По форме цели всегда носят субъективный характер. Они являются результатом мыслительной работы политиков, продукт их сознательного выбора. После анализа, экспертизы, цели ложатся в основу нормативных правовых актов. С этого начинается процесс законодательного закрепления целей, государственной политики и государственного управления.

Объект государственного управления: общество как самоорганизующаяся система. Прежде чем приступить к изучению процесса выработки государственной политики и государственного управления, то есть элемента, который мы, характеризуя системный подход к управлению, назвали словом - воздействие, рассмотрим объект государственного управления. Разумеется, речь идет о социальном объекте, но не только. Чтобы понять сущность объекта государственного управления следует обратиться к теории социальной самоорганизации, которая является имманентным свойством социальных систем.³⁴ Вопрос об объекте государственного управления многими

³⁴

См.: Новокрещёнов А.В. «Социальная самоорганизация как имманентное свойство социальной системы» Развитие территорий №1. 2015. - С.54 -59

авторами понимается неоднозначно. У автора данного курса лекций имеется своя точка зрения на объект государственного управления. Представим её по возможности более детально и сопоставим с другой точкой зрения, которую разделяют некоторые авторы.

В последние годы заметно усилилось внимание к проблеме публичного управления, имея в виду и административно - государственное или муниципальное управление. Это внимание, очевидно, вызвано потребностью в его совершенствовании. Знакомясь с публикациями на эту тему, невольно обращаешь внимание на то, что некоторые авторы, говоря о социальном управлении, не делают различия между обществом и целевой организацией. Примером в этом отношении является учебное пособие «Основы социального управления» под ред. В.Н. Иванова.³⁵

Но общество и целевая организация – отнюдь не одно и то же. Применительно к обществу более корректно, представляется, употреблять слово служба, служение. По мнению авторов названного учебного пособия, социальное управление – это “процесс целенаправленного воздействия управляющей системы на управляемую для достижения ее

35

См.: *Основы социального управления* /Под ред. Иванова В.Н. «С.М. Высшая школа, 2001.

эффективного функционирования и развития».³⁶ Следует скорее отнести это определение к целевой организации. Определений понятие “организация” много и они широко известны. Приведем одно из них. Это объединение людей ради достижения какой-то цели, которую они не могут достичь поодиночке, но которая важна для каждого. Если человек может достичь своей цели в одиночку, то он так и поступает, никакой организации в этом случае не нужно. Цель определяет и структуру, и функции организации, и численный, и профессиональный состав персонала. Классик теории управления А. Файоль рассматривает организацию как безличный механизм, построенный из формализованных связей, статусов, целей, в виде многоуровневой административной иерархии. Организация в этом смысле есть, прежде всего, инструмент решения задач, человек не выступает в ней как личность. Он идентифицируется с той функцией, которую осуществляет. Разумеется, в любой организации есть и неформальные отношения, и социально-психологические, но доминирующими все же являются функциональные.³⁷

Что касается общества, любого города или даже деревни,

³⁶

См.: *Основы социального управления* /Под ред. Иванова В.Н. «С.М. Высшая школа, 2001. С 16

³⁷

См. *Файоль А., Эмерсон Г., Тэйлор Ф., Форд Г* Общее и промышленное управление // *Управление - это наука и искусство*. М., 1992.

то здесь люди не просто работают и производят продукцию, но живут своей личной жизнью: женятся и разводятся, рожают детей и умирают, любят и ненавидят, совершают подвиги и преступления. И все это сопровождается общественной нравственностью, традициями, ритуалами, социальным контролем. Сказать: «Я всем этим управляю», было бы, по меньшей мере, самонадеянно, даже если сказавший – глава этого города или села. Понятие “общество” имеет масштабный характер. Это – социокультурная система, которая обладает таким доминирующим свойством как самоорганизация. Механизм самоорганизации охватывает не только социальные, политические, хозяйственные явления, но факторы самого различного плана, например, биоприродные, демографические, психологические и духовные. И традиции, и нравственность, и право, и само государство – продукт самоорганизации общества. Субъектно - объектные отношения в обществе представляются не столь однозначно как в целевой организации.

Имеется ли у общества цель? В принципе, цель можно поставить. В истории государств такие примеры легко найти. Целью может быть, например, мировое господство. Как это было в фашистской Германии или, скажем, коммунизм, как это было у нас. Как появляются такие цели? Очевидно, они не вытекают из потребностей общества, а являются изобретением правящих сил. Как только правящие силы определяют цель для

всего общества, оно, это общество, приобретает черты организации. Здесь также как в организации субъект возвышается над объектом, в качестве которого предстает народ, указывает ему цель, вырабатывает средства ее достижения и ведет к поставленной цели. Как называется такой тип государства, известно. Наиболее ярко он проявился в гитлеровской Германии. Наше общество тоже в недавнем прошлом имело и цель, и направляющую силу, и средства достижения цели. Насколько это было эффективно – другой вопрос. Главное состояло в том, что все общество и области, и города, и районы представляли собой иерархизированные структурные элементы единой организации. У этой модели был очень существенный недостаток – люди не хотели работать, ибо поставленная свыше цель не была их целью. Она была чужда им.

Демократическое общество не имеет цели. Попытки сформулировать общую цель не имеют успеха. Если бы такая цель появилась, это бы означало отход от демократического развития, возврат к тоталитаризму. Само общество есть результат необходимости составляющих его членов в самосохранении. Именно необходимость в самосохранении вида *Homo Sapiens* привела к возникновению семьи, нравственности, права, государства и других социальных институтов. Подчеркиваю, все эти институты возникли, специально их никто

не создавал. Термин “создание” предполагает создателя. В том, что касается общества и его институтов личность создателя исключена. Назначение названных институтов, в том числе государства, – обеспечить регулирование социальных процессов, происходящих в обществе. Их роль служебная.

Общество, как любая система, стремится к самосохранению своей целостности и устойчивости по отношению как к внешней среде, так и к внутренней энтропии. Сохранение устойчивости социальной системы требует регулирования ее жизнедеятельности. Понятие “регулирование” имеет несколько значений:

- «приведение в порядок, упорядочение...»;
- совокупность предписаний, исходящих от органов власти или управления, имеющих целью внести порядок в ту или иную сферу жизни;
- форма целенаправленного управляющего воздействия, ориентированного на поддержание равновесия в управляемом объекте и на его развитие посредством введения в него регуляторов.³⁸

Исходя из этого определения, можно понять, что регулирование относится и к самоорганизации социальной

38

См. *Файоль А., Эмерсон Г., Тэйлор Ф., Форд Г* Общее и промышленное управление // Управление - это наука и искусство. М., 1992.

системы, и к упорядочивающей деятельности органов власти. То есть в самом общем виде и самоорганизация, и власть являются формами социального регулирования. Именно тот факт, что регулирующее, т.е. упорядочивающее начало выступает как общий, определяющий внутреннее содержание и самоорганизации, и управления признак, позволяет независимо от имеющихся разнонаправленных моментов говорить о них как о явлениях одной сущности. Более того, регулирующий момент составляет определенное внутреннее содержание данного явления. Попробуем разобраться в этом более основательно.

Прежде всего, следует сказать, что это неперенный атрибут общественных отношений. По мнению М.Н. Сетрова, “регулирование может быть определено как процесс изменения взаимосвязи элементов системы, направленный на ее сохранение. Это определение, — добавил он, — охватывает все виды регулирования, в том числе и процесс управления”. Под “сохранением системы” следует иметь в виду не сохранение какого-то ее стационарного состояния, а противодействие всему, что могло бы разрушить ее внутренние законы функционирования и развития.³⁹

Регулирование социальных процессов может быть

39

См.: Сетров М.Н. Основы функциональной теории организации. Л., 1972.

объективным и субъективным. Объективное, в свою очередь, предстает как природное, производственно-экономическое и социокультурное. Субъективное – как осознанное воздействие субъекта на социальные процессы. Объективное регулирование осуществляется спонтанно, независимо от сознания. Здесь действуют законы стихийной самоорганизации и саморегуляции социума. Субъективное регулирование осуществляется через посредство специально созданных для этой цели органов власти и управления. То есть объективный и субъективный виды регулирования различаются наличием или отсутствием осознанных регулятивных действий. Рассмотрим каждый из названных видов и типов регулирования социальных процессов.

Природное регулирование социальных процессов.

Наиболее дискуссионным, вызывающим большое число вопросов и сомнений является природное упорядочение социальных процессов. Во-первых, необходимо представить понимание понятия “природа”. Среди большого числа определений этого понятия для наиболее приемлемым является то, которое дано в «Кратком толковом словаре русского языка». «Природа, – указывается в нем, – все существующее в мире, не созданное человеком (поля, леса, горы и т.д.)»⁴⁰ Конечно, в

40

См.: *Сетров М.Н.* Основы функциональной теории организации. Л., 1972.

перечне элементов, составляющих понятие “Природа” нет человека, но можно догадаться, что предполагается и человек, ибо и он не создан человеком. Кто создал человека трудно сказать. Церковь утверждает, что человека создал Бог. По мнению Ф. Энгельса, труд создал человека. Вмешиваться в этот спор нет смысла.

Человека мы не отделяем от Природы, не рассматриваем их как две противостоящие субстанции. Человека и Природу мы рассматриваем как часть и целое, как элемент и систему и, основываясь на общей теории систем, пытаемся представить их взаимодействие именно как взаимодействие части и целого. Человек – существо биосоциальное и представляет собой биосоциальную систему. В нем как бы соприкасаются и реализуются в своем единстве биологическая и социальная системы.

В то же время, можно предположить, что биологическая составляющая этой биосоциальной системы является элементом биологической системы, а социальная составляющая – социальной. Причем обе эти системы живут и развиваются по своим собственным законам, пересекаясь в человеке. Человек – это место встречи природы и культуры.

Говоря “биологическая”, мы имеем в виду то, что в Человеке является общим для всего животного мира. Разумеется, эта биосистема, в свою очередь, есть подсистема и

даже элемент всеобщей системы, каковой является Природа. Признав Человека существом биосоциальным и включенным своей биологической составляющей в биосистему, нам ничего не остается, как признать способность биологической природы Человека, как и любого существа, к развитию и самоорганизации по биологическим законам, по законам биосистемы. Причем рациональной самоорганизации, как и всему, что присуще Природе. Оставаясь в биологической системе, Человек развивает социальную систему и представляет собой единство этих двух систем, развивающихся как единая биосоциальная суперсистема.

Производственно - экономическое регулирование социальных процессов. Под этим следует понимать регулятивное воздействие на общественное развитие со стороны способа производства, его составляющих – производительных сил и производственных отношений. Такими регуляторами могут выступать рыночные цены, конкурентная борьба, социальные противоречия и т.д.

Производственные отношения – это отношения людей в процессе производства, обмена и распределения благ. Их основой является форма собственности на средства производства. Форма собственности определяет производственные отношения в целом и, прежде всего, взаимоотношения всех общественных групп, занятых в процессе

производства, в частности, принцип распределения произведенных благ, а также мест, занимаемых в результате разделения труда, и степень допустимого участия в доходе, приносимом производством. Именно здесь кроется “невидимая рука” Адама Смита, которая все ставит на свои места.

Удовлетворение биогенных и социогенных потребностей с необходимостью приводят к совместной работе, разделению труда — словом к определенной системе производственных отношений. Замечу, что это происходит не по чьему-то повелению или желанию, а объективно, независимо от сознания участников этого процесса. То есть вновь мы видим объективный процесс социального регулирования. Складывающиеся производственные отношения становятся основой других форм совместной жизни, образующихся в результате взаимодействия людей, возникает сеть внепроизводственных отношений. Таким образом, складывается сложнейший механизм социальной самоорганизации и самоуправления.

Между природными и экономическими основами самоорганизации существует прочная зависимость. Строение социального организма и его жизненные процессы, географические условия устанавливают определенные рамки для процесса производства и оказывают влияние на формирование основы общественной жизни.

Убежденных сторонников в достаточности производственно - экономических механизмов в регулировании всех социальных процессов и отсутствии необходимости в этом государства в истории науки было много. Достаточно вспомнить французскую школу физиократов, которая отводила государству роль “ночного сторожа”; учение Адама Смита о “невидимой руке” управления; К. Маркса и Ф. Энгельса, которые также, как известно, отрицали необходимость государства при коммунизме. И в наше время эта тема не потеряла своей актуальности. Л. фон Мизес, Ф. фон Хайек, А. Горц и другие ученые XX века убедительно доказывают необходимость снижения роли и постепенного отмирания государства в свободном обществе. Все социальные процессы, по их мнению, с успехом урегулирует рынок, которому они дают широкое толкование. Мы в своих суждениях не столь категоричны: регулирующую роль государства устранить нельзя. Другое дело, какой должна быть эта роль.

Социокультурное регулирование социальных процессов.

Любое общество, независимо от того, первобытное это общество или современное, африканское или европейское, стремится упорядочить отношения между своими членами. Для этого оно вырабатывает правила общежития и направляет усилия к тому, чтобы все социальные группы и отдельные

личности соблюдали эти правила. Эти процессы происходят спонтанно. Очень убедительно на этот счет высказался П. Сорокин: «Люди, поставленные в необходимость жить совместно, волей-неволей должны вырабатывать какой-то порядок существования. Никакая продолжительная совместная жизнь их невозможна, если их отношения сегодня будут одни, завтра другие, если каждый из людей не будет знать, что он должен делать, как должен относиться к другим людям».⁴¹ Нормы и правила не устанавливаются быстро и одновременно, они формируются постепенно в процессе совместной деятельности людей. Всеобщее признание получает и закрепляется такое поведение, которое способствует устойчивости и стабильности в развитии общества. «Опривыченные» действия и образцы поведения закрепляются в социальных нормах. Отбор и закрепление образцов поведения и действия осуществляется с позиции их значимости и важности в первую очередь для выживания общества, а не отдельного индивида.

Выработав правила и образцы поведения, общество стремится привить их всем своим членам. Собственно, в этом и состоит процесс социализации и воспитания. Чтобы жить в

41

См.: *Сорокин П.* Общедоступный учебник по социологии. М.: Наука, 1994.

обществе и пользоваться его благами человек должен принять сложившиеся нормы поведения. Но, как известно, это происходит не всегда. Выработка единых норм для всех людей осложняется различными условиями существования различных социальных групп. Девиантное поведение также естественно, как и нормальное. Но наличие девиации и девиантов приводит к возникновению различных форм социального контроля и, более того, делает необходимым принуждение. Еще Т. Гоббс в своем «Левиафане» говорил: «Если бы мы могли предположить, что большая масса людей согласна соблюдать правила справедливости и другие естественные законы при отсутствии общей власти, держащей их в страхе, то мы с таким же основанием могли бы предположить то же самое и относительно всего человеческого рода, и тогда не существовало бы, да и не было бы никакой необходимости в существовании гражданского правления или государства, ибо тогда существовал бы мир без подчинения». Это действительно так, среди граждан всегда найдутся те, кто не согласится добровольно соблюдать «правила справедливости и другие естественные законы»,⁴² а, следовательно, органы власти и управления необходимы.

42

См.: *Сорокин П.* Общедоступный учебник по социологии. М.: Наука, 1994.

Социально-субъективное регулирование социальных процессов. Это регулирование осуществляется через посредство созданных для этой цели органов власти и управления. Как пишет В. Похмелкин, осуществлять социальное регулирование, значит предоставлять участникам общественных отношений права и возлагать на них обязанности, а также закреплять гарантии и способы их осуществления.⁴³ Осмысление социально-регулятивного механизма позволяет обнаружить два противоположных метода упорядочивающего воздействия на общественные процессы. На один из них мы уже указывали в начале данного параграфа. Он основан на обособленности и соподчиненности социальных субъектов. Его использование связано с внешним управлением, когда источник регулирования отделен от объекта и, по существу, выражается в навязывании чужой воли, принуждении к исполнению обязанностей. Этот метод социального регулирования основывается на классическом подходе к социальному управлению. Напомним, что классический подход основан на линейном представлении о социальных процессах и возможностях целенаправленного проектирования будущего и получения того результата, который нужен управляющему. Но в этом случае, чтобы управление было

43

См.: Похмелкин В.В. Царство свободы дорога. [Электронный документ] – Режим доступа: [http:// www.librussia.ru/pohmelkin_1.htm](http://www.librussia.ru/pohmelkin_1.htm)

действенным, необходимо исключить “вмешательство” других регуляций. Это достигается жестким волевым воздействием на объект, ограничением свободы его саморазвития.

Второй метод – либеральный, диспозитивный, гражданско-правовой, автономный базируется на самостоятельности, естественной взаимозависимости людей и связан с использованием различных форм координации саморегулирования, основной из которых является добровольное соглашение. Этот метод основан на так называемой постнеклассической парадигме социального управления. Один из адептов этой парадигмы – В.Л. Романов определяет место субъекта управления в структуре общества. Он полагает, что непосредственно включенный в социальную жизнь субъект, живет этой жизнью, ее проблемами, организуется в процессе социальной самоорганизации и реализуется в деле организации среды, в которую включен. Отсюда – полисубъектность социального управления, иерархически организованный и пронизывающий все общество управленческий процесс – социальные изменения вносят коррективы в структурные и качественные характеристики субъекта и объекта управления, не противопоставляя при этом, а синергизируя субъект-объектные отношения.⁴⁴

44

См.: Романов В.Л. Социальная самоорганизация и государственность.

В.Л. Романов – один из немногих, кто пытается раскрыть сущность социального управления с постнеклассических позиций. Чтобы не исказить его мысль, приведем ее дословно: “Объективно он (процесс социального управления – А.Н.) берет начало не из одной, какой-то высшей точки социального пространства, а зарождается во множестве микроуровневых очагов социальной самоорганизации. Спонтанно возникающие в процессе преодоления кризисной ситуации силы при прохождении индивидуумом точки бифуркации параметры порядка согласовывают частные и общие интересы конкретной общности и приобретают значение устраивающих (организующих) сил, направляющих и регулирующих движение (управляющих) факторов. Так в сопряжении самоорганизации, организации и управления формируется самоуправляемый локус. В процессе взаимодействия локальных социальных образований происходит отбор параметров порядка, согласующих отношение и поведение компонентов системы следующего организационного уровня”.⁴⁵

Исходя из всего вышеизложенного, можно сделать вывод: социальная самоорганизация и саморегуляция есть имманентное свойство любой социальной системы. Но и

М.: изд-во РАГС, 2000. С.94.

⁴⁵

См.: *Романов В.Л.* Социальная самоорганизация и государственность. М.: изд-во РАГС, 2000.

субъективное регулирующее начало – неотъемлемая составляющая социального развития. Социально-субъективное регулирование ориентируется на конкретную цель. Есть ли цель у спонтанной саморегуляции? Сторонники синергетического подхода к изучению социальных процессов Е.Н. Князева и С.П. Курдюмов⁴⁶ говорят о неких структурах-аттракторах, напоминающих собой “воронки”, втягивающие в себя поток. Причем эти структуры-аттракторы существуют в будущем и их можно рассматривать как цели эволюции. То есть телеология, таким образом, в неявной форме все-таки признается синергетикой. В качестве аттракторов иногда называют идеальные ориентиры жизнеустройства индивидов и общностей, которые, согласуясь с социальными и природными идеалами, одновременно направляют процесс формирования порядка на всех организационных уровнях социальной реальности. С этим можно было бы согласиться, если бы эти идеальные ориентиры жизнеустройства индивидов были приняты всеми или, по крайней мере, совпадали для большинства. Но это не так.

Вопрос о цели самоорганизации и саморегуляции чрезвычайно сложен. Однако его нельзя обойти стороной, ибо в

46

См.: Князева Е.Н., Курдюмов С.П. Законы эволюции и самоорганизации сложных систем. М.: Наука, 1994.

социальных процессах, наряду с управлением в традиционной форме: постановка целей, поиск и осуществление средств, ведущих к ее осуществлению, всегда существует спонтанная самоорганизация. Хорошо, если их цели совпадают. Часто, и жизнь нам дает множество примеров, когда управленческие решения противоречат ходу естественного развития. И тогда возникают социальные и биоприродные катаклизмы, отражающиеся, в конечном счете, на благополучии людей. Здесь важно понять, как соотносятся между собой два этих вида регулирования, что первично, а что вторично. Некоторые авторы решительно и бесповоротно в основу социальной регуляции ставят субъект с его разумом и целеполаганием. Наша точка зрения иная – сначала мы имеем стихийную регуляцию, самоорганизацию, естественное развитие и уже потом, на основе ясного осознания этого развития, регулирующую деятельность человека. Самое важное здесь состоит в том, чтобы эта деятельность не противоречила естественному ходу развития.

Если предположить, что цель любой самоорганизующейся системы в приобретении ею устойчивого состояния или упорядочения, то и цель управления в новом парадигмальном контексте должна происходить из потребности этой системы в собственном становлении и развитии, в необходимости содействия в раскрытии ее потенциала,

согласовании интенсивности и направления динамики самоорганизующихся локальных процессов с изменениями в среде ее функционирования. Таким образом, мы попытались с социосинергетических позиций показать общество как самоорганизующуюся систему и определить роль государства и государственного управления в этом самоорганизующемся процессе. Общество- это не косная материя, которая послушно движется туда куда ему повелел верховный правитель. Общество имеет собственные механизмы движения. Единственно правильно роль государства здесь определил китайский мыслитель древности Лао Цзы. Он говорит правителю, если хочешь, чтобы народ шел за тобой, иди за ним.⁴⁷

Завершая первый модуль рассмотрим вопрос о разработке и реализации государственной политики.

(*В данном случае понятия “регулирование” и “регуляция” мы рассматриваем как синонимы. Однако более корректно рассматривать понятие “регуляция” безотносительно к субъекту, а “регулирование” наоборот как осуществляемое под воздействием субъекта, регулятора.)

47

См. *Новокрещёнов А.В.* «Социальная самоорганизация как имманентное свойство социальной системы» Развитие территорий №1. 2015 с.54 -59

1.4. Государственная политика

Понятия «государственная политика» и «государственное управление» близкие, но не идентичные. Говоря об этих понятиях нельзя обойти вопрос о первичности. Сразу напрашивается ответ: политика первична, управление вторично. В структуре власти тоже существует четкое распределение ролей и должностей: лица, замещающие политические должности разрабатывают политику, а лица, выполняющие административные функции и являющиеся государственными служащими — реализуют политику на практике. Конечно, непреодолимых границ между первыми и вторыми не существует, и политики вмешиваются в административную деятельность и госслужащие в политику. Даже сама разработка проектов нормативных правовых актов осуществляется, в основном, госслужбой.

О государственном управлении мы уже обстоятельно говорили и давали определения. Теперь обратимся к государственной политике. Существует большое число определений государственной политики. Например, В.А. Кобзаненко дает такое определение «Государственная политика - это целенаправленная деятельность органов государственной власти по решению общественных проблем, достижению и реализации обозначенных целей развития общества или его определенных сфер. Она является средством, позволяющим

государству достичь определенных целей в конкретной области, используя правовые, экономические, административные методы воздействия, опираясь на ресурсы, которые имеются в его распоряжении»⁴⁸ Если сравнить это определение с определением государственного управления, то существенного различия мы не найдем. И в том и в другом случае имеется цель, субъект, объект, воздействие. Вот еще одно определение. Государственная политика — основные принципы, нормы деятельности по осуществлению государственной власти. Оно мало чем отличается от предыдущего. Так в чем же отличие государственной политики от государственного управления? Как видим, в самом определении государственной политики содержится государственное управление. Государственная политика осуществляется в следующей логической последовательности.

1. Определение основных проблем и выработка на этой основе целей по их преодолению.

2. Разработка нормативных правовых актов, планов и программ по реализации политики.

3. Реализации государственной политики, мониторинг политического процесса,

48

См.: Козбаненко В.А. Государственное управление. Том 1. М.: Статус, 2002. — С. 231

4. Оценка результатов реализации государственной политики.

Рассматривая эту логику видим, что начиная с третьего этапа государственная политика сливается с государственным управлением. Собственно, исполнительный орган присутствует и на первых двух этапах определение, анализ проблем не может быть оторван от деятельности органов исполнительной власти, собственно это и есть их задача. И разработка проектов нормативных правовых актов осуществляется как правило исполнительными органами. И все же основная концептуальная идея развития страны, её обоснование принадлежит политическим органам. Как бы то ни было, но роль исполнительной власти в государственной политике вторична.

Рассмотрим каждый из вышеназванных этапов подробнее. На практике все начинается с ежегодного послания Президента РФ Федеральному собранию, а в нем содержится определение и постановка общественных проблем. Как правило это:

- объективное существование каких-либо сложных для страны ситуаций;
- выделение проблемы и превращение её в общественную, если она затрагивает значительное количество людей;

- осознание важности проблемы органами государственной власти.

То есть проблемы возникают в результате каких-то противоречий и постепенно они начинают приобретать общественный характер. Государство не может не реагировать на эти проблемы. Конечно, лучше если заранее предвидеть возможность возникновения проблемы и предупредить её развитие. Но чаще всего и к её решению приступают после того, как она приобретает всеобщую значимость. Какова же последовательность деятельности органов власти по разработке политического решения. В.А. Козбанеко рассматривает этот процесс в следующей логической последовательности.

В начале лежит анализ проблем, факторов её обуславливающих, затем идет выработка целей и задач по решению проблем и, на этой основе, разрабатываются программы, планы и осуществляется оценка их возможности реализации. После этого начинается сложный процесс принятия решения, идут экспертизы (финансовая, экономическая, экологическая, юридическая и др.), изучается влияние условий протекания процесса, факторов детерминирующих его развитие, и на этой основе, в конце концов принимается политический правовой акт, который сопровождается мероприятиями по его реализации, формируется система управления, направленная на его проведения в жизнь; следующий шаг - реализация и

координация деятельности всех участников процесса, мониторинг и контроль.⁴⁹

В литературе о государственной политике основное внимание уделяется таким аспектам как:

- процесс разработки политики;
- содержание политики в определенной сфере;
- результаты и последствия политики;
- методы обоснования политики;
- аналитические исследования и др.

В разработке и осуществлении государственной политики участвуют многие организации, но главные все-таки принадлежит следующим авторам: законодательным (представительным) органам государственной власти, исполнительным органам, группам интересов и группам давления. Так, с их участием осуществляется политика в демократических странах. Это субъекты политики. Но нельзя забывать и объекты политики, то есть социальные слои и группы, на которые она распространяется. Грани между субъектом и объектом размыты. Влияние общества на политику возрастает. Даже если это влияние в нашей стране не так

49

См.: Государственное управление: основы теории и организации. Учебник в 2-х томах. Т.1. / Под ред. В.А. Козбаненко. М.: «Статут», 2002 – с. 213- 215

активно, как скажем во Франции, когда сотни тысяч выходят на улицу и добиваются принятия решений, выгодных для них. В России все не так очевидно, но постоянно идет подспудный процесс, который носит самоорганизующийся характер. Власти ничего не остается делать как принимать его к сведению.

Рассмотрим основные модели разработки государственной политики. Модель «сверху — вниз». Решения принимаются в верхних эшелонах власти и спускаются вниз. Так работала командно-административная система (КАС) в нашей стране, так во многом происходит и сейчас. Модель «снизу — вверх». На основе инициативы снизу, посредством активной роли общественных организаций, местного самоуправления разрабатываются проекты, которые впоследствии и принимаются наверху.

«Смешанная модель» предполагает объединение усилий в выработке государственной политики центральных органов с привлечением местных территориальных организаций и групп граждан. Собственно, реально государственная политика должна строиться именно по третьей модели. К этому надо стремиться. Но часто доминирует первый вариант. Это связано с ситуацией в международных отношениях, экономике, состоянием общества. Что касается второго варианта — снизу, то это идеальный случай, практически маловероятный.

Все эти модели выработки государственной политики

реализуются с участием всех трех ветвей власти: представительной, исполнительной и судебной. Считается, что перекос в ту или иную сторону с неизбежностью ведет к неустойчивости позиций государства. Но реально, почти всегда доминирует исполнительная власть. Наверное есть предел такого доминирования, после которого государство скатывается к диктатуре. Нормальное состояние, когда все эти ветви власти дополняют друг друга и, что немаловажно, контролируют друг друга.

Понятие «государственная политика» всеобъемлюще и носит скорее теоретический характер. На практике мы видим как она разбивается на различные виды. В широком обиходе такие понятия как «финансовая политика», «внешняя политика», «внутренняя политика», «социальная политика», «региональная политика», «кадровая политика» и т.д. Сколько таких государственных политик? Прямого ответа на этот вопрос нет. Их столько, сколько сфер жизнедеятельности общества. Нет такой сферы жизнедеятельности, которая бы выпадала из поля зрения государства. Беда в том, что некоторым сферам государство уделяет недостаточно внимания или политика не продумана, не выстроена и не имеет четко сформулированной цели, путей и средств реализации. Все виды государственной политики взаимосвязаны, дополняют друг друга, являются элементом системы — государственная политика. Если один из

элементов не выполняет свою роль, вся система дает сбой. Например, государственная кадровая политика касается всех сфер жизнедеятельности общества, но она у нас в последние годы совершенно невнятна, подготовка кадров идет стихийно, что негативно сказывается на развитии большинства отраслей народного хозяйства.

Существуют другие подходы к классификации государственной политики, они, как правило, касаются управления. Например, распределительная политика, регулирующая, административно-правовая, антикризисная. В настоящее время страна переживает экономический кризис, отягощенный зарубежными санкциями. В этих условиях разрабатывается антикризисная политика. Она касается всех сфер: и производства, и социальной сферы, и финансово - банковской и инвестиционной. Как видим, термин «государственная политика» очень неоднороден.

В любом случае, государственная политика должна:

- реагировать на изменения, происходящие в обществе и государстве;
- рассматривать любую проблему в связи с другими проблемами, носить системный характер;
- быть эффективной и результативной;

-пользоваться доверием населения.⁵⁰

Рассмотрим уровни государственной политики. Обычно выделяют федеральный уровень, региональный и местный. Такое деление условно, так как государственная политика едина, но всегда учитываются различные её аспекты, связанные с особенностью территории. Федеративное устройство, местное самоуправление предполагают определенную самостоятельность развития. Нет двух совершенно одинаковых регионов. Все они обладают своими особенностями, различными стартовыми возможностями, наличием производственной базы, социально-демографическими, а также природно-климатическими условиями. Все это требует от федерального центра создать такие правовые, финансово-экономические и другие условия, которые бы позволили все регионам успешно развиваться. Здесь нужна не конкуренция между субъектами Российской Федерации, а гармония отношений, взаимоподдержка и взаимная выгода.

На государственную политику влияют разнообразные факторы: - экономические (производство, занятость, налоги и т.д.);

-социальные (социальная структура, национально-

50

См.: Козбаненко В.А. Государственное управление. Том 1./ В.А. Козбаненко - М.: Статус, 2002. — С.219

этнические и религиозные группы, демографическая структура, нормы поведения);

-политико-правовая система (разделение властей, законодательство, структура политической власти, политический режим);

-технологическая система (развитие науки, техники и технологии, инновации и т.д.)

-международная система (внешняя политика, геополитическая ситуация, уровни сотрудничества с иностранными государствами).

Эти факторы, конечно, характерны для всей страны, но многие из них имеют значение и в регионах. Кроме названных факторов на выработку и реализацию государственной политики влияют и другие факторы, с которыми нельзя не считаться. В.А.Козбоненко считает, что это: политические факторы: политические партии, лоббистские организации, СМИ, общественное мнение, финансовые элиты; институциональные факторы: (законодательные (представительные) органы власти, органы исполнительной власти, судебные и контрольные организации. Экономические факторы: экономические программы, материальные и финансовые ресурсы; социальные факторы.⁵¹

51

См.: *Козбаненко В.А.* Государственное управление. Том 1./ В.А.

Государственная политика строится с учетом особенностей исторического развития российской государственности. Здесь нельзя не понимать и не принимать в расчет традиционный тип господства и подчинения, патернализм государственного управления, формировавшийся на протяжении веков и особенность нашей бюрократии, сохраняющей элементы патримониализма.

Вернемся к вопросу формирования государственной политики. Как мы уже говорили, в ее основе лежат цели и приоритеты государства в той области, в которая остро нуждается в государственном регулировании. Конечно, такой подход похож на работу пожарной команды, когда бросаются туда, где горит. Государственная политика должна носить плановый и стратегически сбалансированный характер. Однако избежать выделения наиболее острых проблем и сосредоточения на них внимания, не удастся. Было бы логично во всем объеме проблем выбрать те, которые представляют собой то звено цепи, потянув за которое вытянешь всю цепь. В реальной жизни часто возникают неотложные проблемы, пренебречь их решением или отложить на более поздний срок, не удастся. Проблема для человека наступает тогда, когда возникает разрыв между его потребностями и возможностями по их удовлетворению. В.А. Козбаненко определяет проблему, как противоречие между

постоянно возникающими человеческими потребностями и возможностями общества их удовлетворить.⁵²

Проблемы, как потребности, делятся на частные и общественные. Что касается общественных проблем, то к ним относятся те, которые имеют отношение к жизни больших групп или слоев населения. К общественным проблемам относятся и те, которые вызывают интерес населения. Государственное управление предполагает выявление общественных проблем и выработку стратегии по их решению.

Проблем много, а ресурсов, как правило, не хватает. Возникает необходимость определения приоритетов. Какие проблемы решать в первую очередь определяется в результате политической борьбы. Чаще всего возникают традиционные проблемы: лесные пожары, наводнения, отопительный сезон и т. п. Решение таких проблем известно, более того всякий раз их решение представляет собой накапливаемый опыт, что позволяет впредь подобные проблемы встретить достойно. Но бывают и новые проблемы, решение которых вызывает трудности в силу их новизны; необходим поиск путей решения. Иногда решение идет по методу проб и ошибок. На государственную политику влияет частота и периодичность этих

52

См.: Козбаненко В.А. Государственное управление. Том 1./ В.А. Козбаненко - М.: Статус, 2002. — С.224

проблем. Иногда они провоцируются определенными политическими силами, чтобы вызвать социальное напряжение. Примеров тому в России немало. В конце 80-х начале 90-х годов определенные силы придерживали продукты, товары первой необходимости на складах, искусственно делая полки магазинов пустыми, чтобы вызвать протесты среди населения.

В нормальных условиях жизни государства, до органов власти список проблем доносят политические партии, СМИ, группы интересов и группы давления. Само государство должно чутко следить за состоянием общества. Создаются специальные службы по изучению общественного мнения. Результаты некоторых опросов направляются прямо высшему руководству страны.

Необходимо все проблемы классифицировать, анализировать характер взаимодействия между ними, что позволяет построить «дерево противоречий».

Вначале вычленяется главная проблема, а затем проблемы первого, второго, третьего уровней. Из всего многообразия выделяют приоритетные проблемы, но это уже, как было сказано, может явиться основание для политической борьбы. Решение проблем иногда осуществляется в порядке, зависящим не от их сложности и важности, а от влияния элиты, мнение которой наиболее весомо. Например, в 2016 году экономический кризис и санкции опустили жизненный уровень

большой части населения ниже прожиточного минимума. В то же время приоритетным направлением государства стала подготовка к чемпионату мира по футболу.

Говоря о приоритетах, надо ответить на следующие вопросы:

- 1) Можно ли объективно определить приоритеты и какова в этом роль политических факторов?
- 2) Можно ли измерить приоритеты и какие методы измерения являются наиболее надежными?
- 3) Как практически определить приоритет и кто это должен делать?

Здесь возможны следующие подходы:

1. Политический, связанный с политической борьбой партий, групп влияния и т.д. Большое значение имеет и такой фактор как политический цикл, то есть приближающиеся выборы, какое-то важное политическое событие.

2. Субъективный подход. По принципу: «существует два мнения — моё и неправильное». В этом случае лидер полагается не на анализ ситуации, строгие расчеты, а на интуицию, собственный опыт. Иногда этот подход приводит к успеху, но для этого надо всего лишь, чтобы принимающий решение обладал гениальными способностями провидца. К сожалению, это бывает не часто.

3. Объективный подход. Чтобы избежать

субъективизма и политиканства применяют набор количественных показателей, выявляют характер проблемы по объективным данным, определяют степень влияния проблемы на общество, состояние общественного сознания, социальную напряженность и т.д. Решения принимаются на основе анализа демократическим путем. При выборе варианта широко используют метод статистики, математической оптимизации, эконометрики, теории принятия решений и метод регрессивного анализа, позволяющие установить причинно-следственные связи между переменными, например, между ростом цен и уровнем поддержки населением деятельности правительства.⁵³

В обществе существует сакральное представление о государстве. Якобы государство все может, но не делает только по тому, что- либо не хочет, либо потому, что у руля сидят некомпетентные люди. Стоит только заменить руководящий аппарат и все будет хорошо. Действительно, от компетентности и добросовестности тех, кто принимает решения многое зависит, но далеко не все. Принимая политическое решение важно оценить политические риски. Риск связан с неопределенностью и необходимостью делать выбор, опасностью нежелательных последствий. Неопределенность зависит от полноты

53

См.: Козбаненко В.А. Государственное управление. Том 1./ В.А. Козбаненко - М.: Статус, 2002. — С.227

информация о данной системе в целом, невозможности точно определить показатели, описывающие систему, невозможности предсказать результат.

Короче говоря, неопределенность возникает тогда, когда нет информации о прошлых, настоящих и будущих обстоятельствах, тенденциях, условиях и ценностях, что непосредственно влияет на деятельность органа принимающего решения. Для защиты от рисков создаются механизмы выявляющие и управляющие рисками. Но в любом случае полностью риск исключить нельзя. Государственная политика, несмотря на её сложность и многогранность, должна осуществляться с наименьшими рисками, ибо риск касается судеб миллионов людей.

Контрольные вопросы и задания

1. Назовите и обоснуйте периодизацию развития теории государственного управления

2 Кто из авторов внес наибольший вклад в развитие теории государственного управления на первом этапе?

3. Кто из авторов внес наибольший вклад в развитие теории государственного управления на втором этапе?

4. Какие идеи, касающиеся государственного управления, доминировали на третьем этапе его развития?

5. Дайте характеристику четвертого этапа развития теории государственного управления, как реализуются задачи данного этапа в России?

6. Дайте определение понятия «система» и раскройте сущность системного подхода в государственном управлении.

7. Назовите и охарактеризуйте свойства социальных систем.

8. В чем состоит сущность нелинейных, неравновесных систем и какова методология нелинейного исследования государственного управления?

9. Дайте несколько известных определений понятия «государство» и обоснуйте подходы авторов этих определений.

10. Раскройте понятие «субъект государственного управления»

11. Дайте определение и обоснуйте алгоритм понятия «Государственный интерес».

12. Раскройте соотношение понятий «управление» и «самоуправление», «организация» и «самоорганизация» применительно к государственному управлению.

13. В чем отличие государственной политики от государственного управления?

14. Дайте определение государственной политики и назовите основные её виды.

15. Сформулируйте и обоснуйте основные подходы к формированию государственной политики.

Библиографический список

Список основной литературы

1. *Атаманчук, Г. В.* Теория государственного управления: учебник / Г. В. Атаманчук. – М. : Омега-Л, 2014. – 41-62, 113-136.с.

2. *Василенко И.* А.Государственное и муниципальное управление: учебник для бакалавров /И.А.Василенко. – 5 изд, перераб. И доп. – М.: Издательство Юрайт, 2013. - с.33-62.

3. *Государственное управление: основы теории и организации.* Учебник. В 2 т. Т.1. /Под ред. В.А. Козбаненко. Изд. 2-е, с изм. И доп. –М.: «Статут», 2002 – с. 213-236 с.

4. *Охотский Е.В* Теория и механизмы современного государственного управления: учебно-методический комплекс/ Е.В. Охотский.- М.: Издательство Юрайт, 2013. – 701 с. – серия: Магистр. с.25-47.

Список дополнительной литературы

5. *Бентли, А.* Процесс государственного управления. Изучение общественных давлений / А. Бентли. – М.: Изд-во Перо, 2012. – 408 с.

6. *Бурдье, П.* Дух государства: генезис и структура бюрократического поля // Бурдье П. Социология социального пространства. – М.: Ин-т экспериментальной социологии; СПб. : Алетейя, 2007. – 220-254.

7. *Вебер, М.* Избранные произведения / М. Вебер. – М.: Прогресс, 1990. – 808 с.

8. *Вебер, М.* К политической критике чиновничества и партийной жизни (1918) // Вебер М. Политические работы (1895-1919) / М. Вебер. – М.: Праксис, 2003. – С. 107-299.

9. *Государственная политика: учеб. пособие* / Под ред. А. И. Соловьева. – М.: Изд-во МГУ, 2012. – 544 с.
10. *Государственная политика и управление. Учебник. В 2 ч. Часть I. Концепции и проблемы государственной политики и управления* / Под ред. Л. В. Сморгунова. — М: РОССПЭН, 2006. — 384 с.
11. *Государственная политика и управление. Учебник. В 2 ч. Часть I. Уровни, технологии, зарубежный опыт государственной политики и управления* / Под ред. Л. В. Сморгунова. — М: РОССПЭН, 2007. — 495 с.
12. *История управленческой мысли: учебник* / Под ред. Н. Овчинниковой. – М.: РГГУ, 2013. – 688 с.
13. *Классики теории государственного управления: американская школа* / Под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. / М.: Изд-во МГУ, 2003. – 800 с.
14. *Козбаненко В.А. Государственное управление. Том 1.*/ В.А. Козбаненко - М.: Статус, 2002. — 366 с.
15. *Купряшин, Г. Л. Модернизация государственного управления: институты и интересы* / Г. Л. Купряшин – М.: Изд-во Московского ун-та, 2012. – 312 с.
16. *Куренной, В. А. Рациональная бюрократия: теория и идеология* / В. А. Куренной // Прогнозис. – 2007. – № 2(10). – С. 177-187.
17. *Лебедева, Т. П. Государственное управление в зарубежных странах: опыт административных реформ: учеб. пособие* / Т. П. Лебедева, О. В. Михайлова. – М.: Изд-во МГУ, 2011. – 232 с.
18. *Малахов, В. С. Государство в условиях глобализации: учебное пособие* / В. С. Малахов. – М. : КДУ, 2013. – 254 с.
19. *Малышева, М. А. Теория и механизмы современного государственного управления: учебно-методическое пособие* / М. А. Малышева. – СПб. : Отдел оперативной полиграфии НИУ ВШЭ, 2011. – 280 с.
20. *Манн, М. Автономная власть государства: истоки, механизмы и результаты* // Масловский М. В. Социология

политики: классические и современные теории: учеб. пособие. – М.: Новый учебник, 2004. – С. 109-119.

21. *Маршев, И. В.* История управленческой мысли: учебник / И. В. Маршев. – М. : Инфра-М, 2011. – 736 с.

22. *Масловский М.В.* Политическая социология бюрократии М.: 1997.- 211 с.

23. *Мертон, Р.* Социальная теория и социальная структура / Р. Мертон. – М. : АСТ, 2006. – 873 с.

24. *Мизес, Л. фон* Всемогущее правительство. Тотальное государство и тотальная война / Л. фон Мизес. – М.: Социум, 2013. – 480 с.

25. *Михайлова, О. В.* Сети в политике и государственном управлении / О. В. Михайлова. – М.: ИД КДУ, 2013. – 332 с.

26. *Мэннинг, Н.* Реформа государственного управления: международный опыт / Н. Меннинг, Н. Парисон. – М.: Весь мир, 2003. – 496 с.

27. *Никонов, В. А.* Государственное управление имеет значение / В. А. Никонов. – М.: Изд-во МГУ, 2012. – 88 с.

28. *Новый общественно-политический словарь* / Подготовлен под руководством Л. Буссаге, С. Жако, П. Равинэ. – М. : Московская школа политических исследований, 2008. – 548 с

29. *Новокрещёнов А.В.* «Социальная самоорганизация как имманентное свойство социальной системы» Развитие территорий №1. 2015 с.54 -59

30. *Политика.* Государство. Управление: сб. статей / Сост. А. И. Соловьев, Т. Г. Пушкарёва. – М.: Изд-о МГУ, 2014. – 408 с.

31. *Политико-административное* управление: Учебник / Под ред. В. С. Комаровского, Л. В. Сморгунова. – М.: Изд-во РАГС, 2004. – 496 с.

32. *Политическое* управление и публичная политика XXI века: государство, общество и политические элиты / Ред. О. В. Гаман-Голутвина. - М.: РОССПЭН, 2008.

33. *Положихина, М. А.* Организация государственного управления в современной России: Структура, технологии, оценки / М. А. Положихина. – М.: Изд-во ИНИОН РАН, 2012. – 296 с.
34. *Полякова, Н. Л.* XX век в социологических теориях общества / Н. Л. Полякова. – М.: Логос, 384 с.
35. *Публичная политика: от теории к практике* / Сост. и науч. ред. Н. Ю. Данилова, О. Ю. Гурова, Н. Г. Жидкова. – СПб.: Алетейя, 2008. – 356 с.
36. *Сетевой анализ публичной политики: Учебник* / Под ред. Л. В. Сморгунова. – М.: РГ-Пресс, 2013. – 320 с.
37. *Теория и методы в современной политической науке: Первая попытка теоретического синтеза* / Под ред. С. У. Ларсена. – М.: РОССПЭН, 2009. – 751 с.

Модуль 2. Организационная структура и формы политического устройства России

Организационно-управленческий механизм современной России типичен. Он вполне укладывается в современное европейское представление о демократическом государстве. Россия, как известно, республика, причем президентская республика. Россия - федеративное государство - 85 субъектов РФ, а следовательно, в стране два уровня государственной власти и двухпалатный парламент - Федеральное собрание, включающая в себя Государственную Думу и Совет федерации. Проведена инвентаризация и сформирована оптимальная модель исполнительной власти (министерства, агентства и службы). Все три ветви власти: законодательная, исполнительная и судебная независимы друг от друга, существует механизм сдержек и противовесов. Свое место в государственном аппарате занимают государственные органы особой компетенции: Совет безопасности Российской Федерации, Прокуратура РФ, Следственный комитет РФ, Центральный банк РФ, Счетная палата РФ, Центральная избирательная комиссия РФ, Уполномоченный по правам человека и другие. Сформировано и развивается местное самоуправление. Все эти органы публичной власти взаимодействуют между собой и работают как единый механизм государственного управления. Рассмотрим более подробно устройство и организацию работы основных звеньев

этого механизма.

2.1. Президент Российской Федерации

Ведущее место в структуре государственной власти Российской Федерации принадлежит Президенту РФ. Роль высшего должностного лица в нашей стране огромна. Независимо от того как называется эта должность: царь, генеральный секретарь, президент — на нем лежит ответственность за все, что происходит в стране и в отношениях с другими странами. Это в чем-то напоминает традиционный тип господства и подчинения, в соответствии с учение М.Вебера. Это связано с особенностями истории нашей страны, менталитетом народа.

Итак, ключевая роль в выработке государственной политики нашей страны и её реализации принадлежит Президенту РФ. Суждений в отношении механизма нашего государственного устройства и внутри страны и за рубежом много, но мы будем опираться исключительно на нормативно - правовую базу.

В соответствии с Конституцией РФ ***Президент Российской Федерации*** – высшая государственная должность Российской Федерации. Президент России является главой государства, гарантом Конституции Российской Федерации,

прав и свобод человека и гражданина, Верховным Главнокомандующим Вооружёнными Силами Российской Федерации. Должности президента в Советском союзе со дня его основания и практически до распада страны не было. Функцию президента исполнял Президиум Верховного совета СССР. Лишь на самом исходе Советского союза была учреждена эта должность и её на короткое время занимал М.С. Горбачев, а затем и бесславно покинул, когда уже самого государства не стало.

Должность Президента РСФСР была учреждена 24 марта 1991 г. на основании результатов всероссийского референдума, проведенного 17 марта 1991 г. Первый Президент России был избран 12 июня 1991 г. Им стал Б.Н. Ельцин (вступил в должность 10 июля 1991 г.). С тех пор у нас в стране появился новый праздник. Сейчас он называется День России. В Конституции России 1993 г. статус Президента России подвергся существенной коррекции: теперь это не только высшее должностное лицо, но и глава государства.

С момента учреждения поста Президента в России четко прослеживается тенденция наделения его все большим объемом властных полномочий. При этом юридически конституционный статус его должности остается неизменным. По подсчетам М.А. Краснова, за весь период существования института президентства в России глава государства получил 469

дополнительных полномочий. Помимо сфер, за которые Президент отвечает по Конституции (национальная безопасность, внешняя политика, взаимодействие органов государственной власти, кадровая политика), его полномочия распространились также на экономику, культуру, образование, федеративные отношения, организацию деятельности госорганов, общественных объединений и т. д. При этом, как отмечает ученый, Президенту передано огромное число⁵⁴ сугубо регулятивных полномочий.

«В настоящий момент, как отмечает М.Ю. Зенков, вся совокупность полномочий Президента РФ, закрепленная в нормативно-правовых актах или исходящая из них, настолько обширна, что это дает ему возможность руководить страной «по своему усмотрению» без особых ограничений и, по сути, ответственности (при существующих неприкосновенности Президента и сложной процедуры отрешения его от должности), что, если проводить параллели, очень напоминает положение монарха, не несущего юридической ответственности за свои действия.⁵⁵

54

Основы государственного и муниципального управления : Курс лекций. — Ч. 1. М.Ю. Зенков. Основы государственного управления / СИУ РАНХиГС.— Новосибирск : Изд-во СибАГС, 2015.- С.220

55

См.: *Основы государственного и муниципального управления*: Курс лекций.

Так на чем же, анализирует далее М.Ю. Зенков, конкретно основываются выводы о «суперполномочиях» Президента Российской Федерации? Рассмотрим нормативную составляющую данного вопроса.

Во-первых, как уже говорилось, Конституция указывает на то, что Президент России является главой государства, гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина, обеспечивающим согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Президент обладает правом использовать согласительные процедуры при разрешении разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектами, что предполагает ведущую роль Президента в иерархии органов государственной власти.

Во-вторых, фактически отсутствует какой-либо реальный контроль реализации Президентом Российской Федерации своих полномочий, причем не только со стороны гражданского общества, но и со стороны властных структур и органов государственной власти. Даже процедура отрешения Президента Российской Федерации от должности прописана в Конституции РФ так, что едва ли может быть осуществима на практике.

— Ч. 1. М.Ю. Зенков. Основы государственного управления / СИУ РАНХиГС.— Новосибирск : Изд-во СибАГС, 2015.- С.325

В-третьих, Президент Российской Федерации формирует, контролирует и отправляет в отставку Правительство Российской Федерации, координирует его деятельность, вправе председательствовать на его заседаниях. В ст. 32 федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» говорится о непосредственном руководстве «деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий»⁵⁶. Только Президент вправе устанавливать систему и структуру федеральных органов исполнительной власти.

В-четвертых, Президент Российской Федерации назначает на руководящие должности не только должностных лиц органов исполнительной власти, но и судебной власти, а также в такие ключевые структуры, как Генеральная прокуратура, Центральный банк, Счетная палата Российской Федерации. По его представлению назначаются судьи высших судебных органов страны.

В-пятых, Президент обладает правом не только законодательной инициативы, но и законотворчества, издавая

56

См.: Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Рос. газета, 22.12.1997.

указы и распоряжения, которые могут регулировать отношения, не урегулированные законодательством, до принятия соответствующего закона, восполнять пробелы в законодательстве, налагать вето на одобренные Федеральным Собранием законы. Более того, Конституционный суд установил, что Президент Российской Федерации может издавать указы по вопросам, требующим законодательного решения, при условии, что такие указы не противоречат Конституции России и федеральным законам, а их действие во времени ограничивается периодом до принятия соответствующих законодательных актов. Пояснив при этом, что само по себе отнесение того или иного вопроса к ведению Российской Федерации не означает невозможности его урегулирования иными, помимо закона, нормативными актами⁵⁷.

В-шестых, Президент Российской Федерации определяет основные направления внешней и внутренней политики, утверждает военную доктрину, вводит военное и чрезвычайное положение на территории России, формирует органы для обеспечения деятельности в той или иной сфере (Государственный Совет, Совет Безопасности) или с общей компетенцией (Администрация Президента Российской

57

См.: Постановление Конституционного суда РФ от 30.04.1996 г. № 11-П // СЗ РФ. 1996. № 19. Ст. 2320; Постановление Конституционного суда РФ от 27.01.1999 г. № 2-П // СЗ РФ. 1999. № 6. Ст. 866.

Федерации), которые ему подконтрольны, осуществляет он и множество других ключевых полномочий по управлению страной. Результат, как справедливо утверждает профессор С.А. Авакьян, «Президент – ключевая фигура в руководстве государством, первое лицо политической жизни страны», обладающее всеобъемлющими полномочиями. Полномочия Президента Российской Федерации можно разделить на группы в зависимости от сфер их реализации:

- 1) формирование и участие в деятельности федеральных органов государственной власти;
- 2) обеспечение осуществления полномочий федеральной государственной власти на всей территории России;
- 3) руководство внешней политикой;
- 4) руководство в военной сфере;
- 5) иные функции, возложенные Конституцией РФ на Президента.⁵⁸

Рассмотрим основные из них.

Формируя органы государственной власти и участвуя в их деятельности, Президент Российской Федерации:

- 1) утверждает систему и структуру федеральных органов исполнительной власти. Согласно ст. 83 Конституции РФ

58

См.: *Основы государственного и муниципального управления* : Курс лекций. — Ч. 1. М.Ю. Зенков. Основы государственного управления / СИУ РАНХиГС.— Новосибирск : Изд-во СибАГС, 2015.- С.328

назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства Российской Федерации; представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность Председателя Центрального банка Российской Федерации; по предложению Председателя Правительства назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства, федеральных министров; представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, а также кандидатуру Генерального прокурора Российской Федерации; назначает судей других федеральных судов; формирует Совет безопасности Российской Федерации; формирует Администрацию Президента страны; назначает полномочных представителей Президента Российской Федерации, высшее командование Вооруженных Сил России; назначает после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях;

2) в соответствии с действующим законодательством назначает иных должностных лиц исполнительной власти, а также государственных органов с особым статусом. Например, на основании ст. 21 Федерального закона от 12 июня 2002 г. №

67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» глава государства назначает пять членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации;

3) вправе председательствовать на заседаниях Правительства, отменять в установленных Конституцией Российской Федерации случаях постановления и распоряжения Правительства (ст. 85 Конституции), непосредственно руководит некоторыми федеральными органами исполнительной власти: федеральными министерствами внутренних дел, иностранных дел, по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, обороны, юстиции, отдельными федеральными службами и федеральными агентствами.

Чрезвычайно обширны полномочия Президента Российской Федерации по определению и реализации кадровой политики. М.А. Краснов выделяет 80 кадровых полномочий, в том числе право не только назначать на должности, но и присваивать звания, чины, привлекать к дисциплинарной ответственности, влиять на «социальный статус» людей, даже не состоящих на государственной службе.

В рамках второй группы полномочий по обеспечению осуществления федеральной государственной власти на территории России Президент Российской Федерации:

- 1) создает Совет безопасности Российской Федерации;
- 2) назначает своих полномочных представителей при органах государственной власти, международных организациях и в федеральных округах;
- 3) использует согласительные процедуры для разрешения разногласий между федеральными органами и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- 4) обращается с запросом в Конституционный Суд РФ о проверке конституционности правовых актов и по другим основаниям, предусмотренным Конституцией, а также в иные федеральные суды;
- 5) на основании ст.ст. 9 и 19 федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» вправе досрочно прекращать полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (в случае, если он не приводит принятый им правовой акт в соответствие с Конституцией страны и федеральными законами) и высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) путем отрешения его от должности в

связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации, а также отрешения от должности в связи с утратой доверия Президента за ненадлежащее исполнение своих обязанностей.

При осуществлении внешней политики Президент Российской Федерации заключает международные договоры и соглашения от имени Российской Федерации, назначает и отзывает дипломатических представителей России в иностранных государствах и международных организациях, принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей, предоставляет полномочия на ведение переговоров и подписание международных договоров, заключаемых от имени Российской Федерации, на основании п. «е» ст. 84 Конституции РФ обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства. В соответствии со ст.ст. 78 и 79 Конституции глава государства уполномочен на заключение соглашений с органами исполнительной власти субъектов РФ и международных договоров с другими государствами и международными объединениями государств.

Осуществляя полномочия по руководству в военной сфере, Президент Российской Федерации:

- 1) утверждает военную доктрину России;

2) назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил России;

3) возглавляет Совет Безопасности России;

4) является Верховным главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации;

5) вводит военное и чрезвычайное положение в стране либо на ее части;

6) образует комиссии при Правительстве России в целях реализации государственной политики по отдельным вопросам, в том числе для реализации государственной политики по военно-промышленным вопросам.

Исходя из представленных полномочий и сфер их действия, очевиден вывод о центральном месте Президента в системе органов государственной власти и всеобъемлющем характере его полномочий.

Кандидатом на должность президента может быть гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 10 лет. Одно и то же лицо не может занимать должность Президента Российской Федерации более двух сроков подряд. Порядок выборов Президента Российской Федерации определяется федеральным законом от 10 января 2003 года № 19-ФЗ «О

выборах Президента Российской Федерации»⁵⁹. Президент Российской Федерации избирается гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Общими основаниями прекращения полномочий Президента России является истечение срока полномочий. Однако возможно и досрочное прекращение президентских полномочий в результате:

- отставки; в данном случае Президент обращается к парламенту с соответствующим заявлением;

- стойкой неспособности исполнять полномочия по состоянию здоровья. Механизм прекращения полномочий Президента по данному основанию не ясен, так как данная процедура законодательно не урегулирована.

- отрешение от должности (импичмент).

Для содействия главе государства в реализации его конституционных полномочий, создания условий для реализации гарантий президентской деятельности существует система обеспечения деятельности Президента Российской Федерации, нацеленная на правовое, документационное, информационно-аналитическое, организационное и иное

59

См.: Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» // Рос. газета, № 6, 16.01.2003.

обеспечение президентской деятельности.

Администрация Президента Российской Федерации является государственным органом, сформированным в соответствии с пунктом «и» статьи 83 Конституции Российской Федерации, который обеспечивает деятельность Президента Российской Федерации и осуществляет контроль за исполнением решений Президента Российской Федерации⁶⁰.

Администрация сформирована в целях:

- обеспечения реализации Президентом Российской Федерации полномочий главы государства;
- осуществления контроля за исполнением решений Президента Российской Федерации;
- подготовки предложений Президенту Российской Федерации о мерах, направленных на охрану суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности;
- содействия Президенту Российской Федерации в определении основных направлений внутренней и внешней политики государства;
- разработки общей стратегии внешней политики Российской Федерации, обеспечения реализации Президентом

⁶⁰

См.: Указ Президента Российской Федерации от 6 апреля 2004 г. № 490 «Об Администрации Президента Российской Федерации» // Рос. газета, № 63, 27.03.2004.

Российской Федерации его полномочий по руководству внешней политикой Российской Федерации;

- разработки совместно с соответствующими федеральными органами исполнительной власти и организациями общенациональных проектов и контроля за их реализацией;

- обеспечения деятельности Президента Российской Федерации по решению кадровых вопросов, относящихся к его ведению, вопросов о награждении государственными наградами Российской Федерации и присвоении почетных званий Российской Федерации;

- содействия Президенту Российской Федерации в решении вопросов, касающихся обеспечения прав и свобод человека и гражданина;

- содействия Президенту Российской Федерации в обеспечении согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти;

- обеспечения реализации Президентом Российской Федерации иных возложенных на него Конституцией Российской Федерации и федеральными законами полномочий.

Администрацию Президента России возглавляет руководитель, назначаемый Президентом. Также назначаются Президентом первый (первые) заместитель и заместители руководителя Администрации Президента.

Должностными лицами Администрации Президента, непосредственно взаимодействующими с Президентом, являются:

- *советники* — лица, уполномоченные Президентом Российской Федерации оказывать ему постоянную помощь в формировании и реализации стратегии общенационального развития и государственной политики в соответствующей сфере деятельности. Советники готовят аналитические, справочные, информационные материалы и рекомендации по вопросам, отнесенным к их ведению в соответствии с распределением обязанностей, обеспечивают деятельность совещательных и консультативных органов при Президенте Российской Федерации, исполняют отдельные поручения Президента (должность учреждена в 1991 г.);

- *помощники*, которые готовят предложения Президенту Российской Федерации по реализации его полномочий, с участием управлений и иных подразделений Администрации аналитические, справочные, информационные материалы для Президента России, предложения по перспективным и текущим планам работы Президента, участвуют в подготовке государственных, официальных и иных визитов, официальных встреч, переговоров, рабочих поездок Президента, его встреч с гражданами, представителями политических партий и общественных объединений,

обеспечивают деятельность Государственного Совета России, совещательных и консультативных органов при Президенте России, исполняют отдельные поручения Президента (должность учреждена в 1991 г.);

- *референты*, задачами которых являются подготовка проектов ежегодных посланий Президента России Федеральному Собранию, иных программных документов и выступлений Президента, участие в подготовке проектов решений Президента, информационно-аналитических материалов, в информационно-аналитическом обеспечении визитов за рубеж и поездок в субъекты России Президента России (должность учреждена в 1992 г.).

В августе 1991 г. была учреждена должность постоянного представителя Президента России в республиках РСФСР и представителя Президента в других субъектах России, в 1994 г. данный институт был преобразован в институт полномочного представителя Президента России в субъекте Российской Федерации.

С подписанием в 2000 г. указа Президента РФ № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе»⁶¹ институт полномочных представителей

61

См.: Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // СЗ РФ. – 2000. - № 20. – Ст. 2112.

Президента РФ в регионах был заменён институтом полномочных представителей Президента РФ федеральных округах.

Деятельность полномочных представителей в федеральных округах обеспечивают их аппараты. Выполнение задач полномочного представителя Президента России в субъекте федерации обеспечивает главный федеральный инспектор.

В 1994 г. в составе Администрации Президента Российской Федерации была учреждена должность полномочного представителя Президента России в Федеральном Собрании для представления интересов Президента России в палатах Федерального Собрания. В 1996 году институт был разделен на два: *полномочный представитель Президента России в Государственной Думе, полномочный представитель Президента России в Совете Федерации*. Они представляют позицию Президента России по рассматриваемым проектам федеральных законов (в Государственной Думе) и федеральным законам (в Совете Федерации), кандидатуры для назначения на должности, внесенные Президентом России в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами. Полномочные представители участвуют в заседаниях палат без специального разрешения Президента, заседаниях комитетов и комиссий палат, согласительных комиссий, созданных палатами

Федерального Собрания России, круглых столов, иных мероприятиях, проводимых палатами Федерального Собрания.

В 1995 г. в Администрации Президента России учреждена должность *полномочного представителя Президента в Конституционном Суде Российской Федерации*. Полномочный представитель способствует осуществлению деятельности Президента России как гаранта Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина и представляет интересы Президента России в Конституционном Суде Российской Федерации. Полномочный представитель участвует в заседаниях Конституционного Суда России без специального решения Президента России. Президент России имеет право назначать иных своих представителей для участия в заседании Конституционного Суда.

Институт полномочных представителей Президента России также включает *специальных представителей*, назначенных Президентом России по конкретным вопросам внутренней и внешней политики или разрешения конкретной проблемы. Как правило, обязанности специального представителя возлагаются на лиц, занимающих иные государственные должности или должности государственной службы (в Правительстве России, Администрации Президента России, Министерстве иностранных дел России).

При Президенте РФ с целью оказания ему содействия и

под его руководством действуют специальные консультативно-совещательные органы –советы и комиссии.

Государственный совет России⁶² образован 1 сентября 2000 года в соответствии с указом президента Российской Федерации⁶³. Указом утверждено положение о Госсоведе России. В соответствии с положением Госсовед является совещательным органом, содействующим реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти. Госсовед в своей деятельности руководствуется Конституцией, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента.

Основными задачами Государственного совета являются:

- содействие реализации полномочий Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти;
- обсуждение имеющих особое государственное значение

62

См.: Информационный раздел Государственного Совета на сайте Президента России - [Электронный документ] – Режим доступа - http://state.kremlin.ru/state_council

63

См.: Указ Президента Российской Федерации от 1 сентября 2000 г. № 1602 «О Государственном совете Российской Федерации» // Рос. газета, № 172, 5.09.2000.

проблем, касающихся взаимоотношений Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, важнейших вопросов государственного строительства и укрепления основ федерализма, внесение необходимых предложений Президенту Российской Федерации;

- обсуждение вопросов, касающихся исполнения (соблюдения) федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, их должностными лицами Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, и внесение соответствующих предложений Президенту Российской Федерации;

- содействие Президенту Российской Федерации при использовании им согласительных процедур для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

- рассмотрение по предложению Президента Российской Федерации проектов федеральных законов и указов Президента Российской Федерации, имеющих общегосударственное

значение;

- обсуждение проекта федерального закона о федеральном бюджете;

- обсуждение информации Правительства Российской Федерации о ходе исполнения федерального бюджета;

- обсуждение основных вопросов кадровой политики в Российской Федерации;

- обсуждение по предложению Президента Российской Федерации иных вопросов, имеющих важное государственное значение.

Председателем Государственного совета является Президент Российской Федерации. Секретарем Государственного совета является один из помощников Президента России.

Членами Государственного совета являются:

- Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;

- Председатель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации;

- полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных округах;

- высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации;

- руководители фракций в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

По решению Президента Российской Федерации в состав Государственного совета могут быть включены лица, замещавшие должности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и имеющие большой опыт публичной (государственной и общественной) деятельности.

Для решения оперативных вопросов в составе 9 человек формируется Президиум Государственного Совета (персональный состав Президиума ротировается раз в полгода).

Для экспертного обеспечения Государственного совета сформирована консультативная комиссия, члены которой (как правило, бывшие высшие должностные лица субъектов Российской Федерации) также участвуют в работе Государственного совета.

Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека является консультативным органом при главе российского государства⁶⁴. Он образован в целях оказания содействия главе государства в

64

Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека - [Электронный документ] – Режим доступа - <http://www.president-sovet.ru/>

реализации его конституционных полномочий в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, информирования Президента Российской Федерации о положении дел в этой области, содействия развитию институтов гражданского общества, подготовки предложений главе государства по вопросам, входящим в компетенцию Совета.

Нормативно-правовую базу деятельности Совета составляет и указ Президента Российской Федерации № 120 от 1 февраля 2011 г. «О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека»⁶⁵. Совет ведет свою историю с 26 сентября 1993 года, когда указом первого Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина была образована Комиссия по правам человека при Президенте РФ.

В 1993 г. на базе подразделения Администрации Президента России – Главного социально-производственного управления – было создано Управление делами Президента России, с 1995 г. получившее статус федерального органа исполнительной власти⁶⁶.

⁶⁵

См.: Указ Президента Российской Федерации от 1 февраля 2011 г. № 120 «О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека» // Рос. газета, № 23, 4.02.2011.

⁶⁶

Управление делами Президента Российской Федерации - [Электронный документ] – Режим доступа - <http://www.udprf.ru/>

Управление делами Президента Российской Федерации - федеральный орган исполнительной власти (федеральное агентство), организующий и непосредственно осуществляющий материально-техническое обеспечение и социально-бытовое, медицинское и санаторно-курортное обслуживание деятельности федеральных государственных органов власти.

Руководство деятельностью Управления делами осуществляет Президент Российской Федерации. Управление делами осуществляет свою деятельность за счёт средств федерального бюджета, выделяемых на его содержание, а также средств, получаемых в соответствии с законодательством Российской Федерации от управления подведомственными ему организациями и от управления и распоряжения подведомственными ему объектами федеральной собственности, включая имущество, закреплённое за подведомственными организациями. Управление имеет территориальный орган – управление в Республике Крым.

Направления деятельности подведомственных Управлению организаций (ФГУП, ФГБУ, ФГБОУ, ФГБДОУ, ФГБУК, ФГАУ):

- агропромышленный комплекс;
- госзагрансобственность;
- гостиничный комплекс;
- детские дошкольные и образовательные учреждения;

- материально-техническое обеспечение;
- медицинские и санаторно-курортные учреждения;
- общественное питание и торговля;
- полиграфия;
- предприятия бытового обслуживания;
- строительство;
- транспорт;
- учреждения культуры.

Таким образом, деятельность Президента РФ всесторонне обеспечена. Огромный аппарат, снабженный всеми необходимыми ресурсами вместе с Президентом осуществляет функции по управлению государством. Роль каждого из них малозаметна, но без неё механизм президентской власти стал бы пробуксовывать. Поэтому на всех звеньях президентского окружения лежит огромная ответственность.

2.2 Федеральное собрание Российской Федерации

Обязательным условием демократического государства является наличие и роль в обществе законодательного (представительного) органа государственной власти — парламента. В нашей стране это Федеральное Собрание. Согласно ст. 95 Конституции РФ Федеральное Собрание состоит из двух палат: *Государственной Думы* и *Совета Федерации*. Состав палат, как и принципы их формирования, различен.

Государственная Дума состоит из 450 депутатов, а в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти. При этом, в соответствии с законом о внесении изменений в Конституцию России № 11-ФКЗ⁶⁷ в состав Совета Федерации входят представители Российской Федерации (в составе не более 10% от членов Совета Федерации), назначенные Президентом России. При этом одно и то же лицо не может одновременно являться членом Совета Федерации и депутатом Государственной Думы. Государственная Дума избирается на конституционно установленный срок — 5 лет, а Совет Федерации установленного срока своей легислатуры не имеет. Порядок формирования обеих палат устанавливается федеральными законами. Порядок формирования Государственной Думы и Совета Федерации менялся несколько раз по политическим причинам.

Федеральное Собрание является единым парламентским организмом, но это не означает, что его палаты действуют во всех случаях совместно. Напротив, Конституция Российской Федерации устанавливает, что Совет Федерации и

67

См.: Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Рос. газета, 23.11.2014.

Государственная Дума заседают раздельно. Палаты могут собираться совместно только в трех установленных Конституцией Российской Федерации случаях:

- для заслушивания посланий Президента Российской Федерации;
- для заслушивания посланий Конституционного Суда;
- для заслушивания выступлений руководителей иностранных государств.

Государственная Дума состоит из 450 депутатов, ровно половина из которых избирается напрямую и в один тур по результатам голосования в одномандатных округах. Вторая половина формируется политическими партиями России, преодолевшими 5%-ый барьер по результатам голосования за списки партий. Депутатом Государственной думы может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший 21 года и имеющий право участвовать в выборах.

Основная задача Государственной Думы - рассмотрение и принятие федеральных законов (в том числе федеральных конституционных законов, законов России о поправках к Конституции РФ)⁶⁸. Рассмотренный в трех чтениях законопроект, после принятия его в третьем чтении становится

68

См.: *Официальный сайт Государственной Думы* - [Электронный документ] – Режим доступа - <http://www.duma.gov.ru/>

федеральным законом и передается для дальнейшего одобрения Совету Федерации (либо напрямую – на подпись Президенту России).

Статья 103 Конституции РФ определяет следующие полномочия Госдумы:

- дача согласия Президенту Российской Федерации на назначение председателя Правительства Российской Федерации;

- заслушивание ежегодных отчётов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной думой;

- решение вопроса о доверии Правительству Российской Федерации;

- назначение на должность и освобождение от должности председателя Центрального банка Российской Федерации;

- назначение на должность и освобождение от должности председателя Счётной палаты Российской Федерации и половины состава её аудиторов;

- назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего;

- объявление амнистии;

- выдвижение обвинения против Президента Российской Федерации для отрешения его от должности.

В соответствии со ст. 99 Конституции Российской Федерации Государственная Дума собирается на первое заседание на тридцатый день после избрания. Президент Российской Федерации может созвать заседание Государственной Думы ранее этого срока. Не позднее, чем за две недели до дня начала работы Государственной Думы нового созыва распоряжением Председателя Государственной Думы формируется временная депутатская рабочая группа по подготовке первого заседания Государственной Думы нового созыва. Временная депутатская рабочая группа формируется из числа избранных на новый срок депутатов Государственной Думы пропорционально количеству депутатских мандатов, полученных каждым федеральным списком кандидатов. Временная депутатская рабочая группа избирает из своего состава руководителя временной депутатской рабочей группы и его заместителя (заместителей).

Временная депутатская рабочая группа:

- утверждает схему размещения депутатов Государственной Думы нового созыва в зале заседаний Государственной Думы;

- формирует проект порядка работы первого заседания Государственной Думы нового созыва;

- утверждает перечень документов и материалов, подлежащих раздаче депутатам Государственной Думы к

первому заседанию Государственной Думы нового созыва;

- готовит на основе принципа пропорционального представительства федеральных списков кандидатов, получивших депутатские мандаты, предложения по составу Счетной комиссии Государственной Думы, Временной комиссии Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы, Временного секретариата Государственной Думы;

- решает иные вопросы организации первого заседания Государственной Думы нового созыва.

Первое заседание Государственной Думы открывает старейший по возрасту депутат Государственной Думы. В дальнейшем до избрания Председателя Государственной Думы или его заместителя заседания Государственной Думы могут вести поочередно представители фракций по согласованию между ними.

Внутреннюю организацию и работу Государственной Думы определяет Регламент⁶⁹.

На первых заседаниях Государственной Думы депутатами определяется руководство палатой: избираются

69

См.: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ, 16.02.1998, № 7, Ст. 801

председатель, первые заместители, заместители председателя Государственной Думы.

Председатель Государственной Думы:

- ведет заседания палаты;
- ведает вопросами внутреннего распорядка палаты;
- организует работу Совета Государственной Думы;
- осуществляет общее руководство деятельностью Аппарата Государственной думы, в том числе назначает на должность и освобождает от должности должностных лиц Аппарата;
- представляет палату во взаимоотношениях с государственными органами, общественными организациями, должностными лицами, парламентами и иными государственными органами иностранных государств;
- подписывает постановления Государственной Думы, направляет в Совет Федерации или Президенту России проекты законов России о поправках к Конституции РФ, федеральные конституционные и федеральные законы.

Заместители Председателя Государственной Думы замещают Председателя Государственной Думы в его отсутствие, по поручению Председателя Государственной Думы ведут заседания палаты, координируют деятельность комитетов и комиссий Государственной Думы, решают другие вопросы внутреннего распорядка деятельности палаты в соответствии с

Регламентом и распределением обязанностей между заместителями Председателя Государственной Думы.

Избранные депутаты Государственной Думы образуют фракции. Полное наименование фракции соответствует названию политической партии, в составе списка которой избраны депутаты. Фракция избирает из своего состава руководителя фракции и его заместителя (заместителей). В составе фракции численностью свыше 100 человек могут образовываться внутрифракционные группы. Депутат Государственной Думы может состоять только в одной фракции. В случае депутата из фракции его полномочия прекращаются.

Государственная Дума образует комитеты и комиссии. Комитеты являются основными органами палаты, участвующими в законотворческом процессе. Формируются, как правило, по принципу пропорционального представительства депутатских объединений. Председатели комитетов, их первые заместители и заместители избираются большинством голосов от общего числа депутатов по представлению депутатских объединений.

К полномочиям комитетов относятся:

- внесение предложения по формированию примерной программы законопроектной работы Государственной Думы на текущую сессию и календаря рассмотрения вопросов Государственной Думой на очередной месяц;

- осуществление предварительного рассмотрения законопроектов и их подготовка к рассмотрению Государственной Думой;

- подготовка проектов постановлений Государственной Думы;

- подготовка заключений по законопроектам и проектам постановлений, поступившим на рассмотрение Государственной Думы;

- подготовка в соответствии с решением палаты запросов в Конституционный суд Российской Федерации;

- в соответствии с решением Совета Государственной Думы, поручением Председателя Государственной Думы подготовка проектов постановлений Государственной Думы о направлении представителей Государственной Думы в Конституционный суд Российской Федерации;

- организация проводимых Государственной Думой парламентских слушаний;

- заключения и предложения по соответствующим разделам проекта федерального бюджета;

- анализ практики применения законодательства.

Государственная Дума образует комиссии в случаях и порядке, установленных законодательством. Комиссии образуются на срок, не превышающий срока полномочий Думы данного созыва. В Думе VI созыва существует шесть комиссий:

- по вопросам депутатской этики;
- по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами Государственной Думы;
- по правовому обеспечению развития организаций оборонно-промышленного комплекса РФ;
- по рассмотрению расходов федерального бюджета, направленных на обеспечение национальной обороны, национальной безопасности и правоохранительной деятельности;
- по строительству зданий и сооружений, предназначенных для размещения Парламентского центра;
- Счётная комиссия.

Совет Государственной Думы - орган, создаваемый для подготовки организационных решений палаты. В него входят председатель Государственной Думы и руководители фракций. Может также входить не более двух руководителей внутрифракционных групп с правом решающего голоса. Правом совещательного голоса в Совете Государственной Думы обладают заместители председателя палаты и председатели думских комитетов. В случае отсутствия Совета руководителя фракции, по его поручению в заседании может принимать участие его заместитель.

Совет Государственной Думы составляет программу

работы палаты на очередную парламентскую сессию, направляет поступившие в палату законопроекты на рассмотрение в думские комитеты, назначает парламентские слушания и внеочередные заседания, составляет календарь рассмотрения вопросов, распределяет обязанности между заместителями председателя Государственной Думы, рассматривает бюджетную смету палаты, утверждает планы международных связей Государственной Думы, принимает решение о награждении почётной грамотой и почётным знаком Государственной Думы за заслуги в развитии парламентаризма.

Для правового, организационного, документационного, аналитического, информационного, паспортно-визового, финансового, транспортного, материально-технического, хозяйственного, жилищного, социально-бытового, медицинского, санаторно-курортного, протокольного, культурного обеспечения деятельности депутатов Государственной Думы создается Аппарат Государственной Думы. Руководитель, заместители руководителя Аппарата Государственной Думы назначаются распоряжением председателя Государственной Думы по согласованию с Советом Государственной Думы по представлению комитета по Регламенту и организации работы Государственной Думы.

Основная форма работы Государственной Думы - заседания, которые проводятся открыто, гласно и освещаются в

средствах массовой информации. Государственная Дума может принять решение о проведении закрытого заседания.

На заседании Государственной Думы помимо депутатов могут присутствовать Президент России, полномочный представитель Президента России в Государственной Думе, председатель Совета Федерации, члены Совета Федерации, председатель Правительства Российской Федерации, члены Правительства Российской Федерации, полномочный представитель Правительства России в Государственной Думе, члены Конституционного Суда России, Верховного Суда России, председатель Счетной палаты России, заместитель председателя Счетной палаты России, Уполномоченный по правам человека в России, Генеральный прокурор России, председатель Центральной избирательной комиссии, члены Общественной палаты России, руководители и заместители руководителей федеральных органов исполнительной власти, представители политических партий, не представленных в Государственной Думе, представители государственных органов, общественных объединений, научных учреждений, эксперты и другие специалисты, представители средств массовой информации.

Государственная Дума собирается на весеннюю и осеннюю сессии в соответствии с распорядком работы депутатов Государственной Думы на соответствующую сессию, утверждаемым постановлением Государственной Думы.

Во время сессии Государственной Думы проводятся заседания палаты, заседания Совета Государственной Думы, заседания комитетов и комиссий Государственной Думы, парламентские слушания, работа депутатов Государственной Думы в комитетах и комиссиях, во фракциях, а также с избирателями. Как правило, две недели каждого месяца в этот период предназначаются для проведения заседаний палаты, заседаний Совета Государственной Думы, одна неделя - для работы депутатов Государственной Думы в комитетах, комиссиях и во фракциях, одна неделя - для работы депутатов Государственной Думы с избирателями. В период проведения выборов депутатов Государственной Думы нового созыва (со дня назначения выборов до дня выборов) для работы депутатов Государственной Думы с избирателями предназначаются две недели каждого месяца.

Заседания Государственной Думы проходят по вторникам, средам и пятницам. По решению Совета Государственной Думы в иные дни могут проводиться дополнительные заседания Государственной Думы. На заседаниях ведутся протоколы и стенограммы, они подлежат обязательному опубликованию. Заседания Государственной

думы транслируются парламентским телевидением⁷⁰.

На заседаниях Государственной Думы в 17 часов проводится «час голосования». На «час голосования» выносятся законы, законопроекты и проекты постановлений Государственной Думы, которые уже были предметом обсуждения палаты. Решения принимаются простым или квалифицированным большинством (в зависимости от рассматриваемого вопроса).

Одна из организационных форм работы Государственной Думы – парламентские слушания, целью которых является обсуждение законопроектов и их концепций, международных договоров, подлежащих ратификации, проекта бюджета и отчета о его исполнении, а также иные вопросы общественной значимости, находящиеся в ведении Государственной Думы. Парламентские слушания, как и пленарные заседания Государственной Думы, могут быть открытыми и закрытыми. Слушания организуются, как правило, ответственным комитетом (комиссией), могут быть межкомитетские слушания. Парламентские слушания представляют собой форму общественного обсуждения и общественного участия в законодательном процессе, поскольку в них принимают участие

70

См.: *Парламентское* телевидение Государственной Думы - [Электронный документ] – Режим доступа - <http://www.duma.gov.ru/analytics/tv/>

ученые, эксперты, общественные деятели, разрабатывающие проблематику, касающуюся предмета слушаний.

Одним из действенных способов парламентского контроля является парламентское расследование. Формально и содержательно парламентское расследование значительно отличается от расследования, проводимого уполномоченными на то органами государства. Парламент в ходе расследования не может принимать решений, имеющих уголовно-правовые последствия, а может лишь констатировать нарушения закона и передать материалы компетентным структурам, которые обязаны их рассмотреть и в случае необходимости провести полноценное расследование.

В России институт парламентского расследования введен федеральным законом от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации»⁷¹. Предмет парламентского расследования в России ограничен грубым или массовым нарушением конституционных прав и свобод и обстоятельствами, связанными с природными и техногенными катастрофами. При этом прямо оговаривается, что парламентскому расследованию не может подвергаться

⁷¹

См.: Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» // Рос. газета, 29.12.2005.

деятельность Президента России.

Помощник депутата Государственной Думы – лицо, оказывающее депутату организационно-техническую помощь и выполняющее по его поручению отдельные функции, кроме тех, которые депутат обязан выполнять лично⁷². Депутат Государственной Думы вправе иметь до 5 помощников, в том числе не более 2 из них могут работать непосредственно в Государственной Думе (на основе срочного служебного контракта или трудового договора), остальные помощники (на условиях трудового договора) будут работать в регионе, который представляет соответствующий депутат. Также депутат Государственной Думы может иметь до 40 помощников (на общественных началах).

Помощник депутата:

- ведет запись на прием к депутату Государственной Думы и проводит предварительный прием;
- готовит аналитические, информационные, справочные и другие материалы, необходимые депутату Государственной Думы для осуществления ими своих полномочий;
- получает по поручению депутата Государственной Думы в органах государственной власти, избирательных

72

См.: Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Рос. газета, 08.07.1999.

комиссиях и комиссиях референдума, органах местного самоуправления, организациях, общественных объединениях документы, в том числе получает вне очереди проездные документы, а также информационные и справочные материалы, необходимые депутату Государственной Думы для осуществления ими своих полномочий;

- организует встречи депутата Государственной Думы с избирателями;

- ведет делопроизводство;

- выполняет иные поручения депутата Государственной Думы, предусмотренные срочным служебным контрактом или срочным трудовым договором.

Государственная Дума является активным участником практически всех международных и региональных парламентских структур со своим особым местом в международном парламентском клубе (парламентских ассамблеях Совета Европы, Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, Черноморского экономического сотрудничества, Северном Совете, Межпарламентской ассамблеи Православия, Конференции парламентариев Арктического региона, Парламентской конференции Балтийского моря, межпарламентских ассамблеях государств-участников СНГ, ЕврАзЕс, ОДКБ, Парламентском собрании Союза Беларуси и России). Государственная Дума является

членом Межпарламентского союза⁷³.

Совет Федерации – вторая палата Федерального Собрания Российской Федерации⁷⁴, часто ошибочно называемая верхней. Совет Федерации, по мнению М.Ю.Зенкова, занимает по отношению к Государственной Думе, напротив, подчинённую роль (как в законодательном процессе, так и в решении других вопросов).⁷⁵

Согласно статье 102 Конституции Российской Федерации к ведению Совета Федерации относятся:

- утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации
- утверждение указа Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения;
- решение вопроса о возможности использования Вооружённых Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации;
- назначение выборов Президента Российской Федерации

⁷³

См.: *Межпарламентский союз* - [Электронный документ] – Режим доступа - <http://www.ipu.org/>

⁷⁴

См.: *Совет Федерации* - [Электронный документ] – Режим доступа - <http://www.ipu.org/>

⁷⁵

См.: *Основы государственного и муниципального управления* : Курс лекций. — Ч. 1. М.Ю. Зенков. Основы государственного управления / СИУ РАНХиГС.— Новосибирск : Изд-во СибАГС, 2015. – С.325

Федерации;

- отрешение Президента Российской Федерации от должности в порядке импичмента после выдвижения соответствующего обвинения Государственной Думой (для принятия решения необходимо большинство в две трети состава палаты);

- назначение на должность судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации (назначения осуществляются по представлению Президента Российской Федерации);

- назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора Российской Федерации (также осуществляется по представлению президента);

- назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава её аудиторов.

При рассмотрении принятых Государственной Думой законов, Совет Федерации не имеет права внесения поправок, а может либо одобрить, либо отклонить закон в целом. Федеральный закон считается одобренным Советом Федерации, если за него проголосовало более половины от общего числа членов этой палаты, либо если в течение четырнадцати дней он не был рассмотрен Советом Федерации. В случае отклонения

федерального закона Советом Федерации палаты могут создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий, после чего федеральный закон подлежит повторному рассмотрению Государственной Думой. В случае несогласия Государственной Думы с решением Совета Федерации федеральный закон считается принятым, если при повторном голосовании за него проголосовало не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы. Для принятия федеральных конституционных законов необходимо одобрение трёх четвертей голосов Совета Федерации, в случае отклонения Советом Федерации проекта федерального конституционного закона, вето не может быть преодолено Государственной Думой.

Как весь Совет Федерации в целом, так и его отдельные члены обладают правом законодательной инициативы, однако законы о поправках в конституцию могут быть внесены либо Советом Федерации как коллегиальным органом, либо группой численностью не менее одной пятой от конституционного состава палаты.

В отличие от Государственной Думы, где депутаты избираются непосредственно населением, Совет Федерации только первого созыва формировался выборным путем в соответствии с переходными положениями Конституции России 1993 г. В дальнейшем, использовались разные способы

формирования данной палаты, не предполагающие активного участия граждан в данном процессе, в итоге, что отмечено в ряде исследований, определяющее влияние на принятие решений в Совете Федерации получил его аппарат⁷⁶.

Также, в отличие от Государственной Думы, Совет Федерации функционирует фактически непрерывно (начиная с 1996 г.), новые члены Совета Федерации сменяют своих коллег, ранее представлявших соответствующий субъект Российской Федерации. Количество членов Совета Федерации на протяжении всего периода существования палаты менялось в связи с изменением количества субъектов Российской Федерации (в настоящее время – 85 субъектов России представляет 170 членов Совета Федерации).

Деятельностью Совета Федерации руководит Председатель, избираемый членами Совета Федерации из своего числа на срок полномочий соответствующего члена Совета Федерации.

Председатель Совета Федерации в соответствии с Регламентом палаты⁷⁷:

⁷⁶

См.: Коновалова Т.И. Совет Федерации как субъект принятия политических решений: Конституционные prerogatives, проблемы реализации: Автореферат дисс. к.полит.н. – М.: РАГС, 1999.

⁷⁷

См.: Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30 января 2002 г. № 33-ФЗ «О Регламенте

- созывает заседания Совета Федерации, в том числе внеочередные;

- формирует проект повестки дня заседания Совета Федерации, вносит его на рассмотрение Совета палаты, представляет Совету Федерации рассмотренный Советом палаты проект повестки дня заседания Совета Федерации;

- ведёт заседания палаты;

- подписывает постановления Совета Федерации;

- приводит к присяге лиц, назначенных на должности судьи Конституционного Суда России и Генерального прокурора России;

- ведает внутренним распорядком деятельности палаты, распределяет обязанности между первым заместителем и заместителями председателя Совета Федерации;

- организует работу Совета палаты, ведет его заседания, координирует работу комитетов и комиссий Совета Федерации;

- представляет палату во взаимодействии с государственными органами России и зарубежных государств, органами местного самоуправления, общественными объединениями, международными организациями;

- участвует в согласительных процедурах, используемых Президентом Российской Федерации для разрешения

Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Парл. газета, № 35-36, 19.02.2003.

разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

- решает иные вопросы организации деятельности Совета Федерации.

На срок своих полномочий как членов Совета Федерации избираются первый заместитель и заместители председателя Совета Федерации, которые:

- замещают председателя Совета Федерации в его отсутствие;

- по поручению председателя Совета Федерации подписывают постановления палаты, издают распоряжения;

- по поручению председателя Совета Федерации осуществляют другие полномочия по вопросам внутреннего распорядка деятельности палаты.

Органами Совета Федерации являются:

- Совет палаты;

- комитеты Совета Федерации;

- комиссия Совета Федерации по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых членами Совета Федерации.

Совет палаты образуется для подготовки и рассмотрения вопросов деятельности Совета Федерации, в его состав входят

председатель, первый заместитель, заместители председателя Совета Федерации, председатели комитетов, которые обладают правом решающего голоса по всем вопросам, рассматриваемым Советом палаты.

Заседания Совета палаты проводится, как правило, в день, предшествующий дню заседания Совета Федерации.

Аппарат Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации - орган, осуществляющий правовое, организационное, аналитическое, документационное, информационное, финансовое, материально-техническое, хозяйственное, транспортное, медицинское и социально-бытовое обеспечение деятельности Совета Федерации и его органов, членов Совета Федерации. Действует на постоянной основе. Структура, штат, расходы на содержание аппарата Совета Федерации определяются председателем Совета Федерации.

Основная форма работы Совета Федерации - пленарное заседание, которые проводятся не реже, чем два раза в месяц. Совет Федерации, как правило, собирается на сессии: весеннюю (25 января – 15 июля) и осеннюю (16 сентября – 31 декабря). Заседания Совета Федерации могут быть открытыми и закрытыми.

Совет Федерации проводит те же мероприятия, что и Государственная Дума: парламентские слушания, конференции.

Кроме того, как при Совете Федерации, так и при его председателе созданы дополнительные (экспертные, консультативные) органы, обеспечивающие участие в принятии решений представителей общественности. Также при Совете Федерации действует телевидение палаты⁷⁸.

Член Совета Федерации может иметь 5 помощников, работающих на условиях служебного контракта или трудового договора, а также до 40 помощников на общественных началах. Совет Федерации участвует в качестве члена в тех же межпарламентских объединениях, что и Государственная Дума, а также в работе Конгресса местных и региональных властей

2.3. Правительство Российской Федерации и система федеральных органов исполнительной власти

Несмотря на равноправие всех ветвей власти доминирующую роль в механизме государственного управления чаще всего играют органы исполнительной власти (исполнительные и исполнительно-распорядительные органы государственной власти), причем не только в нашей стране.

В соответствии со ст. 110 Конституции РФ

⁷⁸

Вместе-РФ: Телевидение Совета Федерации - [Электронный документ] – Режим доступа - <http://vmeste-rf.tv/>

исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации. Эта конституционная формулировка по мнению М. Ю. Зенкова является некорректной, так как абсолютизирует положение Правительства в осуществлении исполнительной власти. В соответствии с законодательством отдельные полномочия исполнительной власти осуществляются Президентом России, который, в частности, осуществляет непосредственное руководство рядом федеральных органов исполнительной власти. Исполнительную власть также осуществляют федеральные министерства, службы и агентства, их территориальные органы, а также органы исполнительной власти субъектов РФ.⁷⁹

Правительство России является федеральным исполнительным органом общей компетенции, который обладает широкой компетенцией в сферах развития экономики, социально-культурной деятельности, административно-политического строительства, правоохранительной деятельности. Как коллегиальный орган исполнительной власти Правительство состоит из Председателя Правительства, заместителей Председателя Правительства и федеральных министров (ч. 2 ст. 130 Конституции России). Правительство на

79

См.: *Основы государственного и муниципального управления*: Курс лекций. — Ч. 1. М.Ю. Зенков. Основы государственного управления / СИУ РАНХиГС.— Новосибирск : Изд-во СибАГС, 2015 – С.363

основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение (ч. 1 ст. 115 Конституции РФ). Для решения оперативных вопросов Правительство Российской Федерации по предложению Председателя Правительства Российской Федерации может образовать Президиум Правительства Российской Федерации.

Правовой статус и порядок деятельности Правительства РФ регулируются главой 6 Конституции РФ, федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»⁸⁰, федеральными законами, а также значительным количеством подзаконных актов, среди которых особое место занимают указы и распоряжения Президента РФ, постановления и другие акты Правительства РФ, других федеральных органов исполнительной власти.

Председатель Правительства РФ назначается Президентом РФ с согласия Государственной Думы. Предложение о кандидатуре Председателя Правительства вносится не позднее двухнедельного срока после вступления в

80

См.: Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Рос. газета, № 245, 23.12.1997.

должность вновь избранного Президента РФ или после отставки Правительства РФ либо в течение недели со дня отклонения кандидатуры Государственной Думой. Государственная Дума рассматривает представленную Президентом РФ кандидатуру в течение недели со дня внесения предложения о кандидатуре. После трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства РФ Государственной Думой Президент назначает Председателя Правительства, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы.

Председатель Правительства РФ не позднее недельного срока после назначения предлагает Президенту РФ кандидатуры на должности своих заместителей и федеральных министров. Федеральным законом достаточно подробно регулируется правовой статус членов Правительства. В частности, Председатель Правительства РФ, его заместители и федеральные министры обязаны при назначении на должность, а впоследствии ежегодно, не позднее 1 апреля года, следующего за отчетным финансовым годом, представлять в налоговые органы РФ сведения о полученных и являющихся объектами налогообложения доходах, ценных бумагах, а также о являющемся объектом налогообложения имуществе, принадлежащем им на праве собственности. Налоговые органы направляют эти сведения Президенту РФ и в Федеральное Собрание. Такие сведения могут быть опубликованы.

Пребывание в составе Правительства РФ накладывает на его членов определенные ограничения, в частности, они не вправе:

- быть членами Совета Федерации, депутатами Государственной Думы, депутатами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ и депутатами выборных органов местного самоуправления;

- занимать другие должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления;

- заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, в том числе участвовать в управлении хозяйствующим субъектом независимо от его организационно-правовой формы;

- заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности и т.п.

Организацию работы Правительства России определяет Регламент⁸¹.

Основные направления деятельности Правительства определяются Председателем Правительства.

81

См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» // Рос. газета, № 119, 08.06.2004.

Председатель Правительства организует работу Правительства, ведет заседания Правительства, систематически проводит совещания с членами Правительства, руководителями федеральных служб и федеральных агентств, органов и организаций при Правительстве, на которых рассматривает ход выполнения программ и планов деятельности Правительства, поручений и указаний Президента Российской Федерации Правительству, принимает решения по оперативным вопросам.

Председатель Правительства систематически информирует Президента России о работе Правительства.

Заместители Председателя Правительства (в соответствии с распределением обязанностей) рассматривают конкретные вопросы деятельности Правительства, координируют деятельность федеральных органов исполнительной власти, обеспечивают исполнение ими решений Президента России и Правительства, участвуют при необходимости в заседаниях коллегий этих органов.

Очередные заседания Правительства проводятся по утвержденному плану в определенный день недели, но не реже 1 раза в месяц. Внеочередные заседания Правительства проводятся по решению председателя Правительства.

При Правительстве России создаются координационные и совещательные органы, руководство и координацию деятельности которых ведут председатель, заместители

председателя Правительства, отдельные федеральные министры, руководители иных федеральных органов исполнительной власти (советы, в том числе наблюдательные, экспертные и координационные, правительственные комиссии).

Для обеспечения деятельности Правительства России и председателя Правительства, а также организации контроля за выполнением органами исполнительной власти принятых ими решений сформирован особый государственный орган – Аппарат Правительства России.

Одновременно с кандидатурами своих заместителей и федеральных министров Председатель Правительства РФ представляет Президенту также предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти. В настоящее время она детально регулируется указом Президента РФ от 21 мая 2012 г.⁸²

Начиная с 2004 г. в систему федеральных органов исполнительной власти входят Правительство России, федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства⁸³.

82

См.: Указ Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»//Рос. газета, 22.05.2012.

83

См.: Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Рос.

Федеральное министерство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности. На основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации оно самостоятельно осуществляет правовое регулирование в установленной сфере деятельности; не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, а также функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, предусмотренных указами Президента или постановлениями Правительства; осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств, а также координацию деятельности государственных (федеральных) внебюджетных фондов.

Внутренняя структура федеральных министерств различна: у министра, как правило, один (реже – несколько) первый заместитель, несколько обычных заместителей, включая заместителя-статс-секретаря, отвечающего за взаимодействие министерства с другими государственными органами; министерство состоит из департаментов, главных управлений, управлений, отделов; некоторые федеральные министерства

имеют свои представительства за пределами территории России, а также территориальные органы. Несмотря на общую тенденцию к унификации статуса федеральных министерств, наблюдаемую с 2003 г., внутренняя структура остается более консервативной.

Федеральная служба является федеральным органом исполнительной власти, выполняющим функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, борьбы с преступностью, общественной безопасности; в пределах своей компетенции издаёт индивидуальные правовые акты; не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, предусмотренных указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации.

Федеральное агентство – федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору; в пределах своей компетенции издаёт индивидуальные правовые акты; не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование, кроме случаев,

устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства.

Таким образом, на федеральном уровне произошло чёткое разделение функций органов исполнительной власти в зависимости от их организационно-правовых форм. Однако правоприменительная практика не всегда согласуется с нормативно установленной системой федеральных органов исполнительной власти.

Общие правила организации деятельности федеральных органов исполнительной власти по реализации их полномочий и взаимодействия этих органов, в том числе правила организации и взаимодействия федеральных министерств с находящимися в их ведении федеральными службами и федеральными агентствами, установлены постановлениями Правительства РФ «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти»⁸⁴ и «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти»⁸⁵.

Структура и штатное расписание центрального аппарата

84

См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 г. № 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» // Рос. газета, № 171, 05.08.2005.

85

См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 г. № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» // Рос. газета, № 12, 25.01.2005.

федерального органа исполнительной власти утверждаются руководителем федерального органа исполнительной власти в пределах фонда оплаты труда и численности (без персонала по охране и обслуживанию зданий), установленных Президентом Российской Федерации или Правительством, с учетом реестра должностей федеральной государственной гражданской службы и актов, определяющих нормативную численность соответствующих подразделений.

Структура и штатное расписание аппарата территориального органа федерального органа исполнительной власти утверждаются руководителем территориального органа в пределах установленного фонда оплаты труда и численности (без персонала по охране и обслуживанию зданий) на основе утвержденной схемы размещения территориальных органов федерального органа исполнительной власти с учетом реестра должностей федеральной государственной гражданской службы и актов, определяющих нормативную численность соответствующих подразделений.

Федеральные органы исполнительной власти организуют в порядке и сроки, устанавливаемые Правительством, разработку административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, которые определяют административные процедуры, обеспечивающие осуществление функций федерального органа

исполнительной власти, эффективную работу его структурных подразделений и должностных лиц, реализацию прав граждан⁸⁶.

Нормативные правовые акты издаются федеральным органом исполнительной власти в виде приказа или в ином установленном законодательством Российской Федерации виде в соответствии с утверждаемыми Правительством правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации⁸⁷.

Подготовку и согласование проекта нормативного правового акта осуществляет уполномоченное структурное подразделение федерального органа исполнительной власти с привлечением при необходимости специалистов научных и иных организаций. Проекты нормативных правовых актов до их подписания подлежат обязательному согласованию с юридической службой федерального органа исполнительной власти.

Нормативные правовые акты федерального органа

⁸⁶

См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» // Собрание законодательства Российской Федерации, 30.05.2011, № 22, ст. 3169.

⁸⁷

См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // Рос. газета, № 161, 21.08.1997.

исполнительной власти подписываются руководителем федерального органа исполнительной власти (лицом, исполняющим его обязанности).

При федеральном органе исполнительной власти образуются координационные и совещательные органы, также формируются ведомственные и межведомственные рабочие группы для обсуждения проектов нормативных правовых актов, выработки предложений по формированию государственной политики в установленной сфере. Также в федеральном органе исполнительной власти может быть образована коллегия как постоянно действующий совещательный орган при руководителе соответствующего органа. Коллегия образуется и возглавляется руководителем федерального органа исполнительной власти.

В целях представления интересов Российской Федерации в зарубежном государстве, создания благоприятного имиджа государства, организации предоставления государственных услуг за пределами территории России могут быть образованы представительства федеральных органов исполнительной власти (МИД, МВД, Россотрудничество и т.п.).

Для реализации компетенции федерального органа исполнительной власти образуются территориальные органы. В зависимости от компетенции органа исполнительной власти территориальные органы могут быть созданы на уровне

федерального округа, нескольких субъектов Российской Федерации, экономического района, одного субъекта Российской Федерации, межрайонном уровне в пределах субъекта Российской Федерации, в пределах административно-территориальной единицы высшего уровня в субъекте Российской Федерации (район, город).

2.4. Судебная ветвь власти в Российской Федерации

А теперь рассмотрим судебную ветвь государственной власти. На быденном уровне судебная власть воспринимается как некая особая деятельность, не связанная с законодательной и исполнительной ветвями власти. Термин «независимый суд» вовсе не означает, что суды не подчиняются никаким законам и действуют в рамках собственных установлений. Это вовсе не так. Действительно, судебная власть отличается от исполнительной и законодательной, но она не противостоит им, а наоборот, формируется и функционирует исключительно в рамках закона. Независимость судов означает лишь то, что на решения суда не может повлиять ни президент, ни правительство, ни парламент. В этом отношении суд полностью суверенен. В данном курсе лекций речь идет не о судебной практике, а о законодательстве, регулирующем судебную систему.

Итак, судебная власть как вид государственной власти

принадлежит специальным органам государства - судам, входящим в судебную систему Российской Федерации. Судебная власть самостоятельна и действует независимо от законодательной и исполнительной властей. Она осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства (п. 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации). В то же время ст. 127 Конституции выделяет еще и такой вид судопроизводства, как арбитражное. Судебная власть основана на праве и реализуется путем применения права для разрешения конкретных ситуаций, возникающих в обществе и требующих вмешательства суда.

Единство судебной системы Российской Федерации обеспечивается путем:

- установления судебной системы Российской Федерации Конституцией Российской Федерации и Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»⁸⁸;

- соблюдения всеми федеральными судами и мировыми судьями установленных федеральными законами правил судопроизводства;

- применения всеми судами Конституции Российской

⁸⁸

См.: Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 1997, № 1, ст. 1.

Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации, а также конституций (уставов) и других законов субъектов Российской Федерации;

- признания обязательности исполнения на всей территории Российской Федерации судебных постановлений, вступивших в законную силу;

- законодательного закрепления единства статуса судей;

- финансирования федеральных судов и мировых судей из федерального бюджета.

В России, как и в большинстве государств мира, существует многозвенная судебная система, усложненная федеративным устройством государства, поскольку выделяются федеральные суды и суды субъектов Российской Федерации.

К федеральным судам относятся:

- Конституционный Суд Российской Федерации⁸⁹;

- Верховный Суд Российской Федерации⁹⁰, верховные суды республик, краевые и областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных

89

См.: Конституционный Суд Российской Федерации: официальный сайт - [Электронный документ] – Режим доступа - <http://www.ksrf.ru>

90

См.: Верховный Суд Российской Федерации: официальный сайт - [Электронный документ] – Режим доступа - <http://www.vsrfl.ru/>

округов, районные суды, военные и специализированные суды, составляющие систему федеральных судов общей юрисдикции; федеральные арбитражные суды округов (арбитражные кассационные суды), арбитражные апелляционные суды, арбитражные суды субъектов Российской Федерации и специализированные арбитражные суды, составляющие систему федеральных арбитражных судов⁹¹.

К судам субъектов Российской Федерации относятся: конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, мировые судьи, являющиеся судьями общей юрисдикции субъектов Российской Федерации.

Создание, реорганизация или упразднение высших судов может быть осуществлено путем внесения изменений в Конституцию Российской Федерации или конституцию (устав) субъекта Российской Федерации.

Создание, реорганизация или упразднение иных судов осуществляется путем принятия федерального закона. При этом, упразднение суда невозможно без предварительной передачи его полномочий другим органам. Это правило служит целям недопущения правового вакуума, когда права, подлежащие защите по закону, фактически не могут быть защищены в силу

91

См.: Федеральные арбитражные суды Российской Федерации - [Электронный документ] – Режим доступа - <http://www.arbitr.ru/>

отсутствия уполномоченного на то органа. Кроме того, четкое определение компетенции судебных органов, в том числе и при упразднении каких-либо из них, позволит не допустить споры о подведомственности и подсудности дел тому или иному суду либо другому органу.

В осуществлении правосудия участвуют судьи, присяжные и арбитражные заседатели. Участие заседателей в осуществлении правосудия является гражданским долгом. За время участия в осуществлении правосудия им выплачивается вознаграждение из федерального бюджета.

Для участия в осуществлении правосудия могут быть привлечены эксперты, переводчики, психологи.

Судопроизводство и судебное делопроизводство ведутся на русском языке, а также на государственном языке республики, на территории которой расположен суд.

Главное лицо суда – судья. В силу ст. 119 Конституции Российской Федерации претендовать на судейскую должность имеет право гражданин Российской Федерации, достигший 25-летнего возраста, имеющий высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее пяти лет (для некоторых судов установлены более высокие требования). Данные положения Конституции РФ находят свою конкретизацию в Законе РФ «О статусе судей в Российской

Федерации»⁹².

Гражданин назначается на должность судьи после сдачи квалификационного экзамена и представления квалификационной коллегии. Кандидатура на должность федерального судьи рассматривается в Верховном Суде Российской Федерации, Комиссией при Президенте по предварительному рассмотрению кандидатур на должности федеральных судей и после этого представляется Президенту для последующего назначения.

Все судьи обладают единым статусом и различаются между собой только полномочиями и компетенцией. Полномочия судей федеральных судов не ограничены определенным сроком, судья несменяем, он не может быть назначен (избран) на другую должность или в другой суд без его согласия. Полномочия судьи могут быть прекращены или приостановлены только по решению соответствующей квалификационной коллегии судей, если он не был назначен (избран) на определенный срок или до достижения определенного возраста (для федерального судьи – 70 лет).

Федеральный судья, за исключением судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и Высшего

92

См.: Закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» // Рос. юстиция, 1995, № 11.

Арбитражного Суда РФ, в первый раз назначается на должность сроком на три года, по истечении которого он может быть назначен на ту же должность без ограничения срока полномочий до достижения им предельного возраста пребывания в должности судьи.

Государство защищает личность, жилище, имущество судьи⁹³, судья не может привлекаться к административной ответственности. Дисциплинарные взыскания в отношении судей рассматриваются Дисциплинарной коллегией Верховного Суда России (до 2015 г. – Дисциплинарным судебным присутствием – специализированным судебным органом). Уголовное дело против него может возбудить только Генеральный прокурор с согласия квалификационной коллегии судей.

Судьи всех видов и уровней судов образуют *судейское сообщество*. Высшим органом судейского сообщества является Всероссийский съезд судей, который формирует Совет судей Российской Федерации⁹⁴ и Высшую квалификационную коллегия судей Российской Федерации. Компетенция и порядок

93

См.: Федеральный закон от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» // Рос. газета

94

См.: Совет судей Российской Федерации: официальный сайт [Электронный документ] – Режим доступа - <http://www.ssrf.ru/>

образования органов судейского сообщества установлены федеральным законом от 14 марта 2002 г. № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации»⁹⁵. Также в соответствии с данным законом образуются конференции судей субъектов Российской Федерации, советы судей субъектов Российской Федерации, общие собрания судей судов, квалификационные коллегии судей субъектов Российской Федерации, Высшая экзаменационная комиссия и экзаменационные комиссии субъектов Российской Федерации по приему квалификационного экзамена на должность судьи.

Основными задачами органов судейского сообщества являются:

- содействие в совершенствовании судебной системы и судопроизводства;
- защита прав и законных интересов судей;
- участие в организационном, кадровом и ресурсном обеспечении судебной деятельности;
- утверждение авторитета судебной власти, обеспечение выполнения судьями требований, предъявляемых кодексом судейской этики.

Органы судейского сообщества осуществляют свою

95

См.: Федеральный закон от 14 марта 2002 г. № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» // Рос. газета, 19 марта 2002.

деятельность коллегиально, гласно, при неукоснительном соблюдении принципов независимости судей и невмешательства с судебную деятельность.

Конституционный Суд Российской Федерации является судебным органом конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющим судебную власть посредством конституционного судопроизводства.

Стремление к формированию органов государственного конституционного контроля возникло в СССР в 1989 г., когда был создан Комитет конституционного надзора⁹⁶. Будучи предшественником Конституционного Суда, Комитет не обладал достаточными полномочиями, что не позволило увидеть каких-либо значительных результатов его деятельности в тот период.

Учреждение Конституционного Суда в России связано с закреплением указанного правового института в Конституции РСФСР⁹⁷ и принятием закона РСФСР от 6 мая 1991 г. «О Конституционном Суде РСФСР». В 1991-1993 годах Конституционный Суд принимал активное участие в урегулировании конституционного кризиса, в том числе признал

⁹⁶

См.: Закон СССР от 23 декабря 1989 г. «О конституционном надзоре в СССР» // Ведомости СНД и ВС СССР, 1989, № 29, Ст. 572

⁹⁷

См.: Закон РСФСР от 15 декабря 1990 г. № 423-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 29. Ст. 395

действия Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина по роспуску Верховного Совета Российской Федерации неконституционными, после чего деятельность Конституционного Суда была приостановлена.

В Конституции Российской Федерации 1993 г. институт конституционного суда был сохранен, однако его полномочия по самостоятельному возбуждению производства дел были ликвидированы.

Порядок организации и деятельности Конституционного Суда РФ более подробно урегулированы в специальном законе - Федеральном конституционном законе от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»⁹⁸.

Конституционный суд Российской Федерации:

- по запросам Президента РФ, Совета Федерации или одной пятой его членов, Государственной думы или одной пятой её депутатов, Правительства РФ, Верховного суда РФ, Высшего арбитражного суда РФ, органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ разрешает дела о соответствии Конституции РФ федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной думы, Правительства РФ, конституций

98

См.: Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Рос. газета, 23 июля 1994.

республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов РФ, изданных по вопросам ведения РФ и совместного ведения, договоров между органами государственной власти, не вступивших в силу международных договоров РФ;

- разрешает споры о компетенции между органами государственной власти РФ и субъектов РФ;

- по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, применённого или подлежащего применению в конкретном деле;

- по запросу Президента, Государственной думы, Правительства, Совета Федерации, органов законодательной власти субъектов РФ даёт толкование Конституции РФ;

- по запросу Совета Федерации даёт заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения против Президента РФ.

Также Конституционный Суд осуществляет иные полномочия, предоставленные ему Конституцией (например, может выступать с законодательной инициативой по вопросам своего ведения) и федеральными конституционными законами (например, по запросу Президента РФ или Верховного суда проверяет конституционность референдума РФ⁹⁹).

⁹⁹

См.: Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О

Президент Российской Федерации имеет полномочного представителя в Конституционном Суде, который обеспечивает деятельность Президента как гаранта Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина и представление интересов Президента РФ в Конституционном Суде.

Конституционный Суд рассматривает дело и принимает решение коллегиально с участием тех судей, которые присутствовали при процессе, открытым голосованием (до 2010 г. в составе Конституционного Суда существовали две палаты). Судья обязан голосовать, он не может воздерживаться, уклоняться от голосования. Решение Конституционного Суда окончательно и не может быть обжаловано никаким другим государственным органом, никем не может быть отменено. Только в одном случае решение Конституционного Суда может быть неокончательным: если гражданин обратился в межгосударственный суд по защите прав и свобод человека, исчерпав все средства защиты в Российской Федерации.

Конституционный суд Российской Федерации не вмешивается в политику. Он автономен, независим в финансовом отношении: средства выделяются из федерального бюджета, распоряжение ими осуществляет сам Конституционный Суд.

Конституционный суд не рассматривает уголовные и

референдуме Российской Федерации» // Рос. газета, № 137-д, 30 июня 2004.

гражданские дела, трудовые споры, не подменяет ни суды общей юрисдикции, ни арбитражные суды, ему не поднадзорны действия государственных органов и должностных лиц, он не вправе отменять нормативные акты. Конституционный суд оценивает нормы закона или иного нормативного акта с точки зрения соответствия Конституции Российской Федерации. Законы и нормативные акты, договоры, признанные им неконституционными, не должны применяться. Акты Конституционного Суда Российской Федерации, по сути, имеют прецедентное значение, развивают законодательство.

Судья Конституционного Суда Российской Федерации может высказать особое мнение, которое выражает отношение судьи к общему решению Конституционного Суда. Особое мнение публикуется в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации» и является одним из признаков независимости и ответственности судьи внутри Конституционного Суда, способствует более четкому пониманию общественных отношений и логики их правовой регламентации, а также развитию правовой науки, формированию профессионального мировоззрения юриста.

Конституционный Суд Российской Федерации состоит из 19 судей, назначаемых на должность Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации. Предложения о кандидатах на должности судей

Конституционного Суда Российской Федерации могут вноситься Президенту Российской Федерации членами (депутатами) Совета Федерации и депутатами Государственной Думы, а также законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации, высшими судебными органами и федеральными юридическими ведомствами, всероссийскими юридическими сообществами, юридическими научными и учебными заведениями.

Конституционный Суд Российской Федерации вправе осуществлять свою деятельность при наличии в его составе не менее трех четвертей от общего числа судей.

Полномочия Конституционного Суда Российской Федерации, как и судей Конституционного Суда, не ограничены определенным сроком. Предельный возраст пребывания в должности судьи Конституционного Суда – 70 лет.

Судьей Конституционного Суда Российской Федерации может быть назначен гражданин Российской Федерации, достигший ко дню назначения возраста не менее 40 лет, с безупречной репутацией, имеющий высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее 15 лет, обладающий признанной высокой квалификацией в области права (из 19 судей – все являются заслуженными юристами России, 14 – доктора юридических наук, 3 – кандидаты юридических наук).

Совет Федерации рассматривает вопрос о назначении на должность судьи Конституционного Суда Российской Федерации в срок не позднее четырнадцати дней с момента получения представления Президента Российской Федерации.

Каждый судья Конституционного Суда Российской Федерации назначается на должность в индивидуальном порядке тайным голосованием. Назначенным на должность судьи Конституционного Суда Российской Федерации считается лицо, получившее при голосовании большинство от общего числа членов Совета Федерации.

Председатель Конституционного Суда Российской Федерации назначается на должность Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации сроком на шесть лет из числа судей Конституционного Суда Российской Федерации.

Председатель Конституционного Суда Российской Федерации имеет двух заместителей, которые назначаются на должность Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации сроком на шесть лет из числа судей Конституционного Суда Российской Федерации.

Председатель и заместители Председателя Конституционного Суда Российской Федерации по истечении срока их полномочий могут быть назначены на должность на новый срок.

Деятельность Конституционного Суда Российской Федерации обеспечивает аппарат, состоящий из Секретариата Конституционного Суда Российской Федерации и иных подразделений.

Секретариат Конституционного Суда Российской Федерации осуществляет организационное, научно-аналитическое, информационно-справочное и иное обеспечение Конституционного Суда Российской Федерации, проводит прием посетителей; рассматривает обращения в адрес Конституционного Суда Российской Федерации в предварительном порядке и в случаях, когда они не затрагивают вопросов, требующих изучения судьями Конституционного Суда Российской Федерации; содействует судьям в подготовке дел и иных вопросов к рассмотрению в заседаниях и на совещаниях; изучает и обобщает деятельность государственных органов по обеспечению исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации. Иные подразделения аппарата осуществляют материально-техническое и социально-бытовое обеспечение Конституционного Суда Российской Федерации.

Местом постоянного пребывания Конституционного Суда Российской Федерации, в котором проводятся заседания Суда, с 2007 года является г. Санкт-Петербург. Конституционный Суд Российской Федерации может провести заседание в другом месте, когда он сочтет это необходимым. В г. Москве создано

представительство (присутствие) Конституционного Суда.

Верховный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом Российской Федерации (с 2014 г.). Правовой статус Верховного Суда Российской Федерации, существовавший с момента принятия Конституции РФ от 12 декабря 1993 года, когда Суд был высшей инстанцией в системе федеральных судов общей юрисдикции, был изменен законом о поправках к Конституции¹⁰⁰. Согласно этому закону произошло объединение Верховного и Высшего Арбитражного Судов РФ в новый орган, являющийся их правопреемником - Верховный Суд Российской Федерации, который с момента начала своей работы не будет принадлежать к системе федеральных судов общей юрисдикции. Согласно статье 22 федерального конституционного закона от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации»¹⁰¹ местом постоянного пребывания Верховного Суда Российской Федерации является город Санкт-Петербург, однако специального решения о переносе Верховного Суда пока не принято, он функционирует в городе Москва.

¹⁰⁰

См.: Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // Рос. газета, 7 февраля 2014.

¹⁰¹

См.: Федеральный конституционный закон от 5 февраля 2014 г. «О Верховном Суде Российской Федерации» // Рос. газета, 7 февраля 2014.

Верховный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом по гражданским делам, делам по разрешению экономических споров, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам, образованным в соответствии с федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» и федеральными законами.

Верховный Суд Российской Федерации осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за деятельностью судов, образованных в соответствии с федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» и федеральными законами, рассматривая гражданские дела, дела по разрешению экономических споров, уголовные, административные и иные дела, подсудные указанным судам, в качестве суда надзорной инстанции, а также в пределах своей компетенции в качестве суда апелляционной и кассационной инстанций.

Верховный Суд Российской Федерации рассматривает отнесенные к его подсудности дела в качестве суда первой инстанции и по новым или вновь открывшимся обстоятельствам.

Общим собранием всех судей Верховного Суда России является Пленум. Общий состав Верховного Суда – 170 человек. Пленум Верховного Суда правомочен при наличии не менее двух третей его состава. Основные полномочия Пленума

Верховного Суда России:

- рассмотрение материалов анализа и обобщения судебной практики и дача судам разъяснений по вопросам судебной практики в целях обеспечения единообразного применения законодательства Российской Федерации;

- реализация права законодательной инициативы по вопросам своего ведения;

- обращение с запросами в Конституционный Суд;

- избрание, назначение должностных лиц суда, утверждение составов судебных коллегий Верховного Суда, составов президиумов верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, военного суда, арбитражного суда округа, арбитражного апелляционного суда, арбитражного суда субъекта Российской Федерации, Суда по интеллектуальным правам, состава Научно-консультативного совета при Верховном Суде Российской Федерации;

- заслушивание сообщений о работе Президиума Верховного Суда России, отчетов председателей коллегий Верховного Суда;

- утверждение Регламента Верховного Суда России;

- иные полномочия в соответствии с федеральными конституционными законами и федеральными законами.

Рабочим органом Верховного Суда является его

Президиум в составе председателя, заместителей председателя и судей Верховного Суда. Заседания Президиума Верховного Суда организуются не реже одного раза в месяц.

В Верховном Суде России образованы Апелляционная коллегия, судебные коллегии, Дисциплинарная коллегия.

Судьи Верховного Суда Российской Федерации назначаются Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации. Судьей Верховного Суда Российской Федерации может быть гражданин, достигший возраста 35 лет и имеющий стаж работы по юридической специальности не менее 10 лет.

В целях организационного, информационного, документационного, финансового и материально-технического обеспечения деятельности Верховного Суда России образован аппарат.

Для подготовки научно обоснованных рекомендаций по принципиальным вопросам судебной практики при Верховном Суде Российской Федерации действует Научно-консультативный совет, в состав которого входят как судьи Верховного Суда, так и представители научной общественности – доктора и кандидаты юридических наук. Образованы секции Научно-консультативного совета: административно-правовая, гражданско-правовая, уголовно-правовая, экономико-правовая.

Большая часть судов в судебной системе России относится к *судам общей юрисдикции*¹⁰².

Суды общей юрисдикции осуществляют правосудие, разрешая споры и рассматривая дела, отнесенные к их компетенции, посредством гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

Суды общей юрисдикции рассматривают:

1) все гражданские и административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов, за исключением дел, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации рассматриваются другими судами;

2) все уголовные дела;

3) иные дела, отнесенные Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами к их ведению.

Порядок разрешения споров в системе судов общей юрисдикции подчинен инстанционному принципу. Дела, подведомственные судам общей юрисдикции, могут быть разрешены тремя инстанциями: первой, второй (апелляция или кассация), третьей (надзор). Причем для оценки законности

102

См.: Федеральный конституционный закон от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» // Рос. газета, 11 февраля 2011.

принятого в суде первой инстанции судебного акта в порядке надзора необязательно прохождение второй судебной инстанции.

Рассмотрение спора в суде первой инстанции предусматривает разрешение дела по существу. Несогласие участника дела с решением (приговором) суда первой инстанции является основанием для оспаривания не вступившего в законную силу судебного акта в апелляционном либо кассационном порядке в зависимости от уровня суда первой инстанции.

Очень важно подчеркнуть, что судебное дело не может быть пересмотрено и судом апелляционной, и судом кассационной инстанций. Всегда необходимо определять тот судебный орган, который полномочен заслушать дело либо в порядке апелляционного, либо в порядке кассационного производства.

Сравнивая полномочия судов апелляционной и кассационной инстанций, отметим сходства и различия.

Сходства обнаруживаются в следующем:

а) обе инстанции оценивают судебный акт, не вступивший в законную силу;

б) по гражданским, административным делам предметом разрешения обеих судебных инстанций является вопрос о законности и обоснованности судебного акта. Для обеих

инстанций установлены идентичные основания отмены или изменения судебного акта суда первой инстанции.

В уголовном процессе обе инстанции оценивают как законность и обоснованность, так и справедливость вынесенного приговора;

в) при рассмотрении гражданских, административных, уголовных дел апелляционная и кассационная инстанции применяют одни и те же основания для отмены либо изменения судебного акта.

Различия заключаются в том, что, во-первых, по гражданским, административным делам суд апелляционной инстанции вправе устанавливать новые факты и без ограничения собирать и исследовать новые доказательства. В свою очередь, суд кассационной инстанции вправе устанавливать новые обстоятельства в случае приобщения к делу в суде кассационной инстанции новых доказательств. Такие доказательства могут быть приобщены к материалам дела, если суд признает невозможность их представления стороной в суд первой инстанции.

По уголовным делам суд вправе устанавливать новые обстоятельства в обеих инстанциях: апелляционной и кассационной.

Во-вторых, если суд апелляционной инстанции проверяет судебный акт суда первой инстанции в полном

объеме, то суд кассационной инстанции, по общему правилу, ограничен теми доводами, которые приводятся в кассационной жалобе, представлении и отзыве на них. Руководствуясь мотивами соблюдения законности, суд кассационной инстанции вправе оценить законность и обоснованность решения вне зависимости от доводов участников процесса.

В-третьих, по гражданским, административным, уголовным делам суд апелляционной инстанции, заново рассматривая дело, не полномочен направлять его на новое рассмотрение. Напротив, таким правом обладает суд кассационной инстанции. По гражданским и административным делам суд кассационной инстанции направляет дело на новое рассмотрение в случае, если нарушения, допущенные судом первой инстанции, не могут быть исправлены судом кассационной инстанции. Такая ситуация обычно возникает, когда при рассмотрении дела в суде кассационной инстанции обнаруживаются факты, имеющие значение для дела, но по разным причинам не подлежавшие изучению в судебном заседании суда первой инстанции. По уголовным делам суд кассационной инстанции направляет дело на новое судебное разбирательство в суд первой или апелляционной инстанции со стадии предварительного слушания, или судебного разбирательства, или действий суда после вынесения вердикта присяжных заседателей.

Исключительной стадией слушания дела является надзорное производство. Надзорные инстанции суда общей юрисдикции по гражданским, административным делам устанавливают наличие либо отсутствие существенных нарушений материального и процессуального права.

Базовой инстанцией судов общей юрисдикции, осуществляющей гражданское, уголовное, административное судопроизводство в качестве суда первой инстанции, является **районный суд**, который образуется как в пределах одной административно-территориальной единицы субъекта Российской Федерации (района, города), так и в пределах нескольких районов (и городов). Районный суд также рассматривает дела по новым и вновь открывшимся обстоятельствам, апелляционные жалобы, представления на решения мировых судей, действующих на территории соответствующего судебного района.

Районный суд формируется в составе председателя районного суда, его заместителя (заместителей) и судей районного суда, назначаемых на должность в количестве, достаточном для обеспечения права граждан, проживающих на территории судебного района, на доступность правосудия и определяемом в пределах общей численности судей всех федеральных судов общей юрисдикции, установленной федеральным законом о федеральном бюджете на очередной

финансовый год и плановый период. В отдаленных местностях могут быть образованы постоянные **судебные присутствия** – обособленные подразделения районного суда. В течение последних 5 лет число судебных присутствий растет в связи с реорганизацией (укрупнением) районных судов.

Председатель районного суда организует работу суда, распределяют обязанности между своими заместителями и судьями, осуществляет общее руководство деятельностью аппарата суда.

Гражданское судопроизводство в районном суде осуществляется судьей единолично, либо коллегиально в составе трех профессиональных судей, уголовное (в зависимости от состава преступления и заявленных ходатайств обвиняемого) – единолично, либо в составе судьи и коллегии из 12 присяжных заседателей, либо в составе трех профессиональных судей.

Верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области, суд автономного округа являются федеральными судами общей юрисдикции, действующими в пределах территории соответствующего субъекта Российской Федерации, и непосредственно вышестоящими судебными инстанциями по отношению к районным судам, действующим на территории соответствующего субъекта Российской Федерации.

Данные суды в соответствии с установленной федеральными законами подсудностью рассматривают дела в качестве суда первой, апелляционной, кассационной инстанций, по новым или вновь открывшимся обстоятельствам.

Верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области, суд автономного округа действуют в составе:

- 1) президиума суда;
- 2) судебной коллегии по гражданским делам;
- 3) судебной коллегии по уголовным делам.

Президиум суда рассматривает дела по кассационным жалобам на вступившие в законную силу решения районных судов и мировых судей, апелляционные определения верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, а также дела по новым или вновь открывшимся обстоятельствам.

Судебные коллегии рассматривают:

- в качестве суда первой инстанции дела, отнесенные федеральными законами к подсудности верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа;

- в качестве суда апелляционной инстанции дела по

жалобам, представлениям на решения районных судов, принятые ими в качестве суда первой инстанции и не вступившие в силу, а также на промежуточные судебные решения верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, вынесенные ими в ходе производства по уголовному делу в качестве суда первой инстанции;

- в качестве суда кассационной инстанции дела по жалобам, представлениям на промежуточные судебные решения верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, вынесенные ими в ходе производства по уголовному делу в качестве суда первой инстанции;

- дела по новым или вновь открывшимся обстоятельствам в отношении вступивших в силу решений, принятых соответствующей судебной коллегией.

Требования к кандидату на должность судьи верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа существенно строже – возраст от 30 лет, стаж работы по юридической специальности не менее 7 лет.

В систему судов общей юрисдикции традиционно входят **военные суды**. Военные суды создаются по территориальному принципу по месту дислокации войск и флотов и осуществляют

судебную власть в войсках, органах и формированиях, где федеральным законом предусмотрена военная служба. Военные суды в пределах своей компетенции рассматривают дела в качестве суда первой и второй инстанции, в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам¹⁰³.

Арбитражные суды. В соответствие с законом «Об арбитражных судах в Российской Федерации»¹⁰⁴, арбитражные суды являются федеральными судами и входят в судебную систему Российской Федерации.

Арбитражным судам подведомственны:

- дела по экономическим спорам и другие дела, связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности;

- дела по спорам, вытекающим из административных и иных публичных отношений: об оспаривании нормативных правовых актов, затрагивающих права и интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, если федеральный закон устанавливает возможность рассмотрения таких дел арбитражным судом; об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и

¹⁰³

См.: Федеральный конституционный закон от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации» // Рос. газета, № 120, 29 июня 1999.

¹⁰⁴

См.: Федеральный конституционный закон от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации» // Рос. газета, 16 мая 1995.

действий органов и должностных лиц, которыми затрагиваются права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности; о взыскании с организаций и граждан, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность, обязательных платежей, санкций;

- иные дела: установление фактов, имеющих юридическое значение; о несостоятельности (банкротстве); по спорам создания, реорганизации и ликвидации юридического лица; по спорам об отказе в государственной регистрации; о спорах в акционерных обществах; о защите деловой репутации в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Арбитражные суды субъектов федерации — создаются в республиках, краях, областях, городах федерального значения, автономных областях, автономных округах. Дела рассматриваются по первой инстанции, обычно единолично. К полномочиям относятся: рассмотрение всех дел, подведомственных арбитражным судам, за исключением дел, отнесенных к компетенции Верховного Суда Российской Федерации, арбитражных судов округов и специализированных арбитражных судов; пересмотр по вновь открывшимся обстоятельствам принятых им и вступивших в законную силу судебных актов; изучение и обобщение судебной практики;

анализ судебной статистики. В настоящий момент функционирует 84 арбитражных суда субъектов федерации.

В Российской Федерации образовано 10 федеральных арбитражных судебных округов, территориально не совпадающих с федеральными административными округами. В пределах территории федерального арбитражного судебного округа действуют *арбитражные суды округов* (кассационные инстанции) и *арбитражные апелляционные суды*.

Арбитражный апелляционный суд действует в составе президиума и судебных коллегий. К полномочиям суда относятся проверка в апелляционной инстанции законности и обоснованности судебных актов, не вступивших в законную силу, рассмотренные арбитражными судами первой инстанции, пересмотр по вновь открывшимся обстоятельствам принятых им самим судебных актов, анализ судебной статистики.

К полномочиям федеральных арбитражных судов округа относится проверка в кассационном порядке законность судебных актов по делам, рассмотренными арбитражными судами первой и апелляционной инстанции, пересматривает по вновь открывшимся обстоятельствам принятые им и вступившие в законную силу судебные акты, изучает и обобщает судебную практику, анализирует судебную статистику, а также подготавливает предложения по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов.

Судьей федерального арбитражного суда округа, арбитражного апелляционного суда, специализированного арбитражного суда может быть гражданин, достигший возраста 30 лет и имеющий стаж работы по юридической специальности не менее 7 лет;

Специализированным арбитражным судом, рассматривающим в пределах своей компетенции в качестве суда первой и кассационной инстанций дела по спорам, связанным с защитой интеллектуальных прав является Суд по интеллектуальным правам¹⁰⁵. Этот суд создан в 2011 году. К его ведению отнесены:

- дела о существовании права, в частности, по оспариванию решений Роспатента, других федеральных органов исполнительной власти, которые суд по интеллектуальным правам будет рассматривать в коллегиальном составе. К этой группе отнесены любые споры об установлении законного правообладателя объекта интеллектуальной собственности, не связанные с защитой нарушенного права. По этой категории споров специальный суд выступает в качестве суда первой инстанции;

- дела о нарушении права, в частности, споры о торговых

105

См.: Суд по интеллектуальным правам: Официальный сайт - [Электронный документ] – Режим доступа - <http://ipc.arbitr.ru>

знаках, коммерческих обозначениях и фирменных наименованиях, иных объектах интеллектуальной собственности.

Информационное обеспечение судебной системы обеспечивается государственной автоматизированной системой «Правосудие»¹⁰⁶.

2.5. Федеральные государственные органы с особым статусом

Мы рассмотрели государственные органы, входящие в законодательную, исполнительную и судебную ветви власти. Можно ли на этом основании сказать, что других государственных органов больше нет? А что такое прокуратура, а Центробанк, а Центральная избирательная комиссия т. д. Это тоже государственные органы. К какой ветви власти относится каждый из них?. Ни к какой. Такие государственные органы, которые не относятся ни к одной из ветвей власти относят к группе государственных органов с особым статусом.

С точки зрения процесса учреждения российских государственных органов с особым статусом М.Ю. Зенков делит на четыре типа:

- инициатива создания, назначения должностных

106

См.: ГАС «Правосудие» - [Электронный документ] – Режим доступа - <http://www.sudrf.ru/>

лиц которых осуществляется непосредственно Президентом РФ (Совет Безопасности РФ, Следственный комитет РФ, Общественная палата РФ);

- создание и назначение должностных лиц которых осуществляется Государственной Думой РФ (Центральный банк РФ, Уполномоченный по правам человека РФ);

- - создание и назначение должностных лиц которых осуществляется Советом Федерации РФ (Прокуратура РФ);

- формирование которых осуществляется кооперативно несколькими органами государственной власти (Счетная палата РФ, Центральная избирательная комиссия РФ).¹⁰⁷

Совет безопасности Российской Федерации.

Государственная политика в области обеспечения безопасности представляет собой совокупность скоординированных и объединенных единым замыслом политических, организационных, социально-экономических, военных, правовых, информационных, специальных и иных мер.

¹⁰⁷

См.: *Основы государственного и муниципального управления*: Курс лекций. — Ч. 1. М.Ю. Зенков. Основы государственного управления / СИУ РАНХиГС.— Новосибирск : Изд-во СибАГС, 2015. – С.449

Основные направления государственной политики в области обеспечения безопасности определяются Президентом РФ.

Совет Безопасности Российской Федерации - конституционный совещательный орган, осуществляющий подготовку решений Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации, организации обороны, военного строительства, оборонного производства, военного и военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, по иным вопросам, связанным с защитой конституционного строя, суверенитета, независимости и территориальной целостности Российской Федерации, а также по вопросам международного сотрудничества в области обеспечения безопасности.

Задачами Совета Безопасности являются¹⁰⁸:

- обеспечение условий для осуществления Президентом Российской Федерации полномочий в области обеспечения национальной безопасности;

¹⁰⁸

См.: Указ Президента Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 590 «Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 9 мая 2011 г., № 19, ст. 2721.

- формирование государственной политики в области обеспечения национальной безопасности и контроль за ее реализацией;

- прогнозирование, выявление, анализ и оценка угроз национальной безопасности, оценка военной опасности и военной угрозы, выработка мер по их нейтрализации;

- подготовка Президенту Российской Федерации предложений: о мерах по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и преодолению их последствий; о применении специальных экономических мер в целях обеспечения национальной безопасности; о введении, продлении и об отмене чрезвычайного положения, а также о введении и об отмене военного положения; о реформировании существующих или об образовании новых государственных органов и организаций, осуществляющих функции в области обеспечения национальной безопасности; об утверждении и уточнении стратегии национальной безопасности Российской Федерации, иных концептуальных и доктринальных документов в области обеспечения национальной безопасности и обороны;

- формирование основных направлений государственной внешней и военной политики;

- координация деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по реализации принятых

Президентом Российской Федерации решений в области обеспечения национальной безопасности;

- оценка эффективности, разработка критериев и показателей деятельности федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения национальной безопасности.

Совет Безопасности формирует и возглавляет Президент Российской Федерации.

В состав Совета Безопасности входят:

- Председатель Совета Безопасности Российской Федерации, которым по должности является Президент Российской Федерации;

- Секретарь Совета Безопасности Российской Федерации, который назначается Президентом Российской Федерации;

- постоянные члены Совета Безопасности и члены Совета Безопасности, которые входят в Совет Безопасности по должности (постоянные), либо включаются в состав и исключаются из состава Президентом Российской Федерации по представлению Секретаря Совета Безопасности.

Деятельность Совета Безопасности осуществляется в форме заседаний и совещаний. Решения Совета Безопасности оформляются протоколами заседаний Совета Безопасности или протоколами оперативных совещаний Совета Безопасности и вступают в силу после их утверждения Президентом Российской Федерации.

Федерации.

В целях реализации решений Совета Безопасности могут издаваться указы, распоряжения и даваться поручения Президента Российской Федерации.

Следственный комитет Российской Федерации — следственный орган в России, образованный вместо Следственного комитета при Прокуратуре Российской Федерации, начал свою деятельность 15 января 2011 года.

Начиная с 2007 года, следственный аппарат прокуратуры становится самостоятельным ведомством — Следственным комитетом при Прокуратуре Российской Федерации, председатель которого назначался на должность и освобождался от должности Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации. Председатель Следственного комитета одновременно являлся первым заместителем Генерального прокурора Российской Федерации, непосредственно ему не подчиняясь. Организационная включенность в структуру органов прокуратуры носила лишь формально-правовой, а не административный характер. Однако централизации следствия не произошло, по-прежнему полномочия в этой сфере продолжили осуществлять органы безопасности, внутренних дел, по контролю за оборотом наркотиков.

В соответствии с федеральным законом от 28 декабря

2010 г. № 403-ФЗ Следственный комитет получил самостоятельный статус¹⁰⁹, является федеральным государственным органом, осуществляющим в соответствии с законодательством Российской Федерации полномочия в сфере уголовного судопроизводства.

Следственный комитет составляет единую федеральную централизованную систему следственных органов и учреждений, действует на основе подчинения нижестоящих руководителей вышестоящим и Председателю Следственного комитета Российской Федерации.

Руководство деятельностью Следственного комитета осуществляет Президент Российской Федерации, он же осуществляет назначение на должность Председателя Следственного комитета Российской Федерации и освобождает его от должности.

Основными задачами Следственного комитета являются:

- оперативное и качественное расследование преступлений в соответствии с подследственностью, установленной уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации;
- обеспечение законности при приеме, регистрации,

109

См.: Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» // Рос. газета, № 296, 30 декабря 2010 г.

проверке сообщений о преступлениях, возбуждении уголовных дел, производстве предварительного расследования, а также защита прав и свобод человека и гражданина;

- осуществление процессуального контроля деятельности следственных органов Следственного комитета и их должностных лиц;

- организация и осуществление в пределах своих полномочий выявления обстоятельств, способствующих совершению преступлений, принятие мер по устранению таких обстоятельств;

- осуществление в пределах своих полномочий международного сотрудничества в сфере уголовного судопроизводства;

- разработка мер по реализации государственной политики в сфере исполнения законодательства Российской Федерации об уголовном судопроизводстве;

- совершенствование нормативно-правового регулирования в установленной сфере деятельности;

- определение порядка формирования и представления статистических отчетов и отчетности о следственной работе, процессуальном контроле.

В систему Следственного комитета входят:

- 1) центральный аппарат Следственного комитета;
- 2) главные следственные управления и следственные

управления Следственного комитета по субъектам Российской Федерации и приравненные к ним специализированные (в том числе военные) следственные управления и следственные отделы Следственного комитета;

3) межрайонные следственные отделы, следственные отделы и следственные отделения Следственного комитета по районам, городам и приравненные к ним, включая специализированные (в том числе военные), следственные подразделения Следственного комитета.

В систему Следственного комитета также входят научные, образовательные (в том числе общеобразовательные, кадетские), санаторно-курортные, оздоровительные, реабилитационные, культурные учреждения, физкультурно-спортивные организации, редакции электронных и печатных изданий, типографии, иные создаваемые для обеспечения деятельности Следственного комитета учреждения и организации, являющиеся юридическими лицами, а также экспертные и ревизионные подразделения, информационные подразделения, подразделения физической защиты для обеспечения безопасности сотрудников Следственного комитета.

Необходимо обратить внимание на название органа – комитет, что может быть связано как с ранее выделявшимися в системе федеральных органов исполнительной власти государственных комитетов (комитетов) (организационно-

правовая форма была упразднена в рамках административной реформы), так и с образованными в 2006 и 2007 г. (соответственно) Национального антитеррористического комитета¹¹⁰ и Государственного антинаркотического комитета¹¹¹.

Вместе с тем, сами, непосредственно, Национальный антитеррористический комитет и Государственный антинаркотический комитет являются органами, обеспечивающими координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также осуществляющими подготовку соответствующих предложений Президенту Российской Федерации. Председателями комитетов соответственно являются директор Федеральной службы безопасности Российской Федерации и директор Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков. В субъектах Российской Федерации созданы антитеррористическая и антинаркотическая комиссии (председателем является – высшее должностное лицо субъекта

¹¹⁰

См.: Указ Президента Российской Федерации от 15 февраля 2006 г. № 116 «О мерах по противодействию терроризму» // Рос. газета, 17.02.2006.

¹¹¹

См.: Указ Президента Российской Федерации от 18 октября 2007 г. № 1374 «О дополнительных мерах по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров» // Собр. зак. РФ, 22.10.2007, № 43, ст. 5167.

Российской Федерации).

Центральный банк Российской Федерации (Банк России) выступает как государственный орган с особым статусом, разрабатывающий во взаимодействии с Правительством России единую государственную кредитно-денежную политику и наделенный особыми полномочиями (право эмиссии денежных знаков, регулирование деятельности банков). Основная задача Центрального банка России сформулирована ст. 75 Конституции РФ – защита и обеспечение устойчивости рубля. Правовой статус Центрального Банка России определен специальным федеральным законом¹¹².

Центральный Банк России был создан в 1990 г., с декабря 1991 г. стал единственным государственным органом кредитно-денежного и валютного регулирования (после упразднения Государственного банка СССР).

Функции и полномочия, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», Банк России осуществляет независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного

112

См.: Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России) // Рос. газета, 13 июля 2002.

самоуправления.

Банк России подотчетен Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. Государственная Дума:

- назначает на должность и освобождает от должности Председателя Банка России по представлению Президента Российской Федерации;

- назначает на должность и освобождает от должности членов Совета директоров Банка России по представлению Председателя Банка России, согласованному с Президентом Российской Федерации. В Совет директоров входят Председатель Банка России и 14 членов. Срок полномочий члена Совета директоров Банка России – 5 лет;

- направляет и отзывает представителей Государственной Думы в Национальном финансовом совете в рамках своей квоты;

- рассматривает основные направления единой государственной денежно-кредитной политики и принимает по ним решение;

- рассматривает годовой отчет Банка России и принимает по нему решение;

- принимает решение о проверке Счетной палатой Российской Федерации финансово-хозяйственной деятельности Банка России, его структурных подразделений и учреждений.

Указанное решение может быть принято только на основании предложения Национального финансового совета;

- проводит парламентские слушания о деятельности Банка России с участием его представителей;

- заслушивает доклады Председателя Банка России о деятельности Банка России (при представлении годового отчета и основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики).

Национальный финансовый совет - коллегиальный орган Банка России. Национальный финансовый совет состоит из двенадцати человек, из которых двое направляются Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации из числа членов Совета Федерации, трое - Государственной Думой из числа депутатов Государственной Думы, трое - Президентом Российской Федерации, трое - Правительством Российской Федерации. Кроме того, в состав Национального финансового совета входит Председатель Банка России.

Национальный финансовый совет

- рассматривает годовой отчет ЦБ РФ;
- утверждает на основе предложений совета директоров доходов и расходов Банка России на предстоящий год;
- утверждает при необходимости на основе предложений совета директоров дополнительные расходы Банка;
- рассматривает вопросы совершенствования банковской

системы Российской Федерации;

- рассматривает проект и окончательный вариант основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики.

Структура Банка России включает:

- функциональные и организационно-административные структурные подразделения (аппарат, департаменты, главные управления и службы);

- территориальные учреждения (главные управления – по Центральному федеральному округу, Северо-Западное, Южное, Волго-Вятское, Уральское, Сибирское, Дальневосточное, отдельным субъектам Российской Федерации), отделения (по субъектам Российской Федерации, подведомственные главным управлениям, кроме Сибирского и Дальневосточного управлений), национальные банки (Республики Алтай, Республики Бурятия, Республики Саха (Якутия), Республики Тыва, Республики Хакасия), отделения Банка России по Республике Крым и городу Севастополь.

Сотрудники Банка России имеют специальный статус, установленный законом о Банке России, близкий по содержанию со статусом государственного гражданского служащего.

Институт ***Уполномоченного по правам человека Российской Федерации*** является одним из ярких примеров имплементации зарубежного опыта при формировании системы

российской государственности в соответствии с Конституцией Российской Федерации 1993 г. Согласно федеральному конституционному закону от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» Уполномоченный способствует¹¹³:

- восстановлению нарушенных прав,
- совершенствованию законодательства Российской Федерации о правах человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права,
- развитию международного сотрудничества в области прав человека,
- правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты.

Основными направлениями деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации являются:

- рассмотрение жалоб и обращений о нарушениях прав и свобод человека и гражданина, принятие мер по их восстановлению;
- подготовка ежегодного доклада о деятельности и

¹¹³

См.: Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // Рос. газета, № 43-44, 4 марта 1997 г.

направление его Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации и Государственную Думу, Правительство Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации и Генеральному прокурору Российской Федерации;

- выступления с докладами на заседаниях Государственной Думы в случаях грубого или массового нарушения прав и свобод граждан;

- направление в Государственную Думу специальных докладов по отдельным вопросам соблюдения прав и свобод граждан в Российской Федерации;

- обращение в Государственную Думу с предложениями о создании парламентских комиссий по расследованию фактов нарушения прав и свобод граждан и о проведении парламентских слушаний, участие в работе указанных комиссий и проводимых слушаниях;

- обращение в суды общей юрисдикции и в Конституционный Суд Российской Федерации для защиты прав и свобод граждан;

- принятие по собственной инициативе соответствующих мер в пределах своей компетенции при наличии информации о массовых или грубых нарушениях прав и свобод граждан либо в случаях, имеющих особое общественное значение или

связанных с необходимостью защиты интересов лиц, не способных самостоятельно использовать правовые средства защиты;

- анализ правоприменительной практики в области прав человека и гражданина и выработка предложений по ее совершенствованию;

- информирование органов государственной власти и общественности о положении дел с соблюдением прав и свобод граждан в Российской Федерации;

- направление государственным органам, органам местного самоуправления и должностным лицам замечаний и предложений общего характера, относящихся к обеспечению прав и свобод человека и гражданина, совершенствованию административных процедур.

Помимо прямо предусмотренных Федеральным конституционным законом основных направлений деятельности Уполномоченного, возникают и другие задачи, тесно связанные с осуществлением его полномочий в рамках установленной законом компетенции.

Уполномоченный информирует государственные органы и общественность о своей деятельности, о положении дел в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина в стране, взаимодействует с федеральными и региональными органами государственной власти, с уполномоченными и

комиссиями по правам человека в субъектах Российской Федерации, неправительственными правозащитными организациями, средствами массовой информации. Взаимодействие Уполномоченного с органами государственной власти осуществляется на основе двухсторонних соглашений о сотрудничестве, участия в совместных комиссиях, объединенных рабочих групп.

Уполномоченный по правам человека назначается Государственной Думой. На должность Уполномоченного назначается лицо, являющееся гражданином Российской Федерации, не моложе 35 лет, имеющее познания в области прав и свобод человека и гражданина, опыт их защиты.

Предложения о кандидатах на должность Уполномоченного могут вноситься в Государственную Думу Президентом Российской Федерации, Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, депутатами Государственной Думы и депутатскими объединениями в Государственной Думе. Предложения о кандидатах на должность Уполномоченного вносятся в Государственную Думу в течение месяца до окончания срока полномочий предыдущего Уполномоченного.

Уполномоченный назначается на должность сроком на пять лет, считая с момента принесения присяги. Одно и то же лицо не может быть назначено на должность Уполномоченного

более чем на два срока подряд.

На сегодняшний день правовой статус **Прокуратуры Российской Федерации** является неопределенным. Ведется острая полемика о том, относится ли прокуратура к определенной ветви государственной власти, является ли она вообще органом государственной власти¹¹⁴. Многие из ученых вообще рассматривают прокуратуру как специальный орган исполнительной власти¹¹⁵, вместе с тем, в Конституции Российской Федерации до недавнего времени единственная статья о прокуратуре была помещена в главу, посвященную судебной власти.

В соответствии со ст. 1 Закона «О прокуратуре РФ»¹¹⁶ определено, что прокуратура РФ - единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации.

¹¹⁴

См.: Байкин И.М. Прокуратура - орган государственной власти // Современное право. 2009. N 12. С. 48 - 51.

¹¹⁵

См.: Осипян С.А. Российский федерализм и конституционно-правовой статус прокуратуры: концептуальные проблемы: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генпрокуратуре РФ. М., 2006. С. 15.

¹¹⁶

См.: Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2201-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Рос. газета, № 229, 25 ноября 1995.

Органы прокуратуры осуществляют полномочия независимо от федеральных органов государственной власти, органов власти субъектов РФ

Прокуратура представляет собой особый орган государства, осуществляющий от имени Российской Федерации реализацию в обществе таких основополагающих принципов, как законность, соблюдение правопорядка и защита прав граждан. Именно поэтому требуется четкое законодательное оформление статуса прокуратуры, и прежде всего на конституционном уровне, поскольку неопределенность ее правового статуса влечет за собой и неопределенность осуществляемых ею функций, что в конечном итоге сказывается на эффективности деятельности.

Прокуратура следит за исполнением законов, входящих в правовую систему РФ. Ее составляют федеральные законы и подзаконные нормативные правовые акты (указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства, приказы и инструкции министерств и ведомств и т.п.). Обеспечение единства законности на территории всей страны - необходимое условие социального, экономического и политического развития страны и ее регионов. Оно означает единообразное понимание и применение законов, непротиворечивость законодательства, верховенство законов над иными правовыми средствами регулирования.

Помимо надзора законодатель возложил на органы прокуратуры ряд иных функций. В их числе:

- участие прокуроров в рассмотрении дел судами;
- координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью;
- участие в правотворческой деятельности;
- выпуск специальных изданий.

Систему прокуратуры Российской Федерации составляют Генеральная прокуратура Российской Федерации, прокуратуры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры, научные и образовательные учреждения, редакции печатных изданий, являющиеся юридическими лицами, а также прокуратуры городов и районов, другие территориальные, военные и иные специализированные прокуратуры.

В прокуратурах субъектов Федерации действуют сообразно административно-территориальному делению прокуратуры городов и районов, которые непосредственно подчиняются соответственно прокурорам республик, краев, областей, автономной области, автономных округов. В основной части субъектов Федерации на низовом уровне созданы и действуют только прокуратуры городов и районов. В некоторых субъектах Федерации действуют межрайонные прокуратуры, осуществляющие свои полномочия на территории нескольких

районов.

В систему прокуратуры РФ входят также специализированные прокуратуры. К их числу относятся:

- военные;
- транспортные;
- природоохранные прокуратуры;
- прокуратуры по надзору за соблюдением законов при исполнении уголовных наказаний,
- а также прокуратуры, осуществляющие надзор в закрытых административно-территориальных образованиях и на режимных объектах.

Генеральный прокурор Российской Федерации назначается на должность и освобождается от должности Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации. Это право относится к исключительной компетенции Президента РФ. Совет Федерации рассматривает предложение Президента и вправе согласиться с ним и назначить на должность Генерального прокурора предложенную им кандидатуру или отклонить ее.

Срок полномочий Генерального прокурора Российской Федерации пять лет.

Генеральный прокурор Российской Федерации ежегодно представляет палатам Федерального Собрания Российской

Федерации и Президенту Российской Федерации доклад о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению.

Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации указанный доклад Генеральный прокурор Российской Федерации представляет лично на заседании палаты.

На должности прокуроров субъектов РФ, приравненных к ним прокуроров (военных и специализированных прокуратур) назначаются лица не моложе 30 лет, имеющие стаж работы прокурором или следователем в органах прокуратуры не менее пяти лет. Конституция РФ определила порядок согласования Генеральным прокурором РФ с ее субъектами при назначении им на должность прокурора субъекта РФ. При этом учитывается, что, согласно п. «о» ст. 71 Конституции, прокуратура, законодательство о прокуратуре относится к исключительному ведению РФ. Согласно конституциям и уставам субъектов Федерации прокурор субъекта Федерации назначается Генеральным прокурором РФ по согласованию с законодательным (представительным), а также исполнительным органами соответствующего субъекта Федерации.

Прокуроры городов и районов, прокуроры специализированных прокуратур назначаются на должность и освобождаются от должности Генеральным прокурором

Российской Федерации, подчинены и подотчетны вышестоящим прокурорам и Генеральному прокурору Российской Федерации.

Генеральный прокурор имеет право федеральной законодательной инициативы, прокуроры субъектов Российской Федерации имеют право законодательной инициативы в законодательных (представительных) органах субъектов Российской Федерации.

Прокурор в ходе осуществления своих полномочий проводит антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов и организаций, органов местного самоуправления, их должностных лиц.

В Конституции Российской Федерации (ч. 5 ст. 101) предусмотрено, что для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют ***Счетную палату Российской Федерации***, состав и порядок деятельности которой определяется федеральным законом (в настоящее время это федеральный закон от 5 апреля 2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»¹¹⁷). В соответствии со ст. 1

117

«О Счетной палате Российской Федерации» Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ // Рос. газета, 10 апреля 2013.

названного Федерального закона Счетная палата является постоянно действующим органом государственного финансового контроля, образуемым Федеральным Собранием Российской Федерации и подотчетным ему.

В назначении и освобождении от должности ее членов участвуют депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации. Каждая из палат назначает и освобождает от должности половину аудиторов Счетной палаты Российской Федерации, Председателя палаты назначает на должность и освобождает от должности Государственная Дума, а заместителя - Совет Федерации на шесть лет большинством голосов от общего числа депутатов и общего числа членов Совета Федерации соответственно (п. «д» ч. 1 ст. 103; п. «и» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ, ст. ст. 5, 6 упомянутого выше Федерального закона). Специально оговаривается, что указанные должностные лица не могут состоять в родственных отношениях с Президентом РФ, Председателем Правительства РФ, руководителем Администрации Президента РФ, Генеральным прокурором РФ, председателями высших судов Российской Федерации.

Основу аппарата Счетной палаты составляют инспекции, которые специализируются на определенных функциональных задачах и непосредственно осуществляют контрольные и экспертно-аналитические мероприятия.

Компетенция Счетной палаты Российской Федерации определена Конституцией РФ, Бюджетным кодексом РФ, Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации». Она обладает реальным механизмом контроля.

Контрольные полномочия Счетной палаты распространяются на все государственные органы (в том числе их аппараты) и учреждения в Российской Федерации, на федеральные внебюджетные фонды. Контрольные полномочия Счетной палаты распространяются также на органы местного самоуправления, предприятия, организации, банки, страховые компании и другие финансово-кредитные учреждения, их союзы, ассоциации и иные объединения вне зависимости от видов и форм собственности, если они получают, перечисляют, используют средства из федерального бюджета или используют федеральную собственность либо управляют ею, а также имеют предоставленные федеральным законодательством или федеральными органами государственной власти налоговые, таможенные и иные льготы и преимущества.

Счетная палата осуществляет контроль за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению. Счетная палата также определяет эффективность и целесообразность расходов государственных средств и использования

федеральной собственности. К полномочиям Палаты отнесены: оценка обоснованности доходных и расходных статей проектов федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов; финансовая экспертиза проектов федеральных законов, а также нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета, или влияющих на формирование и исполнение федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов.

Счетная палата анализирует выявленные отклонения от установленных показателей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов и подготавливает предложения, направленные на их устранение, а также на совершенствование бюджетного процесса в целом. На Счетную палату возложен контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств федеральных внебюджетных фондов в Центральном банке Российской Федерации, уполномоченных банках и иных финансово-кредитных учреждениях России. Счетная палата обязана регулярно представлять Совету Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания РФ информацию о ходе исполнения федерального бюджета и результатах проводимых контрольных мероприятий.

Демократические, свободные и периодические выборы в

органы государственной власти, органы местного самоуправления, а также референдум являются высшим непосредственным выражением принадлежащей народу власти. Государством гарантируются свободное волеизъявление граждан Российской Федерации на выборах и референдуме, защита демократических принципов и норм избирательного права и права на участие в референдуме.

Организуют и обеспечивают подготовку и проведение выборов и референдума в Российской Федерации избирательные комиссии (комиссии референдума), образующие систему из:

Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (ЦИК России) - являющейся федеральным государственным органом, организующей подготовку и проведение выборов, референдумов в России в соответствии с компетенцией, установленной федеральными законами;

- избирательных комиссий субъектов РФ - являющихся государственными органами субъектов РФ, организующих подготовку и проведение выборов, референдумов в России в соответствии с компетенцией, установленной федеральными законами, а также законами субъектов РФ;

- избирательных комиссий муниципальных образований - являющихся избирательными комиссиями, организующих в соответствии с законом субъекта РФ, уставом муниципального образования подготовку и проведение выборов в органы

местного самоуправления, местного референдума;

- окружных избирательных комиссий - формирующихся в случаях, предусмотренных законом, при проведении выборов по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам; их полномочия могут возлагаться на иные избирательные комиссии;

- территориальных (районные, межрайонные, городские и другие) комиссий;

- участковых комиссий - формируются в период избирательной кампании, кампании референдума в сроки, установленные законом, для обеспечения процесса голосования избирателей, участников референдума и подсчета голосов избирателей, участников референдума; на выборах в органы местного самоуправления, при проведении местного референдума полномочия участковой комиссии могут быть возложены на иную комиссию, действующую в границах избирательного участка, участка референдума.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации является федеральным государственным органом, организующим подготовку и проведение выборов, референдумов в Российской Федерации в соответствии с

компетенцией, установленной федеральными законами¹¹⁸.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации действует на постоянной основе и является юридическим лицом.

Срок полномочий Центральной избирательной комиссии Российской Федерации составляет пять лет. Если срок полномочий Центральной избирательной комиссии Российской Федерации истекает в период избирательной кампании, в период со дня назначения референдума Российской Федерации и до окончания кампании референдума, которые организует Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, срок ее полномочий продлевается до окончания этой избирательной кампании, кампании референдума.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации состоит из 15 членов.

Пять членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации назначаются Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации из числа кандидатур, предложенных фракциями, иными депутатскими объединениями в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, а также депутатами

118

См.: «Об основных гарантиях избирательных прав и права на референдуме граждан Российской Федерации» Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ// Рос. газета, № 106, 15 июня 2002.

Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. При этом от одного депутатского объединения в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации может быть назначено не более одного представителя.

Пять членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации назначаются Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации из числа кандидатур, предложенных законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации и высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации (руководителями высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации).

Пять членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации назначаются Президентом Российской Федерации.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации является избирательной комиссией, организующей выборы в федеральные органы государственной власти, а также комиссией референдума, организующей референдум Российской Федерации. Деятельность комиссии осуществляется на коллегиальной основе.

Центральная избирательная комиссия Российской

Федерации:

- осуществляет контроль за соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации;

- организует разработку нормативов технологического оборудования (кабины для голосования, ящики для голосования) для участковых комиссий, утверждает указанные нормативы и осуществляет контроль за их соблюдением, а также организует размещение заказа на производство этого технологического оборудования при проведении выборов в федеральные органы государственной власти, референдума Российской Федерации;

- обеспечивает реализацию мероприятий, связанных с подготовкой и проведением выборов, референдумов, развитием избирательной системы в Российской Федерации, внедрением, эксплуатацией и развитием средств автоматизации, правовым обучением избирателей, профессиональной подготовкой членов комиссий и других организаторов выборов, референдумов, изданием необходимой печатной продукции;

- осуществляет меры по организации единого порядка распределения эфирного времени и печатной площади между зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями для проведения предвыборной агитации, между инициативной группой по проведению референдума и иными группами участников референдума для проведения агитации по

вопросам референдума, установления итогов голосования, определения результатов выборов, референдумов, а также порядка опубликования (обнародования) итогов голосования и результатов выборов, референдумов, в том числе в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»;

- осуществляет меры по организации финансирования подготовки и проведения выборов, референдумов, распределяет выделенные из федерального бюджета средства на финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов, референдума, контролирует целевое использование указанных средств;

- оказывает правовую, методическую, организационно-техническую помощь нижестоящим избирательным комиссиям;

- осуществляет международное сотрудничество в области избирательных систем;

- заслушивает сообщения федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по вопросам, связанным с подготовкой и проведением выборов в федеральные органы государственной власти и референдума Российской Федерации;

- устанавливает нормативы, в соответствии с которыми изготавливаются списки избирателей, участников референдума и другие избирательные документы, а также документы, связанные с подготовкой и проведением референдума;

- рассматривает жалобы (заявления) на решения и действия (бездействие) нижестоящих комиссий и принимает по указанным жалобам (заявлениям) мотивированные решения;
- осуществляет иные полномочия.

Центральная избирательная комиссия в своих действиях полностью самостоятельна, она неподконтрольна и неподотчетна никакому органу государственной власти. Центральная избирательная комиссия издает инструкции и разъяснения по вопросам единообразного применения избирательного законодательства, вопросам подготовки и проведения выборов, определения их результатов и т.д. Документы, издаваемые Центральной избирательной комиссией, регулируют практически все сферы подготовки и проведения выборов.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации совместно с избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации во взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и должностными лицами органов местного самоуправления организует государственную систему регистрации (учета) избирателей, участников референдума и участвует в осуществлении регистрации (учета) избирателей, участников референдума, в том числе формирует и ведет

регистр избирателей, участников референдума.

Центральная избирательная комиссия также предлагает кандидатуру на должность председателя избирательной комиссии субъекта Российской Федерации.

Заседания комиссии созываются ее председателем по мере необходимости. Заседание также обязательно проводится по требованию не менее одной трети от установленного числа членов комиссии с правом решающего голоса.

Заседания комиссии проводятся гласно, в том числе при участии представителей государственных органов, органов местного самоуправления, общественных организаций и политических партий, представителей СМИ, международных правозащитных организаций (наблюдатели), представителей средств массовой информации.

Таким образом, мы рассмотрели организационную структуру государственного управления РФ на федеральном уровне. Не следует забывать, что в России, являющейся федеративным государством, государственная власть осуществляется на двух уровнях: на уровне Федерации и на уровне субъектов Российской Федерации. В данном курсе лекций у нас нет возможности подробно останавливаться на субъектах Российской Федерации, отметим лишь, что несмотря на подобие государственного устройства, организация и функционирование органов государственной власти субъектов

РФ имеют своеобразие, причем различающееся по разным регионам. Кроме того, публичная власть осуществляется и на уровне местного самоуправления. Все это составляет сложную структуру государственного управления страны в целом.

Контрольные вопросы и задания

1. Какова причина построения федеративного государственного устройства в нашей стране? Можно ли было отказаться от такого устройства?
2. Раскройте историю появления президентства в нашей стране.
3. Как связана деятельность Президента с Правительством РФ?
4. Как связана деятельность президента РФ с Парламентом РФ?
5. Как связана деятельность Президента РФ с судебной системой РФ?
6. Назовите основные кадровые полномочия Президента РФ?
7. Раскройте порядок формирования Государственной Думы Российской Федерации.
8. Раскройте порядок формирования Совета Федерации РФ.
9. Раскройте порядок принятия законов в РФ
10. Каковы особенности устройства и организации работы

Государственной думы и Совета Федерации РФ?

11. Какова структура и как организована работа Федеральных органов исполнительной власти?

12. Назовите и охарактеризуйте функции государственных органов особой компетенции.

13. Как устроен Конституционный суд РФ и какова его роль в судебной система РФ?

14. Раскройте порядок формирования и функционирования судов общей юрисдикции.

15. Как устроены и какую роль в судебной системе играют арбитражные суды?

Библиографический список

Нормативные правовые акты

1. Конституция Рос. Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года (в ред. от 30.12.2008) // Рос. газ. – 2009. – 21 января.
2. О судах общей юрисдикции в Рос. Федерации: федеральный конституционный закон от 07.02.2011 № 1-ФКЗ // Рос. газета. – 2011. – 11 фев.
3. О Правительстве Рос. Федерации: федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ // Рос. газета. – 1997. – 23 дек.
4. Об Уполномоченном по правам человека в Рос. Федерации: федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ // Рос. газета. – 1997. – 4 марта.
5. О судебной системе Рос. Федерации: федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ // Рос. газета. – 1997. – 6 янв.
6. Об арбитражных судах в Рос. Федерации: федеральный конституционный закон от 28.04.1995 № 1-ФКЗ // Рос. газета. – 1995. – 16 мая.
7. О Конституционном Суде Рос. Федерации: федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ // Рос. газета. – 1994. – 23 июля.
8. О Счетной палате Рос. Федерации: федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ // Рос. газета. – 2013. – 10 апр.
9. О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Рос. Федерации: федеральный закон от 03.12.2012 № 229-ФЗ // Рос. газета. – 2012. – 7 дек.
10. О Следственном комитете Рос. Федерации: федеральный закон от 28.12.2010 № 403-ФЗ // Рос. газета. – 2010. – 30 дек.
11. О безопасности: федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ // Рос. газета. – 2010. – 29 дек.
12. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Рос. Федерации: федеральный закон от 18.05.2005 № 51-ФЗ // Рос. газета. – 2005. – 24 мая.

13. Об Общественной палате Российской Федерации: федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ // Рос. газета. – 2005. – 7 апр.
14. О выборах Президента Рос. Федерации: федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ / Рос. газета. – 2003. – 16 янв.
15. О Центральном банке Рос. Федерации (Банке России): федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ // Рос. газета. – 2002. – 13 июля.
16. О прокуратуре Рос. Федерации: Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 // Рос. газета. – 1995. – 25 нояб.
17. О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Рос. Федерации: федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ // Рос. газета. – 1999. – 8 июля.
18. О структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 21.05.2012 № 636 // Рос. газета. – 2012. – 22 мая.
19. Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601 // Рос. газета. – 2012. – 9 мая.
20. Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 12.05.2008 № 724 // Рос. газета. – 2008. – 13 мая.
21. О мерах по проведению административной реформы в 2003 - 2004 годах: указ Президента РФ от 23.07.2003 № 824 // Рос. газета. – 2003. – 25 июля.
22. О Государственном совете Рос. Федерации: указ Президента РФ от 01.09.2000 № 1602 // Рос. газета. – 2000. – 5 сент.
23. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 // Рос. газета. – 2004. – 12 марта.
24. О полномочном представителе Президента Рос. Федерации в федеральном округе: Указ Президента РФ от 13.05.2000 № 849 // Рос. газета. – 2000. – 16 мая.
25. О Регламенте Правительства Рос. Федерации и Положении об Аппарате Правительства Рос. Федерации: постановление

Правительства РФ от 01.06.2004 № 260 // Рос. газета. – 2004. – 8 июня.

26. О Концепции административной реформы в Рос. Федерации в 2006 - 2010 годах: распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – 14 нояб. - № 46. - ст. 4720.

Основная литература

1. Зенков М.Ю. Основы государственного и муниципального управления. Часть 2 Основы государственного управления. Новосибирск: Изд-во Сиб АГС, 2015 - 522 с.
2. Система органов государственной власти России: [учебное пособие / Б.Н. Габричидзе, Н.Д. Эриашвили, В.Н. Белоновский и др.]. - 3-е изд., доп. и перераб. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013. - 479 с.
3. Лукьянов, А.И. Парламентаризм в России: (вопросы истории, теории и практики): курс лекций: [учебное пособие для вузов по специальности «Юриспруденция»] / А.И. Лукьянов. – М.: Норма: Инфра-М, 2010. - 303 с.

Дополнительная литература

1. Административная реформа: проблемы развития и совершенствования / [отв. ред. Н.Ю. Хаманева]. - М.: ИГП, 2006. - 207 с.
2. Демидов, А.Ю. Государственный аппарат: эффективность и результативность деятельности / А.Ю. Демидов. – М.: Бюджет, 2013. - 239 с.
3. Куликов, В.И. Организация государственных учреждений России: [учебник по направлению 034700 «Документоведение и архивоведение»] / В.И. Куликов. – М.: Академия, 2011. - 269, [1] с.
4. Лексин, В.Н. Государство и регионы = State and regions: теория и практика государственного регулирования территориального развития / В.Н. Лексин, А.Н. Швецов; Рос.

фонд правовых реформ, Фонд правовых проблем федерализма и мест. самоуправления. - 6-е изд., стер. – М.: URSS: Либроком, 2011. - 366 с.

5. Организация и функционирование публичной власти: конституционно-правовые аспекты / отв. ред.: Ю.Л. Шульженко, Т.А. Васильева. - Москва : ИГП, 2013. - 263 с.

6. Петров, М.П. Исполнительная власть на этапе модернизации Российского государства: опыт правового исследования / М.П. Петров; под ред. А.В. Малько. – М.: Юрлитинформ, 2012. - 379, [1] с.

7. Правительство Российской Федерации / [М.Е. Фрадков, Т.Я. Хабриева, Е.А. Юртаева и др.]; под ред. Т.Я. Хабриевой; Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ. - М.: Норма, 2005. - 607 с.

8. Чепунов, О.И. Система органов государственной власти в Российской Федерации: теоретические и конституционно-правовые аспекты / О.И. Чепунов; Рос. акад. гос. службы при Президенте Рос. Федерации. – М.: Социум, 2010. - 292 с.

9. Шувалов, И.И. Правительство Российской Федерации в законотворческом процессе: монография / И.И. Шувалов. – М.: Норма, 2004. - 142, [1] с.

Модуль 3. Методы и механизмы современного государственного управления

В первом модуле мы уже коротко знакомились с некоторыми новыми подходами к государственному управлению. В частности, речь шла о Новом государственном менеджменте, о сетевых и информационно - коммуникационных технологиях, попытках осмысления нелинейных систем и разработке на их основе теорий государственного управления. Однако, как показывает практика, новое не так просто внедряется в реальную деятельность государственных органов. Бюрократия пока занимает доминирующее положение в государственном управлении. Идет попытка осовременить бюрократический метод посредством введения информационных технологий, электронного документооборота, но и это встречает на своем пути непреодолимые пока сложности.

Среди методов и механизмов государственного управления есть не мало таких, которые в результате кардинальных изменений во власти в нашей стране были отвергнуты, как пережитки социализма, но, как оказалось, преждевременно. Среди таких методов постепенно возвращается планирование, и прежде всего стратегическое планирование. Коротко, на основе федерального

законодательства рассмотрим данный механизм государственного управления.

3.1. Основные положения стратегического планирования в Российской Федерации

С 11 июля 2014 года вступил в силу Федеральный закон №172 - ФЗ от 28 июня 2014 года «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Коротко изложим его содержание и попытаемся прокомментировать отдельные его положения. Закон всеобъемлющ, он касается федеральных, макрорегиональных, региональных, межмуниципальных и муниципальных уровней. И тем самым напоминает советское плановое управление. Планирование в нашей стране в советское время лежало в основе всей хозяйственно-экономической и социальной жизни. Старшее поколение хорошо помнит пятилетки, планы работы на местах. Однако, государственное планирование при монополии государственной собственности имеет большое своеобразие и реанимировать его в готовом виде в условиях рыночной экономики невозможно. Требуются принципиально новые подходы адекватные новым условиям.

Плановой работой в нашей стране руководил Госплан СССР. После распада СССР и ликвидацией Госплана, народнохозяйственное планирование было отменено как пережиток социализма. Кое-что все-таки делалось, но на старой

методологической базе. В условиях рыночной экономики такое планирование не имело успеха. Между тем в Европе уже в 1980-е годы нормативное и индикативное планирование достигло высокого уровня. Многие из советского опыта было взято Германией, Францией, Италией, Канадой, Великобританией и другими странами. Определенная попытка возврата у нас была в 1995 году, когда был принят закон «О Государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития РФ». Закон был неудачным, он касался только федерального уровня. Пробел восполнялся региональными законами, согласно которым разрабатывались концепции и программы социально-экономического развития территорий. Жестких требований не существовало. Все отдавалось на откуп разработчикам. Каждый субъект РФ разрабатывал и pompезно утверждал программы социально-экономического развития на длительную перспективу. Данные программы не согласовывались между собой да и плохо координировались с задачами федерального центра. Они периодически пересматривались и попросту уходили в небытие.

По инициативе полномочного представителя Президента РФ в Сибирском федеральном округе А.В. Квашнина была разработана методика перспективного социально-экономического планирования муниципальных образований всех уровней. На основании этой методики почти все

муниципальные образования СФО разработали и утвердили такие планы и программы на длительную перспективу. Несмотря на то, что все эти планы разрабатывались по единой методике, успеха они не имели, так как не имели под собой реальной финансово-экономической базы, да и были разрозненны как между собой так и с планами субъектов РФ. Только теперь создается единая система стратегического планирования.

Сначала обратимся к понятиям, которые лежат в основе составления планов.

Целеполагание - это определение направлений, целей, приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности РФ.

Прогнозирование - деятельность участников стратегического планирования по разработке научно обоснованных представлений о рисках социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований;

Планирование понимается как деятельность участников стратегического планирования по разработке и реализации основных направлений деятельности Правительства РФ, планов РФ, планов деятельности федеральных органов исполнительной власти и иных планов в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности РФ,

направленная на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности РФ, содержащихся в документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания;

Программирование - это деятельность участников стратегического планирования по разработке и реализации государственных и муниципальных программ, направленная на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности РФ, содержащихся в документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания.

Системой стратегического планирования называется механизм обеспечения согласованного взаимодействия участников стратегического планирования на основе принципов стратегического планирования при осуществлении разработки и реализации документов стратегического планирования, а также мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования с использованием нормативно-правового, информационного, научно-методического, финансового и иного ресурсного

обеспечения.¹¹⁹

В федеральном законе №172-ФЗ содержится определение государственного и муниципального управления. Последнее рассматривается как деятельность органов местного самоуправления по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития муниципального образования.

Итак, создается система стратегического планирования в стране на всех уровнях. Должно быть согласование по целям, задачам, приоритетам, и показателям достижения целей. Устанавливается временный горизонт от 6 до 12 лет. Минимальный отсчетный период - 3 года. Учитывается срок полномочий президента, депутатов и глав субъектов РФ, муниципальных образований. Срок 5 лет предполагает преемственность власти.

Во- первых возникает вопрос, чем вызвана необходимость принятия данного закона. На этот вопрос дает ответ К.В. Харченко, руководитель Центра государственных и муниципальных программ. По его мнению необходимость принятия Федерального закона от 28.06.2014 № 172 -ФЗ «О

119

См.: "О стратегическом планировании в Российской Федерации" №172-ФЗ от 28.06.2014// Консультант Плюс: справочно-правовая система. [Электронный ресурс] – Режим доступа URL: <http://www.consultant.ru/>

стратегическом планировании в Российской Федерации» была обусловлена следующими ожиданиями экспертного сообщества и управленцев практиков:

- преодоление понятийной разноголосицы за счет утверждения четких определений и толкований понятий, единого понятийного каркаса документа;
- установление закрытого перечня документов стратегического планирования на каждом уровне управления и обеспечение взаимосвязки между этими документами;
- обеспечение взаимосвязи между стратегически планированием и бюджетным процессом; четко распределение полномочий между участниками стратегического планирования;
- внедрение инструмента достижения общественного согласия по поводу развития территорий;
- создание интегрированной системы стратегического планирования.¹²⁰

Закон внес большие изменения в прежнее законодательство о стратегическом планировании. Из перечня документов исключены межотраслевые стратегии и долгосрочные целевые программы. Они заменены госпрограммами. На уровне региона разрабатываются только

¹²⁰ Харченко К.В. Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации»: проблемные вопросы и направления совершенствования/ Практика муниципального управления. №10.-2015 - с.16-17

госпрограммы, разрабатываемые в рамках приоритетных направлений развития регионов.

Введены промежуточные уровни стратегического планирования: межрегиональный и межмуниципальный. Межрегиональный предполагает согласование планов развития на уровне федеральных округов или макрорегионов. Согласование стратегических целей, задач и приоритетов развития регионов со стратегическими целями федерального уровня. Межмуниципальный уровень - развитие части региона, совокупности муниципальных образований, которые должны и могут согласовывать свои действия по развитию территорий. На этом следует остановиться и поразмышлять.

Федеральные округа создавались, как известно, на базе военных округов. Это было вызвано исторической ситуацией сложившейся к 2000- му году. Характеризуя эту ситуацию В.В. Путин не раз говорил, что к этому времени Россия превратилась в лоскутную территорию. Нужно было «собирать Россию» и прежде всего остановить процессы намечавшегося сепаратизма, привести законодательство субъектов РФ в соответствие с Конституцией РФ, федеральным законодательством. Экономическая составляющая, при создании Федеральных округов, если и имела значение, то не существенное. Субъекты РФ постепенно обособлялись, формировали собственные бюджеты, наращивали налоговую базу и даже вступали в

конкурентные отношения друг с другом. Однако, мы знаем, что в советское время, каждый край, область, имели свою специализацию, дополняли друг друга, территории функционировали как единый производственно-экономический механизм. Связи разрушились, появились бедные и богатые регионы, причем эти бедность и богатство были обусловлены не столько эффективностью работы руководителей, сколько доставшимся им наследством от советской эпохи. Государство предпринимает попытки социально-экономического выравнивания регионов, но далеко не всегда это удается. Создание макрорегионов предполагает разработку сбалансированных стратегий развития территорий, исторически и экономически взаимосвязанных между собой. Здесь уже не политика, а экономика выходят на первый план. Тоже самое можно сказать и о межмуниципальном планировании. Это может быть организовано в виде агломераций, различных форм межмуниципального сотрудничества типа ассоциаций по образцу западных стран. Действительно, у нас нередко сельские поселения обособляются и стремятся жить в отрыве от муниципальных районов, решая все свои проблемы с субъектом РФ напрямую, идет своеобразная «атомизация» муниципальных образований. Все это приводит к нищете и бесперспективности развития. В законе делается попытка найти формы согласованного, там где это необходимо, развития, посредством

объединения ресурсов, и инвестиций, реализации совместных инвестиционных проектов.

Прописаны цель, задачи, принципы организации и порядок проведения мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования.

Рассмотрим, в соответствии с Федеральным законом 172 -ФЗ систему стратегического планирования на каждом уровне.

Сначала несколько слов о концепции плана. Концепция — это понимание, главная идея, взгляд на проблему. Она включает различные формы научного знания: научные факты, теории, научные принципы, законы, понятия. В системе концептуального знания, направленного на понимание сути проблемы и принципиальных путей ее решения, всегда присутствуют три элемента знания: эмпирический, теоретический, философско-мировоззренческий.

Эмпирический уровень научных знаний — «поставщик» данных, на объяснение которых претендует знание теоретическое.

Философско-мировоззренческое знание содержит общее представление о действительности и процессе познания, выраженное в философских категориях.

Концепция является необходимой частью любого документа стратегического планирования. Её назначение

состоит в следующем:

- наличие идеи, отличающейся креативностью, нестандартным подходом, и её детальное обоснование.

- логическое структурированное изложение материала, демонстрация системного взгляда на развитие территории либо отрасли. Так, например, в основе муниципальной стратегии может лежать концепция повышения качества жизни, устойчивого развития и т.д.¹²¹

Итак, урони планирования. Сначала, коротко рассмотрим Федеральный уровень. Все начинается с ежегодного послания Президента РФ федеральному собранию и Указов Президента, раскрывающих суть послания. Нынешняя шестилетка Президента РФ ознаменована Указами Президента РФ от 7 мая 2012 года. Это, как известно, был день инаугурации Президента РФ В.В. Путина. Послание, обычно, ориентированы не только на очередной год, но и на более отдаленную перспективу. Эти документы в комплексе составляют предпосылки стратегии развития страны.

Закон устанавливает следующий порядок. Раз в 6 лет (а это президентский срок) разрабатывается стратегия социально-

121

См.: Харченко К.В. Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации»: проблемные вопросы и направления совершенствования/ Практика муниципального управления. №10.-2015 - с.19

экономического развития страны и стратегия обеспечения национальной безопасности. Эти документы разрабатываются на основе стратегического прогноза РФ (12 лет и более), долгосрочного прогноза социально-экономического развития России и прогноза научно-технического развития страны (разрабатывается на каждые 6 лет, а также на период 12 лет и более), бюджетного прогноза на долгосрочный период и прогноза на социально-экономическое развитие страны на среднесрочный период (разрабатывается ежегодно).

На основе этих стратегий разрабатываются отраслевые документы стратегического планирования. К ним относятся межотраслевые стратегии и генеральные схемы (они обязательны для тех сфер, где действуют естественные монополии - топливно-энергетического, и транспортного комплексов), отраслевые стратегии.

Программные документы: основные направления деятельности Правительства РФ (на 6 лет); гос. программы РФ (период их действия определяется Правительством РФ); госпрограммы вооружения РФ и планы деятельности федеральных округов, органов исполнительной власти субъектов РФ разрабатываются на 6 лет.

Межрегиональный уровень. По новому закону предполагается стратегия пространственного развития России. На ее основе будут разрабатываться схема территориального

планирования РФ, и стратегия социально-экономического развития макрорегионов. Раньше эти стратеги не носили легитимного и обязательного характера. Задача - согласование в территориальном и временном отношениях реализации мероприятий, закладываемых в стратегии социально-экономического развития субъекта РФ и их генеральные схемы, с целями, задачами и приоритетами федеральных документов стратегического планирования. Эти стратегии могут служить основанием для территориальных программ РФ.

Уровень субъекта РФ

В регионе должна быть разработана стратегия социально-экономического развития на срок 12 лет. Стратегия является основой для разработки государственных программ субъекта РФ и региональной схемы территориального планирования. В обязательном порядке разрабатывается план мероприятий по реализации стратегии. Могут быть разработаны стратегии социально-экономического развития части территории (несколько муниципальных образований, для которых имеется общность целей. Например, агломерация). Как и на федеральном уровне стратегические документы должны основываться на долгосрочном прогнозе социально-экономического развития региона, который разрабатывается каждые 6 -12 лет, долгосрочном бюджетном прогнозе субъекта РФ и прогнозе социально-экономического развития региона на среднесрочный

период.

Муниципальный уровень. На муниципальном уровне разрабатывается стратегия социально-экономического развития муниципального образования, муниципальные программы и планы мероприятий по реализации стратегии. Также прогнозы социально-экономического развития на долгосрочный и среднесрочный периоды и бюджетный прогноз. В законе не слова не говорится о концепциях развития муниципальных образований. Кроме того, в ст.39 указано, что стратегия и план мероприятий по её реализации могут разрабатываться по решению органов МСУ.¹²²

Комментируя Закон, В.А. Яговкина, считает, что соответствие с Законом субфедеральные органы сами могут устанавливать требования к содержанию документов, порядку их разработки, рассмотрения и утверждения. Региональные органы отвечают за согласование и сбалансированность документов стратегического планирования в регионе. Муниципалитеты могут участвовать в разработке федеральных документов по вопросам совместного ведения. Высший исполнительный орган субъекта РФ несет полную

122

См.: Харченко К.В. Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации»: проблемные вопросы и направления совершенствования/ Практика муниципального управления. №10.-2015

ответственность за обеспечение единства государственной политики в области стратегического планирования в регионе, нормативно-правовое и методическое обеспечение планирования, за результативность реализации плана.¹²³

К полномочиям государственных органов субъекта РФ в сфере стратегического планирования отнесено определение долгосрочных целей и задач муниципального управления и социально-экономического развития муниципальных образований, разработке, рассмотрению, утверждению и реализации стратегии развития муниципального образования или межмуниципальных объединений.

Акцентируя внимание на муниципальном уровне В.А. Яговкина обращает внимание на то, что к числу наиболее важных стратегических документов муниципального уровня следует отнести стратегию социально-экономического развития, прогноз социально-экономического развития и муниципальные программы. Именно для данных документов в законе вводятся самостоятельные определения.¹²⁴

¹²³

См.: Яговкина В.А. О применении норм Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации»/ Практика муниципального управления. №9 .2014. С.20 .
¹²⁴

Яговкина В.А. О применении норм Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации»/ Практика муниципального управления. №9 .2014. С.21

Стратегия социально-экономического развития муниципального образования - это документ стратегического планирования, определяющий цели и задачи муниципального управления и социально-экономического развития муниципального образования на долгосрочный период. Прогноз социально-экономического развития муниципального образования - это документ стратегического планирования, содержащий систему научно-обоснованных представлений о направлениях и ожидаемых результатах социально-экономического развития муниципального образования. Муниципальная программа - документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития муниципального образования.¹²⁵

К документам стратегического планирования, разрабатываемым на уровне муниципального образования, кроме вышеназванных, относятся план мероприятий по

125

См.: "О стратегическом планировании в Российской Федерации" №172-ФЗ от 28.06.2014// Консультант Плюс: справочно-правовая система. [Электронный ресурс] – Режим доступа URL: <http://www.consultant.ru/>

реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования и бюджетный прогноз на долгосрочный период. Однако, как это следует из положений ст. 39 Федерального закона №172-ФЗ стратегия социально-экономического развития муниципального образования и план мероприятий по ее реализации могут разрабатываться, утверждаться и реализовываться в муниципальных районах и городских округах по решению органов местного самоуправления, то есть не являются обязательными документами.

В соответствие с требованиями к порядку разработки, утверждения (одобрения) и содержанию документов стратегического планирования последовательность и порядок разработки документов стратегического планирования и их содержание на муниципальном уровне определяется органами местного самоуправления в соответствие с муниципальными нормативными правовыми актами. Таким образом, в каждом муниципальном образовании необходимо определить органы, которые будут отвечать за стратегическое планирование на соответствующей территории, и закрепить их полномочия в муниципальном нормативном акте. В то же время не следует забывать об участии муниципальных образований в процессе стратегического планирования на региональном и федеральном уровнях, правда, на практике такое участие выражается в

основном в представлении определенной информации.

Стратегический план социально - экономического развития не может формироваться без участия общественности. Если люди не будут знать, что планируют органы власти, то составленный и принятый план будет планом органов власти и чуждым населению. Поэтому уже на этапе выдвижения идей, предложений необходимо обратиться к общественности, ибо в конце концов все, что планируется и делается, делается для людей. К разработке документов стратегического планирования также позволяется привлекать и профсоюзы, и работодателей, образовательные, научные и иные организации, советы ветеранов, средства массовой информации. Разумеется, все это должно происходить с учетом требований законодательства РФ о государственной, коммерческой, служебной и иной охраняемой законом тайне. Замечания и предложения поступившие в ходе общественного обсуждения, особенно на местном уровне, должны быть рассмотрены органом местного самоуправления, ответственным за разработку документа стратегического планирования.

Федеральный закон №172-ФЗ вводит обязательную государственную регистрацию всех документов стратегического планирования, в специальном федеральном государственном реестре документов стратегического планирования, в порядке и сроки, установленные Правительством РФ, с учетом требований

законодательства РФ о государственной, коммерческой, служебной и иной охраняемой законом тайне. Федеральный государственный реестр документов стратегического планирования должен был быть создан на федеральном уровне до 1 января 2016 г.

В соответствие с Законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации» федеральная информационная система стратегического планирования призвана обеспечивать формирование и обработку данных на основе распределенной информации, содержащейся в федеральных, региональных и муниципальных информационных ресурсах и системах, данных официальной государственной статистики, сведений, необходимых для обеспечения поддержки принятия управленческих решений в сфере государственного управления. После формирования эта система должна использоваться в следующих целях:

- государственная регистрация документов стратегического планирования;
- ведение федерального государственного реестра документов стратегического планирования;
- мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования;
- мониторинг и контроль показателей социально-экономического развития и обеспечения национальной

безопасности РФ;

- мониторинг эффективности деятельности участников стратегического планирования;

- доступ участников стратегического планирования, юридических и физических лиц к документам стратегического планирования, осуществляемого с использованием иной системы идентификации и аутентификации;

- разработка, общественное обсуждение и согласование проектов документов стратегического планирования;

- информационно-аналитическое обеспечение участников стратегического планирования при решении ими задач стратегического планирования.

Кроме того, в целях обеспечения открытости и доступности информации об основных положениях документов стратегического планирования их проекты подлежат размещению на официальном сайте органа, ответственного за разработку документа стратегического планирования, а также на общедоступном информационном ресурсе стратегического планирования и в сети Интернет.¹²⁶

Таким образом, помимо «Открытого бюджета» и

126

См.: "О стратегическом планировании в Российской Федерации" №172-ФЗ от 28.06.2014// Консультант Плюс: справочно-правовая система. [Электронный ресурс] – Режим доступа URL: <http://www.consultant.ru/>

«Открытого правительства», вводятся еще два дополнительных источника информации - федеральная система документов и сайт органа, ответственного за разработку документа стратегического планирования.

В Федеральном законе №172-ФЗ стратегическому планированию на муниципальном уровне посвящена глава 11, но состоит она лишь из одной ст.39 где говорится о том, что документы стратегического планирования, необходимые для обеспечения бюджетного процесса в муниципальных районах и городских округах, разрабатываются, утверждаются (одобряются) и реализуются в соответствии с Бюджетным кодексом РФ. Кроме того, по решению органов местного самоуправления могут разрабатываться, утверждаться (одобряться) и реализовываться в муниципальных районах и городских округах стратегия социально-экономического развития муниципального образования и план мероприятий по реализации такой стратегии.

Федеральным законом №172-ФЗ предусматривается обязательный мониторинг реализации документов стратегического планирования. Основными задачам мониторинга в данной сфере являются:

— сбор, систематизация, и обобщение информации о социально-экономическом развитии муниципальных образований;

- оценка степени достижения запланированных целей социально-экономического развития;

- оценка результативности и эффективности документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках планирования и программирования отраслей экономики и сфер муниципального управления;

- оценка влияния внутренних и внешних условий на плановый и фактический уровни достижения целей социально-экономического развития муниципальных образований;

- оценка соответствия плановых и фактических сроков, результатов реализации документов стратегического планирования и ресурсов, необходимых для их реализации;

- оценка уровня социально-экономического развития муниципальных образований, проведение анализа, выявление возможных рисков и угроз и своевременное принятие мер по их реализации;

- оценка уровня социально-экономического развития муниципальных образований, проведение анализа, выявление возможных рисков и угроз и своевременное принятие мер по их преодолению;

- разработка предложений по повышению эффективности функционирования системы стратегического

планирования.¹²⁷

Документами, в которых отражаются результаты мониторинга реализации документов стратегического планирования в сфере социально-экономического развития Российской Федерации на уровне муниципального образования, являются ежегодные отчеты главы муниципального образования, главы местной администрации о результатах своей деятельности либо о результатах деятельности администрации, сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности реализации муниципальных программ, причем все эти документы должны быть публичными и подлежать размещению на официальных сайтах органов, ответственных за разработку документов стратегического планирования, и общедоступном информационном ресурсе стратегического планирования в сети Интернет, за исключением сведений, отнесенных к государственной, коммерческой, служебной и иной охраняемой законом тайне. В этой связи следует отметить, что чем больше будет открытость и публичность перечисленных документов, а также информации и сведений в сфере стратегического планирования в разрешенных

127

См.: "О стратегическом планировании в Российской Федерации" №172-ФЗ от 28.06.2014// Консультант Плюс: справочно-правовая система. [Электронный ресурс] – Режим доступа URL: <http://www.consultant.ru/>

законодательством пределах, тем выше будет уровень открытости муниципалитета и иного органа публичной власти.

Основным задачами контроля реализации документов стратегического планирования на муниципальном уровне являются:

- сбор, систематизация, обобщение информации о социально-экономическом развитии муниципальных образований;

- оценка качества документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования, программирования;

- оценка результативности и эффективности реализации решений, принятых в процессе стратегического планирования;

- разработка предложений по повышению эффективности функционирования системы стратегического планирования.¹²⁸

Таким образом, сделаны первые шаги по развитию единого комплексного стратегического планирования в Российской Федерации. Данное планирование и реализация планов позволят рассматривать экономику страны, развитие всех её регионов и муниципальных образований как единое целое,

128

См.: Яговкина В.А. О применении норм Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации»/ Практика муниципального управления. №9 .2014. с.22

взаимоувязанное по основным показателям, темпам, срокам, ресурсам и, в конце концов, качеству жизни населения.¹²⁹

3.2. Социальное проектирование

В практике государственного и муниципального управления все большее применение находят социальные проекты. Еще не забыты национальные проекты, начатые при президентстве Д.А. Медведева: «Здравоохранение», «Образование», «Сельское хозяйство», «Доступное и комфортное жилье». В данном случае мы не оцениваем результаты реализации этих проектов, важно другое, сам подход к государственному управлению. Социальное проектирование важный современный метод государственного управления, требующий к себе профессионального отношения. В данной теме мы коротко рассмотрим схематический порядок разработки социального проекта, основанный на опыте работы муниципальных образований. Логика проектирования локальных объектов и широкомасштабных примерно одна, но разумеется, каждый уровень имеет свои специфические особенности. Начнем с выяснения понятий.

Термин «проектирование» происходит от латинского

¹²⁹

Пронина Л.И. Стратегическое планирование - залог успешного экономического развития/ Практика муниципального управления №4.- 2016.

«projektus» брошенный вперед. Если мы замыслили иметь какой-то объект, имеем представление о том, что он собой должен представлять, то процесс создания такого объекта, организационная конструкция, алгоритм действий, направленный на его построения и есть проектирование. «Конструирование нового образа того или иного социального объекта основывается не столько на ценностных предпочтениях, сколько на научном знании свойств этого объекта, механизмов его функционирования, системном видении сложных социальных образований».¹³⁰

Разберемся с этим понятием более подробно. Повторим еще раз: проектирование означает разработку вариантов построения замысленного нами объекта. Близкими к этому понятию являются такие как: планирование, предвидение, прогнозирование, конструирование, моделирование.

Уточним содержание этих понятий как рабочих терминов.

Такие понятия как «планирование», прогнозирование» и «программирование» мы рассмотрели в предыдущем параграфе, применительно к государственному уровню. Коротко рассмотрим такие понятия как предвидение, конструирование

130

См.: Пушкарёва Г.В. Проектный метод как инструмент формирования государственной политики: современные подходы и теоретические проблемы. Istina.msu.ru/>...articles/589:pushkareva.doc

и моделирование.

Предвидение - разные авторы по-разному понимают это слово. Иногда это понятие носит мистический характер. Действительно — предвидеть это заглянуть в будущее. Кто-то даже считает телеологическое знание естественным для человека. Будем считать это особым видом таланта. Предвидение может быть простым предвосхищением, предугадыванием, основанным на биологических и психофизиологических способностях, и более основательным предвидением — человеческим представлением о будущей судьбе самого себя, своих качеств, своего окружения. Научное предвидение основывается на выявлении закономерностей развития явления или события, когда известны причины его зарождения, формы функционирования и ход развития. Такое определение все-же не совсем точно. Оно скорее относится к прогнозированию. Хотя резкой грани между прогнозированием и предвидением нет. Последнее все-таки носит мистический характер, как некое озарение.

Что касается конструирования и моделирования, то их сущность вытекает из самих терминов. Конструирование- это создание технологии, позволяющей реализовать замысел автора. Моделирование - создание модели будущего состояния объекта, оказавшегося под воздействием, измененной внешней среды. Ярким примером моделирования является модель «Ядерной

зимы», построенная группой ученых, под руководством Н.Н. Моисеева.

Нас интересует социальное проектирование, то есть проектирование социальных объектов, социальных качеств, социальных процессов и отношений.

Приступая к социальному проектированию следует учитывать:

1. Сложность, неоднозначность и противоречивость социальных объектов. Скажем, разработка социального проекта касающегося народного образования встретит огромное число моментов противоречащих друг другу.

2. Социальный объект в отличии, скажем, от технического, имеет огромное число векторов развития. Нельзя забывать, что общество это самоорганизующаяся система и она не поддается «насилию» со стороны внешних сил, а вектор саморазвития зависит от огромного числ обстоятельств, предусмотреть которые и учесть практически невозможно.

3. Социальный объект потому и называется социальным, что его составляют люди, то есть большое значение имеет субъективный фактор, учесть влияние которого представляется весьма непросто;

4. Нельзя не учитывать и влияние факторов, определяющих разные критерии оценки зрелости развития социального объекта. Скажем, тоже образование, по каким

критериям определять успех реализации проекта?

Это, пожалуй, еще не все обстоятельства, которые связаны с социальным проектированием. Но ограничимся пока данным перечнем.

Социальное проектирование предваряет процесс планирования, дает возможность обоснованность прогноз, разработать научно-обоснованный план социального развития. Проектирование учитывает и возможность неудачного эксперимента по проверке идей, так называемый отрицательный результат. При его получении необходим тщательный анализ причин, чем вызвано несоответствие в решении поставленных задач.

Нас интересует возможность применения технологии социального проектирования в формировании государственной политики. По мнению Г.В. Пушкаревой, «проектирование, как научно обоснованный способ опережающего отражения социальных объектов, являющихся предметом регулирующего воздействия со стороны государства с целью придания этим объектам новых свойств и качеств, еще не получило должного места.¹³¹ Это связано с одной стороны, с недостаточной квалификацией проектировщиков, а с другой - сложностью

¹³¹ Пушкарева Г.В. Проектный метод как инструмент формирования государственной политики: современные подходы и теоретические проблемы. Istina.msu.ru/>...articles/589:pushkareva.doc. – С.2

социальных объектов, осуществляющих, как было показано выше, собственные процессы развития, без оглядки на проектировщиков.

Социальное проектирование зародилось на Западе и получило широкое распространение в 60-е годы XX века. У нас в стране ренессанс проектирование приходится на 70-е - 80-е годы. В это время активно заработали советские школы, разрабатывающие методологию и методику проектирования. Особенно заметны были труды Г.П. Щедровицкого, О.И. Генисаретского. Вышло много переводной литературы по этому вопросу. Обычно выделяют три подхода к разработке социальных проектов. Это объектно-ориентированный, проблемно-ориентированный и субъектно — ориентированный. Рассмотрим, коротко, каждый из этих подходов, а также алгоритм более известного объектно-ориентированного подхода. Итак, как мы уже сказали, наиболее известный и часто практикуемый подход — объектно - ориентируемый. Суть его состоит в том, что сам проектировщик как бы дистанцируется от объекта, он смотрит на него со стороны и действует как архитектор, создающий новое здание. Фактически этот подход является заимствование методологии проектирования технических систем и материальных объектов. Сначала чертежи, техническая документация, а потом воплощение. В свое время К. Поппер, английский политолог (автор книги «Открытое

общество и его враги») предложил идею «социальной инженерии». Объектно-ориентированный подход во многом напоминает реализацию данной идеи, которая тоже была популярна в 60-е годы.

«В настоящее время данный подход используется при проектировании организаций. Он обеспечивает целостное видение объекта, понимание важности его системных свойств, позволяет осуществлять целенаправленное создание или качественное преобразование внутриорганизационных связей, рационализацию механизмов управления». ¹³² Типичным примером реализации социального проекта является Многофункциональный центр (МФЦ) по оказанию государственных услуг населению.

Второй подход - проблемно-ориентированный. В нашей стране этот подход начал разрабатываться в 80-е годы. Отличительными чертами этого подхода стало рассмотрение объективных и субъективных факторов социального воспроизводства с качественных, а также понимание проектирования как и органичного и завершающего этапа социально-диагностической работы. ¹³³ Процесс проектирования

¹³²

См.: *Пушкарёва Г.В.* Проектный метод как инструмент формирования государственной политики: современные подходы и теоретические проблемы. Istina.msu.ru/>...articles/589:pushkareva.doc.- С.4

¹³³

стал пониматься как определение проблем, создающих трудности в общественном развитии, выявление причин их порождающих, формулирование целей и задач, ориентирующих на такие изменения в социальном пространстве, которые бы обеспечили новый виток эффективного развития. «Иными словами, теперь главным становилось не создание целостного желаемого образа социального объекта, а описание конкретных изменений, которые необходимо осуществить, чтобы обеспечить достижение поставленной цели и получение конкретного результата».¹³⁴ Проблемно -ориентированное проектирование является частью пограммно-целевого метода, получившего широкое распространение в государственном управлении. Данные программы включают в себя нормативные акты, в их реализация оценивается по затратам времени, финансов и т.д. Все это требует включения властного ресурса, необходимого для принятия правовых актов для использования легитимного принуждения. Как известно, всякое новое всегда встречает сопротивления различных сил. Причем, не всегда со стороны ретроградов. Однако, проблемно ориентированный

См.: Прогнозное социальное проектирование: теоретико - методологические и методические проблемы//Отв. Ред. Т.М. Дридзе. М.,: Наука, 1994.- С.13

¹³⁴

См.: *Пушкарёва Г.В.* Проектный метод как инструмент формирования государственной политики: современные подходы и теоретические проблемы. [Istina.msu.ru>...articles/589:pushkareva.doc](http://Istina.msu.ru/articles/589:pushkareva.doc).- С.5

подход имеет свои недостатки. За поиском факторов, порождающих ту или иную проблему, нередко теряется системное видение социальных объектов, в которых образуются эти факторы.

И наконец, субъектно-ориентированный подход. Данный подход можно рассматривать как технологию организации совместной деятельности для достижения некоего результата. Если вовлекать людей в какой-либо процесс, то вероятность сопротивления снижается. Поскольку субъектно-ориентированное проектирование представляет собой процесс совместного создания норм и правил взаимодействия, то области его применения ограничены общностями, возникающими на основе непосредственного общения. Такой подход используется для создания общественных движений, формирования команды, улучшения психологического климата в коллективе и т. д. В муниципальном управлении он может применяться для создания ТОСов, ТСЖ и т. п.

А теперь приступим к знакомству с технологией разработки социального проекта. Начнем с системного подхода к проектированию.

Важнейшее место в проектной деятельности занимает понятие «система». Мы уже рассмотрели сущность понятия «система» в первом модуле. Вследствие идеи изоморфности, которое лежит в основе общей теории систем, системный подход

носит универсальный характер. Он применим и в социальном проектировании. Немного повторимся. В современной литературе можно встретить большое количество определений системы. Одно из них: система — это целостность, иерархически организованная множеством функций и соответствующих им управленческих действий по принятию решений и их реализации. Если функции представляют собой целеустремленные человеческие действия, а управление ими направлено на достижение социально значимых целей, то их множественность, представляет собой систему, существующую в обществе.

В системе выделяют элементы и структуру. Под элементом обычно понимают объект, представляющий собой предел членения в рамках качества системы, под структурой относительно устойчивый, упорядоченный способ связи элементов, придающий их взаимодействию целостный характер.

Субъектом социального проектирования являются различные носители управленческой деятельности — как отдельные личности, так и организации, трудовые коллективы, социальные институты и т.п., ставящие своей целью организованное, целенаправленное преобразование социальной действительности. Субъект должен обладать социальной активностью, непосредственно участвовать в процессе проектирования и реализации проекта.

Объектом социального проектирования называют системы, процессы организации социальных связей, взаимодействий, включенных в проектную деятельность, подвергающиеся воздействиям субъектов проектирования и выступающие основанием для этого воздействия. Данное определение может показаться не очень понятным. Рассмотрим сущность объекта социального проектирования на примерах. Итак, объектами могут быть:

1. поддающиеся организационному воздействию, социальная технология, социальная организация, духовная культура, социальная деятельность и т. д.;

2. общественные формирования, кооперативы, некоммерческие организации, товарищества и т. д.

3. человек как общественный индивид и субъект исторического процесса и социальных отношений с его потребностями, интересами, ценностными ориентациями, установками, социальным статусом, престижем, ролями в системе отношений;

4. разнообразные общественные отношения (политические, экономические, управленческие, эстетические, нравственные и семейно-бытовые);

5. элементы образа жизни (жизненные позиции, способы жизнедеятельности, качество и стиль жизни и т.п.);

В обобщенном плане можно сказать, что в качестве

объектов социального проектирования выступают социальные системы. Приступая к любому виду деятельности, освоению какого-то дела, следует сначала разработать проект, учитывающий все обстоятельства, которые могут оказать на него влияние. Каждая социальная система обладает спецификой, выше названными характеристиками, особенными чертами, имеет различные, часто очень сложные элементы, блоки, подсистемы, структуру, оригинальные системообразующие факторы. То есть всегда требуется оригинальная методика разработки проекта. То есть какой-то одной универсальной методики не существует. Автор, исходя из объекта и цели проектирования, сам принимает решения какую из известных методик использовать или же создает свою оригинальную, соответствующую исключительно данному проекту. Еще раз подчеркнем, социальное проектирование, творческий процесс и для него не существует раз и навсегда данной методики. На всех этапах проектирования необходимо выявить связи, обуславливающие целостность объекта, закономерности протекания процесса, определить системообразующие факторы и учитывать их в работе над проектом.

Рассматривая процесс социального проектирования обычно обращают внимание на следующие методики: методика матриц идей, методика вживания в роль, метод аналогий, метод ассоциаций, методика мозгового штурма, методика синектики.

Рассмотрим каждую из них.

Методика матрицы идей. На формирование и реализацию проекта обычно влияют различные факторы: ресурсы, финансы, сроки, квалификация кадров и другие. Следовательно, исходя из этих факторов, может быть несколько вариантов решения задачи. Например, сократить сроки, но увеличить финансирование и привлечь квалифицированных специалистов. Или, если есть такая возможность, растянуть сроки, но сэкономить на финансах. Просчитывая варианты этих переменных, можно определить наиболее эффективный путь реализации проекта в заданных условиях. Этот важный прием применяется, как правило, при ограниченных возможностях.

Методика вживания в роль. Проект, разработанный в кабинете, часто оказывается несостоятельным в ходе реализации на практике. Поэтому важно заглянуть в процесс проектирования с точки зрения его реализации, непосредственного участия, вжиться в роль участника проекта, прочувствовать все обстоятельства, которые могут встретиться на пути его внедрения проекта.

Метод аналогии является общенаучным и логическим методом, с помощью которого на основе подобия, сходства предметов, в каких-либо свойствах, признаках или отношениях формулируется предположение (прогноз) о наличии указанных свойств, признаков или отношений у явления, которое является

объектом проектирования. Метод аналогии тем успешнее, чем больше известно общих признаков у сравниваемых элементов; чем существеннее найденные общие признаки у сравниваемых предметов; чем глубже познана взаимная закономерная связь сравниваемых предметов. Следует обратить внимание на такое обстоятельство: если предмет, в отношении которого мы осуществляем прогнозирование по аналогии, обладает каким-нибудь, хотя бы одним, свойством, не совместимым с тем свойством, которое прогнозируется, то общее сходство не имеет никакого значения и метод аналогии здесь не годится.

Метод ассоциации применяется в тех случаях, когда возникает необходимость серьезно изменить объект воздействия. Такая необходимость, как правило, связана с неудовлетворенностью существующей практикой управления. Метод ассоциации не исключает полной реорганизации объекта. В данном случае требуется привлечение широкого спектра информации об объекте, разных подходов к принятию решения.

Методика мозгового штурма основана на генерации идей участников проекта. Каждый участник может предложить свой подход, сопоставить его с другими, включиться в обсуждение, оценить сильные и слабые стороны альтернативных подходов. То есть в основе мозгового штурма лежит коммуникативное взаимодействие на основе равноправной конкуренции.

Методика синектики. Согласно данной методике несколько предложенных идей рассматриваются отдельно друг от друга, а потом между ними устанавливаются определенная взаимосвязь и взаимозависимость.

На этом перечень методов не заканчивается. Каждый автор может предлагать свой метод, ибо нет абсолютного сходства между любыми двумя социальными проблемами, решение которых осуществляется на основе социального проектирования.

Дальше переходим уже непосредственно к социальному проекту. Для начала надо определить его цель и исходя из цели сформулировать задачи, которые необходимо решить. Итак, цель социального проекта, это ответ на вопрос, что мы хотим получить от его реализации.

Бесцельной деятельность быть не может. Тем более не может быть бесцельным социальное проектирование. Как мы уже сказали, цель это ответ на вопрос зачем проводится проектирование. Но ответ на этот, казалось бы элементарный вопрос, не всегда бывает удачным. Процесс построения цели соответствует в мышлении процессу практической деятельности. Целеполагание включает в себя три основных элемента: а) отображение потребности; б) отображение путей и способов её удовлетворения; в) отображение конечных результатов, последствий (прямых и побочных, желаемых и не

желаемых). Обоснование цели должно начинаться с определения действия, которое следует предпринять. Формулируя цель нужно выделить самый важный результат, который мы хотим получить, указать сроки предполагаемого достижения цели, определить затраты, установить критерии оценки результатов. Цель в социальных проектах многозначная. Имеется как бы основная цель, а также подцели, четверть цели и т.д. То есть возникает «дерево целей», которое может быть представлено графически. «Дерево целей» - это связанный, ориентировочный граф, выражающий отношения между различными целями, их оценками, этапами и проблемами их достижения. Построение «дерева целей» требует детального изучения социального заказа, проблемной ситуации, влияния внешней среды, наличия и потребности в ресурсах.

Только после того, как мы определились с целями, можно, опираясь на них определиться и с задачами. Задачи, как уже было сказано, это те действия, которые нужно осуществить, чтобы с неизбежностью прийти к цели. Решая каждую задачу. Мы последовательно приближаемся к цели. Собственно разработка и реализация социального проекта есть формулирование и реализация задач. Решив все задачи мы достигаем цели. Системный подход к социальному проектированию означает целостность и взаимосвязанность целей и задач. Не может быть ни одной задачи не «работающей»

на достижение цели и не может быть целей, не обеспеченных решением задач.

Задачи проектирования формулируются на основе тщательного изучения состояния проблемы, её материальных, трудовых, финансовых ресурсов, норм и нормативов, удовлетворения определенных социальных потребностей. Чтобы задачи работали, они должны быть выражены конкретно, при помощи определенных индикаторов. Часто возникает вопрос, сколько должно быть задач в социальном проекте. Ответ прост: ровно столько, сколько надо, чтобы достичь цели. Но задачи нельзя чрезмерно детализировать, каждая задача должна быть строго сформулирована, конкретна и понятна в ходе реализации проекта.

Этапы проектирования: Часто используется следующая схема проектирования: обоснование и формулирование проблемы, определение социального заказа, формирование социального паспорта, определение цели и задач проекта, прогноз результатов проекта, корректировка, создание модели, окончательный проект.

1. *Обоснование и формулирование проблемы.* В основе проблемы проектирования лежит некое противоречие между желаемым и реально наблюдаемым объектом, ситуацией или социальным явлением. На первом этапе необходимо описать сущность проблемы, сроки и причины её возникновения,

факторы, обуславливающие её появление, возможные перспективы её развития, возможные угрозы, если не внести определенной корректировки или осуществить полного преобразования.

2. *Определение социального заказа.* Социальный заказ представляет собой социальную потребность в чем-либо, то есть определенную социальную установку на реализацию материальных и духовных потребностей людей, разрешения противоречий и т.п. Социальный заказ формируется на осознание необходимости решения возникшей социальной проблемы, без чего невозможно дальнейшее эффективное функционирование и развитие общности.

3. *Определение цели и задач проекта.* Сущность и порядок работы по определению цели и задач мы уже рассмотрели. Здесь лишь укажем, что цели и задачи вытекают из социального заказа и непосредственно связаны с проблемой, лежащей в основе проекта.

4. *Формирование социального паспорта, то есть подробное описание объекта проектирования на основе точных данных.* Паспорт - это сводный документ, в котором отображаются количественные и качественные параметры объекта, влияющие на его функционирование и развитие, производится анализ структуры элементов. В социальном

паспорте должны содержаться основные сведения о социальной структуре, например, о численности персонала администрации, опыте работы сотрудников, их профессиональные данные, образование, возраст, пол и т.д.

Паспорт объекта, как один из основополагающих документов, создается в определенной последовательности:

а) определяется характеристика и параметры факторов, влияющих на нормальное функционирование и развитие объекта, их классификация;

б) разрабатывается форма паспорта, то есть указываются определенные показатели, которые могут изменяться, влияя тем самым на состояние объекта;

в) заполнение форм паспорта, получение необходимых данных на основе анализа документов, анкетирования, интервьюирования, социометрии и других методов сбора эмпирической информации.

5. *Прогноз результатов проекта.* Как мы уже сказали, *прогнозирование* это предвидение, получение любой информации о будущем. Главная задача прогнозирования — научная разработка прогнозов. Прогноз — это научно обоснованное суждение о возможных состояниях объектов в будущем или альтернативных путях и сроках их осуществления. Прогноз описывает будущее состояние системы. Прогноз как

познавательная модель носит описательный характер. В основе прогнозирования лежат три способа заглянуть в будущее:

- экстраполяция в будущее тенденций, закономерностей развития, которые хорошо известны в прошлом и настоящем;
- моделирование объектов исследования, представление их в упрощенной форме, схематическом виде, удобном для получения выводов прогнозного характера;
- экспертная оценка, которая часто осуществляется на основе дельфийской методики.

6.Корректировка. В данном случае речь идет о внесении изменений в процесс проектирования, возвращение процесса в заданный режим. Разумеется, это происходит в тех случаях, когда наблюдаются сбои, вызванные внешними, непредвиденными помехами. Важно здесь понять, эти помехи носят случайный характер или они есть та объективная реальность, которая не была предусмотрена на начальном этапе проектирования и которую избежать невозможно. В последнем случае, корректировка касается уже не только оперативных действий, но уже переоценки целей и задач проектирования.

7.Моделирование. В данном случае мы имеем в виду практически готовый проект, но пока еще представленный в схематическом виде. Модель будущего состояния объекта

содержит в себе все составляющие его элементы и подготовленная к апробированию.

8. Завершенный проект. Проект считается завершенным в том случае если он прошел апробирование, результаты которого показали, что все поставленные задачи решены и цель достигнута.

Основные предпосылки социального проектирования

Социальное проектирование- это вмешательство в ход естественного оциального процесса, который, как мы говорили, объективно обусловлен. Поэтому, замышляя социальный проект, надо осмыслить, не противоречим ли мы объективному ходу социального развития. Здесь мы должны руководствоваться принципом, лежащим в основе врачебной деятельности «не навреди». Далеко не все и не всегда можно спроектировать и достичь положительных результатов. Социальная инженерия потерпела неудачу по той простой причине, что её инициаторы думали, что способны изменять ход исторического развития, изменять направления самоорганизации общественных процессов. Это им иногда удавалось, но результаты часто были плачевными, как для самих социальных инженеров, так и для обществ, становящихся объектами манипуляций.

Выделим необходимые предпосылки социального проектирования:

1. Общественная потребность в целенаправленном

изменении и развитии тех или иных социальных систем или социальных объектов, их свойств или взаимоотношений.

2. Социальная необходимость в преодолении негативного развития социальных процессов и обеспечение их направленности в область удовлетворения социальных потребностей.

3. Потребность в реализации социального творчества.

4. Социальная необходимость в планомерном, предсказуемом, прогнозируемом и управляемом развитии социальных систем и процессов.

5. Потребность в создании динамичных социальных систем, которые характеризуются сбалансированностью отношений внутри самой системы и гармонизацией отношений с другими системами.

6. Ориентация на оптимальные формы бытия социальной системы, её эффективности и рациональности.

7. Социальная потребность в реализации конструктивного характера социальных процессов.

8. Социальная потребность в снижении уровня социальной деструкции, уровня социальной энтропии, неупорядоченности, неорганизованности и нестабильности.

Данные предпосылки не описывают всего поля проблемы, некоторые из них могут носить спорный характер. Но

служить первичной основой для начала социального проектирования, безусловно, могут.

3.3. Информационно-коммуникационные технологии как эффективный механизм государственного управления

На наших глазах изменяется государство: видоизменяются его функции, преобразуется власть, изменяется её природа, формируется сетевое политическое пространство. Проблема трансформации государства связана с эволюцией самого процесса государственного управления. Возникает потребность в новых моделях современного публичного администрирования. Административные реформы, которые вот уже более 10 лет проводятся в нашей стране, затрагивают самые разнообразные сферы и уровни государства и общества. В результате этих реформ, с одной стороны, воссоздается властная вертикаль, а с другой делаются попытки укрепления федерализма и местного самоуправления. Не все происходящее в должной мере осознается и теоретически концептуализируется. Вместе с тем, нарастают многочисленные вызовы обществу и государству, основополагающим из которых является принципиально новая структура, лежащая в основе информационно-коммуникационной технологии.

Каково место государства в этих процессах: Наблюдать

со стороны или понять их сущность, включиться и взять на вооружение? В чем состоят эти вызовы?

- под влиянием информационных технологий объективно изменяется природа государства, происходит перераспределение функций на федеральный и субфедеральный уровни, активно идет поиск новой модели государственного устройства («регулирующего государства», «рецептивного государства» как антитезы «бюрократическому» «иерархическому государству».

- интенсивно преобразовывается институциональная среда бизнеса, политики, человеческой жизнедеятельности; изменяется жизненный стиль, формируются новые интернет-общности людей;

- идет активный поиск новых моделей демократии, связанный с прямым демократическим участием граждан в ответ на усиливающиеся тенденции к социальному неравенству;

- возрастает роль информационной сферы, как неотъемлемого параметра глобализации; усиливается потребность в росте знаний, образования, интеллектуального капитала, но в то же время «избыточная информация» чревата возникновением новых форм манипуляции и программирования сознания человека;

- происходят фундаментальные изменения в культурно-ценностных ориентациях человека; семейных отношениях, межпоколенческих связях, появляются новые формы

асоциального существования в виртуальной среде;

- формируются потребности в новых моделях, принципах управления, сочетающих принципы государственного и рыночного регулирования, индивидуальной свободы и новых форм коллективной и личной ответственности.¹³⁵

Данные вызовы адресованы, прежде всего, государству. И государство не может на них не реагировать. К концу 90-годов XX века в теории и в практике западноевропейских государств возникло новое представление о смене парадигм государственного управления. Вызовы 1980-х - 1990-х годов привели к необходимости пересмотра классических методов государственного управления. На этой основе возникла концепция E-government – «электронное правительство». Комплексная модель электронного правительства включает в себя:

-модель функций правительства и его рабочих процессов;

-модель результативности правительственных органов.

Реализация моделей позволит устранить слабые места

135

См.: *Мальковская И.А.* Трансформация государства и эволюция публичного администрирования в условиях глобализации (активизация европейского опыта для России)/ Вестник Российского университета дружбы народов. Сер. Политология., 2006 №8 с.28.

административной системы – её избыточные и дублирующие функции.

Результат: новые каналы политического участия граждан, трансформация государства от «государства над гражданами» через «государство для граждан» к «государству граждан»¹³⁶

Идея электронного правительства не оказалась незамеченной и руководством нашей страны. Постановлением Правительства Российской Федерации от 28.01.02 г. №365 принята Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002 — 2010 годы)», которая, к сожалению, не была реализована в указанные сроки.¹³⁷

Вклад ФЦП в снижение уровня административной нагрузки на чиновников и граждан, в случае её реализации в полной мере, может дать:

- ежегодную экономию финансовых средств;
- повышение эффективности бюджетных расходов на внедрение информационных технологий в деятельности органов государственной власти;
- снижение затрат органов государственной власти на

¹³⁶ United Nations Public Administration Network [Электронный ресурс] – URL: www.unpan.org/egovment.asp

¹³⁷ «Электронная Россия 2002 - 2010 годы. 2010.- Федеральные целевые программы России. [Электронный ресурс] – URL: <http://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp/cgi/Fcp/View/Fcp/View/2010/134.0>

организацию обмена информацией на межведомственном уровне;

- снижение количества вынужденных обращений граждан в органы власти для получения услуг и времени ожидания.¹³⁸

Гражданам и бизнесу реализация ФЦП позволяет избавиться от необходимости сбора множества справок, которые нужны для получения документов в Федеральных органах власти. Но как мы заметили, программа не реализована.

Сама эта программа еще даже до конца не понята не только в обществе, но и в органах публичной власти. Уж слишком большие различия между кадровым составом, скажем федерального министерства и сельского поселения. Иногда программа понимается как электронный способ организации работы канцелярии с документами. Для точного понимания существа вопроса важно выявить связь между такими смежными понятиями как «информационное общество», «электронное государство», «электронная администрация», «электронное правительство».

«Информационное общество есть социально-экономическая формация, основной движущей силой которой являются интеллектуальные информационные технологии и

¹³⁸ Павлютенкова. М.Ю. Электронное правительство В России: состояние и перспективы/ Полис.2013 №1- С.89

люди, владеющие навыками применения таких технологий».

«Электронный человек» это человек, имеющий необходимые знания и навыки применения компьютерных программ, компьютерной техники и на основе этого умеющий производить полезный продукт. Из таких «электронных людей» формируется информационное общество и государство.¹³⁹

Понятие «электронное правительство» может употребляться в широком и узком смысле. В узком значении оно включает применение электронных способов управления центральными органами исполнительной власти (правительством).

В начале это понятие воспринималось как средство, позволяющее правительству использовать достижения интернет - технологий в целях повышения эффективности управления по предоставлению гражданам простого электронного доступа к программам, услугам, и ресурсам правительства. В широком смысле «электронное правительство» следует понимать, как комплексную перестройку устоявшихся форм организационной деятельности. В том числе прозрачность системы государственного управления, её деbüroкратизация, декоррупцированность, подконтрольность, которые не

139

См.: Тарасов А. «Электронное правительство» как эффективный механизм государственного управления/ Проблемы теории и практики управления. №9. 2013. - С.9

достигаются простым подключением к системе интернет. Акцент делается на то, что электронное правительство является не только частным технологическим решением, но эффективным средством для масштабного информационного преобразования государства и общества путем глобального внедрения и распространения ИКТ (информационно-коммуникационных технологий) во всех государственных и общественных сферах деятельности.¹⁴⁰

Для достижения таких целей необходимо создать инфраструктуру электронного управления и её правовое, организационное, информационное, финансовое, техническое, научно-методическое и кадровое обеспечение. Электронное правительство следует понимать не только в значении федеральных органов государственной власти или в более широком смысле распространив на все три ветви власти, но как специальный комплекс организационно-технических средств, способов, методов, нацеленных на обеспечение электронного взаимодействия государства с различными органами власти, коммерческими структурами, гражданами. Рассматривая данную проблему Е.В. Охотский обращает внимание на необходимость решения следующих сугубо прикладных задач:

140

См.: Тарасов А. «Электронное правительство» как эффективный механизм государственного управления/ Проблемы теории и практики управления. №9. 2013. с.10

1) создание общегосударственной автоматизированной 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 кадров 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) весьма существенные финансово материальные затраты;

5) самое жесткое пресечение противоправных проявлений в этой сфере общественных связей.¹⁴¹

141

См.: *Охотский, Е. В.* Теория и механизмы современного государственного управления. В 2 т. Т. 2: учебник и практикум для

Вводя отдельные элементы ИКТ в практику государственного управления мы, может быть, и движемся по пути становления электронного государства, но это напоминает попытку включения в старую модель автомобиля деталей из принципиально новой модели. Вряд ли такое «усовершенствование» принесет пользу. Необходимо менять всю конструкцию. Электронное государственное управление — это целенаправленное соучастие и воздействие субъектов всех ветвей и органов государственной власти на различные сферы общественной жизни с использованием ИКТ с целью повышения эффективности государственного управления, оперативного осуществления взаимодействия государственных органов между собой, а также управления процедур взаимодействия государства с неправительственными организациями, бизнесом, населением в сфере оказания услуг в электронном виде. Важно включить в систему электронного управления и местные (муниципальные) органы власти. Базы данных различных органов управления (ведомств) должны быть совместимыми, чтобы эти органы могли обмениваться электронной информацией. Надо осознавать, что электронное правительство связано со структурными реформами государственного управления, в частности с пересмотром

количества и характера функций государственных органов, внедрением административных электронных регламентов.¹⁴²

«*Электронное общество*». Это общество состоящие из «Электронных людей» и электронных связей во всех сферах общественной жизни. (см. Понятие «Электронный человек») Термин «электронное общество» включает комплексную систему всего электронного управления, применяемого государством, бизнесом, общественными объединениями, населением, отдельными лицами, пользующимися ИКТ в своей деятельности. Под электронным обществом понимается некая информационно-коммуникационная инфраструктура или среда, которая позволяет всем органам власти, неправительственным и коммерческим структурам, населению в целом и отдельным гражданам осуществлять с помощью ИКТ взаимодействие и оказывать услуги в унифицированных электронных формах и стандартах.

Движение в этом направлении идет лавинообразно. Наши люди всех возрастов не выпускают из рук сотовые телефоны, айфоны, другие гаджеты, пользуются услугами банкоматов, используют электронные сети, имеют электронные адреса, налоговые и другие персональные кабинеты в сети

142

См.: Тарасов А. «Электронное правительство» как эффективный механизм государственного управления/ Проблемы теории и практики управления. №9. 2013.

интернет. Развиваются дистанционные технологии обучения. Молодежь уже не представляет себя без компьютера, сотового телефона, сети интернет. Все больше в этот процесс включается и старшее поколение. Можно ли сказать, что возникает электронное общество? Пожалуй — да и этот процесс необратим. Но все ли позитивно в этом процессе? Любое дело нельзя бросать на самотек. Также как в другом повальном увлечении — автолюбительстве нужна строгая государственная регуляция, также и в данной сфере государство не должно стоять на месте и смотреть на данный процесс со стороны. Нужны строгие правила ИКТ, этические нормы. Пока, несмотря на ряд нормативных правовых актов, касающихся данной сферы, во всем этом господствует стихия.

До общества у государства, по большому счету, руки пока не доходят. Стоит задача разобраться с собственными управленческими проблемами. Электронное управление подразделяется на внутреннее (внутрисистемное) и внешнее (межведомственное). Внутреннее электронное управление обеспечивается на основе внедрения и реализации информационных технологий с целью оптимизации деятельности одного ведомства или подразделений, включенных в его функциональную структуру. Внешнее - на основе объединения возможности различных органов, в том числе входящих в различные ветви власти. Сегодня главная проблема

внешнего электронного управления в межведомственной несогласованности, различии методик и технологий, используемых разными государственными и негосударственными структурами.

Государство и общество не могут существовать независимо друг от друга. Следовательно, не может быть сформировано электронное государство, электронное правительство без, так называемого электронного общества. Два этих процесса должны идти одновременно, более того их следует рассматривать как единый процесс. Собственно, так оно и делается. В целях распространения ИКТ, способствующих формированию электронной системы государственного управления, предоставления электронных услуг населению, в стране за последние 10 лет принято более десяти федеральных законов, издан целый ряд указов и постановлений. К ним относятся Федеральный закон от 10. 01.03 № 20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы», Федеральный закон от 19.11. 07. №282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации», Федеральный закон от 23.11.07. № 270-ЗФ «О государственной корпорации «Ростехнологии». Большое значение имеет Федеральный закон от 10.01.02. №1-ФЗ «Об электронной цифровой подписи».

Особое место в этом ряду принадлежит закону от 27.07.10 г. №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», который предусматривает использование ИКТ при предоставлении государственных и муниципальных услуг¹⁴³, а также организация деятельности по выпуску, выдаче и обслуживанию универсальных электронных карт¹⁴⁴.

В законе установлены общие требования к органам исполнительной власти федерального и регионального уровня и местным администрациям к разработке административных регламентов предоставления этих услуг, а также к предоставлению услуг в многофункциональных центрах (МФЦ), по принципу «одного окна».

Задача: организация деятельности по выпуску, выдаче и обслуживанию электронных карт; взаимодействие с органами, предоставляющими государственные и муниципальные услуги осуществляет МФЦ без участия заявителя. То есть человеку

143

См.: «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» Федеральный закон от 27.07.10 г. №210-ФЗ // Консультант Плюс: справочно-правовая система. [Электронный ресурс] – Режим доступа URL: <http://www.consultant.ru/> - Гл. 5

144

См.: «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» Федеральный закон от 27.07.10 г. №210-ФЗ // Консультант Плюс: справочно-правовая система. [Электронный ресурс] – Режим доступа URL: <http://www.consultant.ru/> - Гл. 6

нужен какой-то документ. Все необходимые справки для этого достает МФЦ в электронном виде, а человек уже не ходит по инстанциям. (Однако, пока это не получилось. 17 июня 2011 года Госдума приняла поправку к Закону №210-ФЗ, которая вводит 12 типов документов, которые граждане все равно будут предоставлять сами. Таким образом, идея «одного окна» лопнула не реализовавшись)

Услуги МФЦ предоставляет исключительно в электронной форме (на основании нормативно-правовых актов субъектов РФ).

Принимаются не только законы, идет и их реализация. В настоящее время определенная практика использования электронных карт, в том числе федеральных, в субъектах РФ уже сформирована. (Электронная социальная карта, карты для учащихся и студентов, для пенсионеров, для беременных женщин и т.д.) Конечно нужны не только карты, но и автоматы для чтения карт. Карты- это не только символ продвинутости региона или страны, но и средство оказания услуг, взаимодействия населения и власти.

Не все удастся сделать. Например, важным документом на пути развития ИКТ была, утвержденная 7.02.08. Президентом РФ «Стратегия развития информационного общества в РФ». В данном документе были установлены сроки по ряду позиций на период до 2015 г. Большинство этих позиций не реализованы.

На международном уровне Россией подписана Окинавская хартия (о. Окинава, Япония) глобального информационного общества; принят Федеральный закон от 10.01.05 г. №160-ФЗ «О ратификации Конвенции Совета Европы о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных». С 13 мая 2010 г. в России начали действовать первые сайты с адресами на русском языке: «президент. РФ», «правительство.РФ», сайты коммерческих кампаний с интернет-адресами на русском языке. Их появление связано с технической передачей России домена «.рф». Сегодня государственными органами и коммерческими организациям предпринимаются шаги для защиты сайтов, блогов от электронных мошенников, обеспечения безопасности их функционирования.

В целом для формирования и эффективного использования инфраструктуры необходимо дальнейшее совершенствование правового, организационного, кадрового, финансового, информационного, научно-технического и методического обеспечения поля деятельности государства и общества.

В международном плане наша страна пока отстает, но движение вперед заметно ощущается. Еще в 2010 году во всемирном рейтинге готовности стран к использованию электронного правительства Россия находилась на 59 месте

среди 192 стран. Но ситуация быстро изменилась. В 2012 году в рейтинге ООН Россия заняла уже 27 место, а также 1-е место среди стран Восточной Европы, 3-е место среди стран с населением более 100 млн. чел и 7-е место среди стран, наиболее динамично развивающих ЭП. Кроме того, она попала в число лидеров E-participation – участие граждан в политическом процессе посредством общения через Интернет. И многое другое.¹⁴⁵ Это связано с вводом в эксплуатацию портала государственных и муниципальных услуг, созданием высокотехнологичных интерактивных порталов президента и правительства, сайтов ключевых министерств. А главное, пожалуй, состояло в том, что возникло понимание того, как и какие материалы нужно представлять для подсчета рейтинга. К сожалению, все эти достижения практически не коснулись населения.

Первое место в мире в рейтинге ООН занимает Южная Корея. По мнению экспертов ООН, её правительственные сайты лучшие на планете по доступности и степени использования их рядовыми гражданами. Реализуется идея минимизации контактов граждан и юрлиц с госорганами. Все консультации по налогам и т.д. в режиме онлайн. Портал ЭП Кореи собрал в

145

См.: Павлютенкова. М.Ю. Электронное правительство В России: состояние и перспективы/ Полис.2013 №1 - С.92.

одной точке 87% всех национальных и местных услуг. Каждый гражданин (100% покрыто интернетом) может настроить e-government под свои личные нужды и иметь постоянный доступ к нему через мобильные приложения. На высоком уровне поставлено дело в Сингапуре. Быстро развивается в этом плане Казахстан.¹⁴⁶

При определенных успехах в продвижении ИКТ мы все же отстаем по ряду позиций. Можно назвать некоторые причины. По мнению М.Ю. Павлутенковой это:

1. Непоследовательность со стороны власти в реализации стратегии формирования электронного правительства, отсутствие единого руководителя проекта, ответственного за его выполнение.

2. Недостаточное развитие нормативно-правовой базы. Например, нет закона, регулирующего электронный документооборот. Конечно, имеется и хроническое недофинансирование проекта.

3. Решения по электронному правительству в России не отвечают темпам научно-технического прогресса. Неравномерность по регионам. Цифровой разрыв в десятки раз.

4. Недооценка возможностей и значимости электронного

146

См. Павлутенкова. М.Ю. Электронное правительство В России: состояние и перспективы/ Полис.2013 №1 С.93.

правительства для повышения эффективности государственного управления, низкий уровень компьютерной грамотности государственных и муниципальных служащих, низкая компетентность большинства чиновников в рассматриваемом вопросе. Отсутствует мотивация.

5. Отсутствие программ обучения как чиновников, так и граждан соответственно оказывать и получать услуги в электронной форме, применять технологии электронного правительства на практике. Все электронные документы должны быть также защищены как и бумажные.

Итак, программа электронного правительства в России реализуются медленно. Сама идея ЭП нередко понимается как информатизация бюрократических процедур и практик, то есть бюрократия ставит себе на службу возможности ИТК. Бюрократия в России не имеет весомых мотиваций для изменений в своей работе, в том числе для воплощения проекта электронного правительства в полной мере.

Причин отставания, собственно говоря, три: инерционность механизма управления (существующий бюрократический механизм складывался в течении столетий), некомпетентность кадров (почтенный возраст персонала, отсутствие готовности переходить на новые формы работы, консерватизм) и неготовность населения принять новые формы государственного управления. Преодолеть эти препятствия

можно, но для этого нужны: государственная воля, ресурсы и компетентные кадры, а также готовность населения стать «электронным обществом». Жизнь показывает, что движение идет в нужном направлении.

3.4. Эффективность государственного управления

Существует понятие «задачи государственной важности». Понятно, что речь идет о задачах от решения которых зависит судьба государства, судьба всего общества. Именно такие задачи и решает государство. Сами эти задачи в связи с глобализацией, усложнением всего мирового порядка становятся все более сложными и масштабными. Старые формы и методы не отвечают вызовам времени. Необходимо пересматривать традиционные формы и заботиться о повышении качества управленческой деятельности, добиваться эффективности государства.

Часто эффективность и результативность рассматривают как синонимы. Но так ли это? Может быть так: работа проделана большая, результатов много, а эффект нулевой. Очевидно, так и бывает, причем нередко. В энциклопедическом словаре¹⁴⁷ под эффективностью понимается «действенность системы

¹⁴⁷

См.: *Управление организацией*. Энциклопедический словарь. - М, 2001 - С. 813

управления, характеризуемая степенью ее организованности, гибкости, адаптивности, сплоченностью управленческого коллектива». Но это в большей степени относится к целевой организации, а не к государству.

Некоторые ученые эффективным считают то, что «хорошо», «желательно», «целесообразно», то есть то, что понятно этим авторам. В государственном управлении критерием того, что такое хорошо, относится к обществу. Хорошо то, что хорошо для общества. Часто на практике эффективность оценивают путем соотношения затрат и полученных результатов. Здесь мы опять наталкиваемся на различия между обществом и целевой организацией. Затраты, как правило, измеряют в денежных единицах, других материальных ресурсах. Г. Саймон считает, что управленческое решение может считаться эффективным лишь при одном условии — если в строго установленном временном режиме и при минимальных издержках получен наилучший результат».¹⁴⁸ Можем ли мы такой подход к определению эффективности отнести к строительству, скажем, космодрома «Восточный». Пожалуй, да, но в данном случае речь идет не о государственном управлении, а о строительстве объекта. А это типичная целевая

148

См.: Саймон Г. Менеджмент в организациях. /Г. Саймон, Д. Смитбург, В.А. Томпсон пер. с англ. М., 1995. - С.253

организация. Государственное управление, как было сказано выше, принципиально отличается от управления организацией.

Эффективность во многом зависит от субъективного и прямо скажем, человеческого фактора. Разумеется, значение всех других факторов преуменьшать тоже не следует, но и сама их действенность, их синергичный эффект зависит от субъекта управления. В отличие от управления в бизнесе, где эффективность определяется соотношением затрат и результатов, в социальном управлении такой подход к определению эффективности не очевиден, да и в принципе невозможен. В государственном управлении учитываются не только затраты, но и такие факторы как режим власти, её легитимность, ментальность народа, внешнеполитическая обстановка. Легко подсчитать производительность труда рабочих материального производства, фондоотдачу, прибыль. Иное дело определить эффективность власти. Эффективность государственного или муниципального управления носит опосредованный характер. Валовый внутренний продукт (ВВП) показатель весьма существенный. Но важно знать и настроения людей. Эффективность государственного управления люди ощущают на примере собственной жизни. Причем здесь важно не только уровень жизни, но её качество. Понятие «качество жизни» было введено в научный оборот в 1950-годы в разгар идеологической борьбы между социализмом и капитализмом в

США. В это понятие «качество жизни» входит не только доходы, материальное благосостояние, но и такие факторы, как экология, состояние здоровья, уровень медицинского обслуживания, уровень и качество образования, продолжительность жизни населения, удовлетворенность жизнью, в целом среда обитания человека, а также такие нематериальные факторы как гордость за свою страну, за свое руководство. Сейчас, например, несмотря на кризис в экономике, многие наши люди гордятся внешней политикой нашего государства.

Для оценки эффективности государственного управления Г. В. Атаманчук, а вслед за ним Е.В. Охотский ввели понятия «объективизация» и «объективация» управления. Будем следовать этому подходу и для начала рассмотрим эти понятия. *«Объективизация»* управления представляет собой отражение, осознание и восприятие объективной реальности в сознании, поведении и деятельности субъектов управления».¹⁴⁹ В данном случае речь идет о том, в какой степени в управляющем воздействии отражаются естественно-природные потребности, интересы, ценности и ценностные ориентации людей, основной их части. Может быть не присоединяли бы Крым к России,

149

См.: *Охотский, Е.В.* Теория и механизмы современного государственного управления. В 2 т. Т. 1: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / Е. В. Охотский. – М. : Юрайт, 2015. – С.648 .

людям бы жилось в экономическом отношении лучше чем сейчас, когда Россия находится под санкциями. Может быть жили бы лучше, если бы отдали Японии Курильские острова, а Калининградскую область Германии. Но вряд ли бы с этим согласились россияне. То что сегодня российское руководство строго оберегает территориальную целостность страны, большинство населения рассматривает, как позитивное. Объективизация здесь выражается в том, что деятельность власти отражает настроение общества.

Что касается *объективизации*, то она представляет собой процесс обратной направленности, то есть от субъекта управления к объекту. «Объективизация, пишет Атаманчук Г.В.,¹⁵⁰ следует это процесс принятия управленческих решений и превращения их в объективную реальность. Это процесс трансформации того, что было решено (замыслено) и выражено в идеальной форме (замыслы, решения, постановления), в реальную практическую действительность.¹⁵¹

Объективизация отражается с одной стороны в деятельности власти по выявлению нужд и потребностей людей,

150

См.: Атаманчук Г.В. Управление в жизнедеятельности людей. Очерки и проблемы: учебник / Г. В. Атаманчук. – М.- С.649

151

См.: Атаманчук Г.В. Управление в жизнедеятельности людей. Очерки и проблемы: учебник / Г. В. Атаманчук. – М.- С.310

а с другой, в умении эти нужды и потребности сначала отразить в документах, а затем реализовать на практике.

Таким образом, процесс объективации идет в определенной последовательности. Органы государственной власти на основе определения потребностей людей принимают решения и доводят их до исполнителей. Конечно, не все потребности людей можно реализовать в полной мере в короткие сроки. Государство, как и все мы, исходит из реальных возможностей. Большое значение имеет и такой фактор, как профессионализм управления, талант и ответственность руководителей. Для начала надо определить, спрогнозировать, выполнимо ли решение, будет ли оно обеспечено ресурсами, достаточны ли сроки, установленные для его решения. Ответственное руководство ставит реальные задачи и устанавливает реальные сроки. В противном случае, когда власти намечают заманчивые перспективы, но потом ничего из намеченного не выполняется, в обществе возникает разочарование. Много зависит от организации исполнения, профессионализма исполнителей, их умения эффективно использовать ресурсы, организовать слаженную работу. Здесь на первое место выходят такие качества управляющей подсистемы, как воля, сплоченность коллектива, твердость в достижении цели. В том случае, если во власти нет единства, доминирует безразличие, социальный популизм, то цель достигнута не будет,

власть потеряет авторитет. Е.В. Охотский, говоря об объективации, выделяет три важных момента:

1. Практическая реализация того, что закреплено в управленческих решениях, в том числе посредством конкретных планов, программ, проектов;

2. Оценка того, что получилось, в каких объемах, в каком порядке, с какими издержками достигнуты поставленные цели, какого качества получился результата.

3. В какой степени полученные результаты соответствуют потребностям людей, насколько они повлияли на улучшение качества жизни, социальной стабильности, соответствуют динамическому развитию страны.¹⁵²

Вопрос в том, что понимать под итогами объективации управления. В чьих интересах они фиксируются. Можно результаты управления оценить в интересах самого субъекта управления. Например, по количеству мероприятий. Часто так и делается. Широко известны оценки эффективности, еще с советских времен, по объему освоенных финансовых средств. Чем больше денег истрачено, тем лучше работаешь. Несмотря на абсурдность такой оценки, она практикуется до сих пор.

152

См.: *Охотский, Е. В.* Теория и механизмы современного государственного управления. В 2 т. Т. 2: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / Е. В. Охотский. – М. : Юрайт, 2015.- С.649

Оценка эффективности по деятельности субъекта управления, в принципе, возможна. Например, реорганизация организационной структуры, новый подход к организации кадрового состава, введение новых норм контроля, внедрение электронного документооборота. И т.д. И все же это не эффективность, а как бы перенастройка органа управления. Впереди еще надо посмотреть результаты этой перенастройки. Главное все же — качество жизни людей, по всем тем позициям, что мы указали. Надо заметить, что среди показателей качества жизни есть еще один показатель - счастье людей. Этот индекс сегодня на международном уровне измеряется по специальной методике. Наиболее высок он, как не странно, в таком, не очень богатом государстве, как Коста Рика. Существует понятие «Филицитарная политика», то есть политика счастья. Наша страна по этому показателю стоит далеко не на первом месте. В данном подходе важна оценка здравоохранения, скажем, не по количеству койко-мест, а по снижению заболеваемости и смертности населения. Тоже самое можно сказать и по строительству, и по ЖКХ и по благоустройству и т.д. Нужна не количественная характеристика, а качество жизни людей. Слабое утешение дает такой показатель как прибыльность предприятий, ввод квадратных метров жилья, сокращение денег на содержание аппарата управления. Со счастьем людей эти данные плохо согласуются. Еще хуже если управление повернут

не на объект, а на интересы субъекта управления. Не мало примеров, когда имущество и деньги из госказны, переданные госкорпорациям приватизируются и уже работают на тех, кто занимает руководящее положение; средства из бюджета ложатся на депозиты в аффилированных банках и доходы идут в карманы руководителей фондов. Именно этим занимаются некоторые страховые компании, ТСЖ, управляющие компании, благотворительные фонды и т.п. Многие выведены из под госконтроля. В последнее время много говорится о принятии мер в отношении этих «слуг народа» и «благодетелей», но все же серьезного наказания пока никто не получил. Ресурсов в стране много, но терпение народа не бесконечно. Дать оценку профессионализма наших управленцев не трудно. Стоило упасть ценам на сырьевые ресурсы и возник кризис, хотя уже не первое десятилетие идет разговор о необходимости модернизации экономики. Уровень отдачи от интеллектуального потенциала не высокий. Не говоря даже о таких процветающих странах как Япония, Швеция, где нет своих ресурсов, даже Белоруссия много делает за счет интеллекта и эффективности управления. «Производительность общества напрямую зависит от производительности правительства».¹⁵³ У нас пока жив лозунг

153

См.: Братчикова С.А. Эффективность государственного управления./пер. с англ. Под. Ред. С.А. Братчикова и С.Ю. Глазьева.-

Троцкого «движение все - цель ничто». Это было и в советское время, когда выдавали больше всех стали, минеральных удобрений и т.д. А реальная жизнь людей оставалась низкой. Принимали много решений, достигали рекордов, а Запад работал и повышал качество жизни населения. Сейчас в докладах главы правительства РФ строго определено:

- упорядочить функции государственного аппарата;
- повысить эффективность контроля и надзора;
- улучшить управление государственным имуществом;
- расширить номенклатуру и и улучшить качество госуслуг;
- снять бюрократические барьеры;
- сократить количество проверок;
- усовершенствовать госслужбу.

Но все это напоминает традиционное: усилить, углубить, повысить.

Назовем специфические черты объективации государственного управления:

1. Охват всего общества и всех его сфер; то есть не

должно быть опережающего развития какой-то одной сферы. В таком случае, в обществе возникает дисбаланс. Те сферы, которые отстают, начинают отставать еще сильнее; возникает торможение вырвавшихся вперед, что вызывает апатию, потерю рвения и застой.

2. Результаты объективации обладают устойчивостью во времени и в пространстве. Историзм объективации убедительно демонстрирует отличие госуправления от других видов управленческой деятельности, от менеджмента. Для них главное прибыть, выгодная сделка. Это и есть эффективность. Для государства нужны судьбоносные решения и такие же результаты, причем для всего общества и на сейчас и на будущее.

3. Высокая значимость и прямых, и косвенных результатов. Что-то планировалось, а что-то возникло вне плана. Какую пользу принесли людям результаты поставленных задач.¹⁵⁴

4. Социальная направленность. Оценивается не только политическая и экономическая результативность, но и чисто бытовые последствия для людей.

5. Так как объективация — это комплекс

154

См.: Братчикова С.А. Эффективность государственного управления./пер. С англ. Под. Ред. С.А. Братчикова и С.Ю. Глазьева. - М.: 1998. - С.8

результатов, то она может быть, как конструктивной, так и разрушительной. Может быть и такой, которая где-то носит положительный характер, а где - то отрицательный.¹⁵⁵

Важно выяснить, что нового дала та или иная управленческая программа, кто внес наибольший вклад и какие затраты понесло общество. Например, олимпиада. Были и победы, были и колоссальные затраты, причем не всегда обоснованные. Тут нужна объективная оценка, чтобы кого-то оценить по заслугам, а кого-то наказать по заслугам. Но главное разобраться в результатах и сделать выводы.

Итак, что мы получаем в итоге. Нужен всесторонний анализ затрат и результатов в виде материальных, социальных и духовных ценностей. Главный судья государственных решений — общество. Например, принят национальный проект, общество должно знать и содержание самого решения, и ход его исполнения, и полученные результаты. Если мы видим, что многое сделано, но при этом многое и украдено, то эффективность резко падает. Здесь дело не только в деньгах, а в самом факте воровства государственных средств. В итоге недоверие к государственным органам.

Начиная с советского периода наше государство

155

См.: *Охотский, Е. В.* Теория и механизмы современного государственного управления. В 2 т. Т. 2: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / Е. В. Охотский. – М.: Юрайт, 2015.- 656

провозглашало заведомо невыполнимые лозунги. Мы с уже к 1936 году «построили» социализм полностью и окончательно. Провозглашали окончательное строительство коммунизма к 1980 году. В наше время в соответствии с Конституцией РФ у нас демократическое, правовое, социальное государство. В первом модуле мы достаточно подробно (на примере концепции Л. Эрхарда и результатов деятельности) показали, что означает понятие «социальное государство». Провозглашение в Конституции РФ России социальным государством было преждевременным. Кто-то считает, что это программное положение. В таком случае, оно мало чем отличается от коммунизма, который мы «строили» на протяжении многих десятилетий.

Реальная ситуация несколько иная. Качество жизни пока растет медленно. В этой ситуации меняются ценности. Главной ценностью стала стабильность. Во многом это отвечает менталитету нашего народа. Лозунг «лишь бы не было войны» всем понятен. А значит нужна твердая рука, централизация управления и, прямо скажем, авторитаризм. Сложная международная обстановка, военные действия в Сирии, гонка вооружений, демонстрации силы и в прошлом (победа в Великой Отечественной войне) и в настоящем. Все это оправдывает необходимость твердой власти. На этом фоне, как не странно, ресурсы распыляются, коррупция процветает.

Серьезных мер по её преодолению не принимается.

Все-таки классическое представление об эффективности, как разница между затратами и результатами сохраняется и в государственном управлении. Различие лишь в том, каким путем были получены результаты и что это за результаты. Какие методы и средства использовались? И каков результат? это не только материальный продукт, но и духовный. Душевный комфорт людей. Главное все-таки — удовлетворение потребностей населения. Многие авторы справедливо критикуют плановое хозяйство, когда шел вал, а потребности не удовлетворялись. Особенно в части ширпотреба. В сознании людей в такой ситуации рождалась зависть к жизни в западных странах, погоня за импортом, пренебрежение трудом. В современных условиях, государство сбрасывает с себя ответственность за многие товары и услуги, качество продуктов питания. Якобы потребитель сам должен оценить это качество. Доминирует принцип «не хочешь - не бери». Наряду с этим, по всем каналам идет реклама расхваливающая товары и услуги. Человек оказывается в состоянии неопределенности. Расхваливают все, человек сам должен решить что покупать? Остается только перепробовать все, но для этого у людей нет ни времени, ни средств. В итоге, в погоне за прибылью, в условиях бесконтрольности со стороны государства прилавки оказались заполненными низкосортными товарами и продуктами

опасными для здоровья и жизни людей.

В споре, надо ли государству вмешиваться в экономику, прав тот, кто считает, что это вмешательство необходимо. Речь идет о том, каким будет это вмешательство. Это будет вмешательство, которое мешает производителям, или это будет вмешательство, которое регулирует производство, встав на сторону интересов населения. Мешать же производителям некачественной продукции государство обязано.

Что касается эффекта государственного управления, то тут следует иметь в виду, что производство существует не для обогащения группы лиц, а для удовлетворения потребностей населения. Следовательно, государство должно поддерживать и стимулировать те отрасли и предприятия, которые отвечают этому в полной мере. Проще оценить экономический эффект государственного управления. Говоря в целом, он определяется показателем ВВП на душу населения. Производитель получает оплату за произведенный продукт, возмещает расходы, выплачивает налоги и получает доход, который позволяет расширять и совершенствовать производство. Так развивается экономика.

То, что получает общество, потребляя созданные материальные и духовные ценности представляет собой социальный эффект. Этот эффект может быть высоким, а может быть низким. Смотря по тому, что представляют собой эти

ценности, их количество, качество и наконец, цена, которую надо заплатить за них. В социальном эффекте находят выражение знания, умения, культура, творчество ученых, конструкторов, деятелей культуры, рабочих. Они сореджат в себе и моральный аспект. Можно ли считать эффективным производство построенное на хищнической эксплуатации природы. Решения, порождающие бедность нельзя назвать эффективными.

Можно говорить и о политическом эффекте государственного управления. Это тот совокупный результат, который получает общество в процессе осуществления своей внутренней и внешней политики. Эффект определяется степенью доверия народа власти.¹⁵⁶

Что касается нравственного эффекта, то тут речь идет о том позитивном настроении, которое население получает от успешной реализации государственных решений. Иногда политики пытаются вызвать душевный подъем популистскими лозунгами, но не подтвержденные на практике эти лозунги, наоборот вызывают недоверие власти. Любой безнравственный поступок представителя власти дает негативный эффект, причем

156

См.: *Охотский, Е. В.* Теория и механизмы современного государственного управления. В 2 т. Т. 2: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / Е. В. Охотский. – М.: Юрайт, 2015. – с.600

двухсторонний: с одной стороны неприязнь к власти как таковой, а с другой стороны создают эффект подражания — они воруют, значит и мне можно. Недоверие к власти приводит к апатии, социальному нигилизму, повсеместной коррупции. Здесь возникает коллизия. Если представитель органа власти совершает безнравственный поступок или даже уголовное преступление, меры в отношении этого человека принимают тоже представители органа власти. В первом случае. Правонарушение, совершенное представителем власти — удар по власти, но если наказание оказалось, по мнению общества, недостаточно строгим, то по власти наносится еще больший удар. Эффект принятого решения высокий, но со знаком минус. В 2015 году несколько месяцев в средствах массовой информации рассказывалось о злоупотреблениях служебным положением начальника Рособоронсервис Е. Васильевой. Следствие шло долго и широко освещалось МСИ. Все это время Васильева буквально насмехалась над следствием и общественным мнением. Все ждали приговора, справедливого приговора. Но закончилось все практически ничем. Общество и СМИ «получили пощечину» от власти. Эффект такого государственного решения, прямо скажем, антигосударственный.

Г.В. Атаманчук предлагает выделить три уровня

социальной эффективности управления¹⁵⁷:

1) общая социальная эффективность, характеризующая общий результат функционирования какой-либо системы управления — совокупный вклад субъектов и объектов управления в общественную жизнедеятельность;

2) специальный социальный эффект, раскрывающий уровни организации и функционирования собственно субъектов управления — совокупную управленческую деятельность соответствующих подсистем и органов;

3) совокупные социальные эффекты, показывающие, каким образом и с какими результатами осуществляют свою деятельность отдельные управленцы, подразделения и органы в определенной системе управления.

Совокупный эффект и является показателем эффективности государственного управления. В нем заключается все достоинства управления, его научность, рациональность, социальная ориентированность.

Там где остро стоит вопрос о противоречиях, связанных с наемным трудом, остро встает вопрос о социальной стороне государственного управления. Нельзя не учитывать и *глобальные* явления. Мир открылся для наших людей и в

157

См.: Атаманчук Г.В. Управление как фактор развития. Размышления об управленческой деятельности/ Г.В. Атаманчук - М, 2002 - С.537

виртуальном смысле и в реальном, физическом. В нашу страну хлынула информация, ранее недоступная. Люди сравнивают, дают свою оценку всему с чем сталкиваются, в том числе и государственному управлению. Возникает потребность переоценки ценностей, поиск новых критериев эффективности управления. Глобализация приводит к широким контактам между странами, государствами и народами. Многие процессы как политического и экономического, так и социального характера выходят из под контроля государственных органов, приобретают самостоятельность. Ослабевает значение национальных обычаев и традиций, возникают некие общие ценности, и правила игры. Обычными становятся понятия «права человека», «толерантность», «мультикультурализм». Растут международные контакты, производства перетекают из одной страны в другую. Обычным становится иностранное производство на территории нашей страны и наоборот, наше производство за рубежом. Возникает общая инфраструктура. Колоссальную роль в процессе глобализации играет финансово - банковская система. Капитал, как вода в сообщающихся сосудах перетекает из одной страны в другую. К нам приходят и современные технологии, в том числе и в сфере управления. Однако не все, что хорошо работает за рубежом, также эффективно будет работать у нас. Вместе с этими процессами возникают и обратные процессы, выражающиеся в

регионализации и суверенизации. Народы стремятся к самоидентификации и экономической независимости. Свое место в этих процессах находит и Россия. С одной стороны, мы стремимся попасть в поток развивающихся высоких технологий, взять самое передовое, что есть в мире, а с другой, обеспечить собственные прорывы в высокотехнологичные сферы, предстать в современном мире на уровне самых высокоразвитых стран. Особенно успешно наше развитие в сфере вооружений. Эта сфера получила развитие еще в советское время, в период холодной войны. То что сегодня мы преуспеваем в сфере вооружений имеет и негативный аспект. Мы предстаем перед всем миром как милитаристская держава. Конечно, на рынке вооружений конкурируют многие страны, но негативная тень страны милитариста ложится прежде всего на нас.

Рассмотрим критерии, выделенных Г.В. Атаманчуком, общей и специальной эффективности в сфере государственного управления. Чтобы понять насколько эффективно государственное управление необходимо оценить его реальные результаты во всем многообразии. Чтобы эта оценка носила объективный характер, нужны и объективные критерии этой оценки. На Западе и не только, в этой сфере многое делается. В США, например, еще в 1913 году было создано бюро эффективного управления, а в 1949 году при администрации президента начала действовать комиссия оценки эффективности

государственной службы. Сейчас там несколько центров по изучению производительности управления в государственном секторе. Результаты исследований оценки широко публикуются. Критерии, как правило, связаны с потребностями населения. Оценивается, как власть влияет на улучшение качества жизни народа.

Какого-то единого критерия эффективности государственного управления не существует. Разработана серия критериев, оценок, в совокупности обеспечивающая измерение эффективности государственного управления. Как пишет Е. Охотский «дереву целей» в системе управления противостоит «дерево» критериев эффективности. Есть и другие. Например, институт Всемирного банка предлагает такую систему, в которой эффективность управления оценивается несколькими индексами: право голоса и подотчетность, политическая стабильность, отсутствие насилия, эффективность правительства, качество законодательства, верховенство закона и контроль коррупции.

Коротко рассмотрим, каждый из этих критериев.

Право голоса и подотчетность предполагает оценку степени прав и гражданских свобод, возможность иметь право выбора и контроля государственных органов, степень независимости прессы.

Политическая стабильность и отсутствие выступлений

против власти — критерий, измеряющий вероятность политических кризисов, в том числе дестабилизации власти и вынужденной отставки правительства в результате прямых выступления населения.

Эффективность права — оценка качества бюрократии, комплектация государственных служащих, уровень их политической лояльности действующей власти, качество исполнения государственных функций и государственных услуг.¹⁵⁸

Качество результатов экономических отношений. С помощью этого критерия оценивается уровень социального государства, включая такие факторы как государственный контроль за уровнем цен, контроль деятельности банков, развитие бизнеса, регулирование международных экономических отношений и торговли;

Верховенство закона. Доверие граждан закону и законодателям, предсказуемость законодательной деятельности;

Сдерживание коррупции: индекс, позволяющий замерить восприятие коррупции в обществе, способность правительства противостоять коррупции и содействовать её снижению.

158

См.: *Охотский, Е. В.* Теория и механизмы современного государственного управления. В 2 т. Т. 1: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / Е. В. Охотский. – М.: Юрайт, 2015. – С. 385

Показатель числа выявленных правонарушений со стороны должностных лиц, доля граждан, сталкивавшихся с коррупцией, объем коррупционных рынков. Россия, по данным замеров традиционно получает оценку «удовлетворительно» по 2-м показателям «эффективность работы правительства» и «качество законодательства». Но динамика указанной статистики малоутешительна - прогресса нет.

Данные показатели могут вызвать сомнение в их объективности и непредвзятости. Но мы и сами видим результаты работы нашей власти. И бедность, и безработица, и перерасход средств по каждому объекту строительства — все разворачивается, а коррупция в верхних эшелонах власти не снижается. Иногда говорят, что главный наш враг — это мы сами. Позволим себе с этим не согласиться. Конечно, если под местоимением «мы» понимать верхний эшелон власти, то тогда все верно. Но если «мы» это большинство нашего народа, то здесь можно бы и возразить. Крупные чиновники разъезжают на дорогих машинах по иностранным столицам, бизнесмены уводят предприятия в офшоры и не платят налоги, на каждом шагу мы видим, что те, кто отвечает за государственное управление раскошествуют, а основная масса народа прозябает в нищете. Например, семья первого заместителя председателя правительства РФ И.И. Шувалова, имея собственный самолет, использует его для того, чтобы возить своих собачек на

международные конкурсы. (см. Аргументы и факты. №.. за 2016 г). Очевидно, эффективность деятельности этого государственного чиновника очень высока, но весь эффект связан только с его собственным благополучием. Критерии эффективности работы правительства по большому счету очевидные: снижается уровень жизни — плохо работает, упало производство — плохо работает, снизилось качество жизни — плохо работает, возникло социальное напряжение в обществе — плохо работает. Основа общества все-таки, не коррумпированное чиновничество, вороватые бизнесмены, а миллионы простых людей, которые работают на не престижной работе и создают все то, что мы имеем.

Если у нас есть сомнение в показателях и индикаторах разработанных, и используемых на Западе, надо разработать свои. Но это не просто. Оценочные показатели должны не просто оценивать прошлое и прогнозировать будущее, но и давать объективную оценку настоящему. Без этого мы не сможем скорректировать развитие. Обычно говорят, что надо давать оценку по конечным результатам, но такой подход не дает возможности оценить вклад каждого субъекта в общее дело. Обычно в этом случае все заслуги достаются тем, кто во главе. Но это не всегда так.

Показатели должны быть реальными, контролируемыми и измеряемыми. Нельзя управлять тем, что нельзя измерить.

Органы управления, особенно на местах, устроены так, что за каждое конкретное дело отвечает конкретный отдел, а внутри отдела конкретный человек. Вся деятельность осуществляется для людей и люди оценивают работу по каждому направлению. Скажем в городе плохо организовано отопление в зимний период. В мэрии есть соответствующий отдел и люди, которые за это отвечают. Жители города должны знать, кто за это направление отвечает и он должен отчитываться перед населением. Конечно, причины могут быть разными, не все зависит от компетентности и расторопности одного человека или одной службы. Но тогда эта служба должна выносить проблему на всеобщее обсуждение и ставить вопрос на высоком уровне. Причем не только ставить. Но и добиваться решения. И так по всем направлениям. Должна быть максимальная открытость чиновника перед народом. Это не снимает с него ответственности, но и не дает спрятаться за так называемые «объективные причины».

Качественный анализ следует оценивать с позиции: оптимизации построения государственно - управленческой системы. Как показывает опыт, очень сложные структуры не могут быть эффективными. В предыдущем модуле мы рассмотрели организационную структуру государственного управления на федеральном уровне. Но кроме федерального уровня имеется уровень субъектов Российской Федерации, а

также муниципальный уровень, состоящий из шести типов муниципальных образований. У нас четко просматривается иерархия управления: Президент, администрация Президента, правительство с аппаратом, федеральные органы исполнительной власти, губернаторы, органы государственной власти субъектов РФ, их структуры, а также органы местного самоуправления. Любое решение проходит все ступени исполнительной власти. В основе всего бюрократия. Несмотря на различные теории, заключающие в себе методику сокращения роли бюрократии, обойтись без этого механизма государственного управления пока не удастся. Борьба с бюрократией, как правило, приводит к усилению бюрократии. Сейчас борьба с бюрократизмом связана с мерами, скажем так, фундаментального характера. Эти меры включают в себя:

- оптимизацию организационной структуры и функций государства;
- формирование самостоятельности и самостоятельности сфер, входящих в госструктуры;
- укрепление аппарата профессионально подготовленными кадрами, имеющими безупречную нравственность;
- создание административной юстиции;

- упрощение административных процедур.¹⁵⁹

В.Д. Андрианов¹⁶⁰ считает, что сегодня приемлема не бюрократическая иерархия, а сетевая система управления, включающая в себя конкуренцию и кооперацию, противоборство и сотрудничество. Формируется новая парадигма государственного управления, получившая название «большое правительства». Уже, как известно, есть соответствующий министр «Открытого правительства». Суть новой парадигмы - включение всего общества в процессы модернизации, создание разветвленной сети обратных связей граждан с госорганами. Тем самым, повышается роль граждан в управлении. Создается некая сетевая структура, включающая в себя партии, бизнес — структуры, общественные органы, отдельных граждан. Все они представляют собой источник информации, идей, предложений о проблемах и путях их преодоления. Важно здесь, чтобы это были не «персоны приближенные к императору»; утвержденный список, сформированный по принципу лояльности, а свободные

159

См.: *Охотский, Е. В.* Теория и механизмы современного государственного управления. В 2 т. Т. 2: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / Е. В. Охотский. – М.: Юрайт, 2015.- С.668.

160

См.: *Клувер В.* Бюрократия, коррупция и эффективность государственного управления: история и современность. М.: Волтерс Клувер, 2009.- С.86-87

граждане не связанные формальными связями с властными структурами. Согласно новой управленческой парадигмы, методы, в основе которых жесткая исполнительность, контроль, отчетность устарели. Это не означает, что теперь деятельность государственных органов будет бесконтрольной. Принцип исполнительности, характерный еще для командно-административной системы. Имеет в своей основе порочное начало. Исполнитель, ответственный за какое-то важное дело, думает не о том, чтобы как можно лучше его выполнить, а о том, чтобы успешно отчитаться. Отсюда пресловутые приписки, дутые отчеты. Идея нового подхода состоит во всенародном обсуждении проектов, оценке независимыми экспертами, движении снизу-вверх. Такой подход наталкивается на пассивность нашего населения. Преодолеть традиционную ментальность, выработавшуюся в течении тысячелетия авторитарных режимов не просто. Но шансы есть. На службу государству должны прийти в полной мере информационно-коммуникационные технологии. Мы сегодня уже видим, что молодое поколение выбирает не пепси, а интернет и сетевые технологии. Сейчас этот процесс скорее носит стихийный характер. Но он имеет и позитивную сторону. Создается база для полноценного «электронного общества». Стоит не менее сложная задача, на основе этой базы сформировать «электронное правительство», «электронные министерства»,

«электронные администрации» и «электронное общество». То есть доступность для всех членов общества всей информации о деятельности государства и отдельных государственных структур, полный контроль со стороны общества за деятельностью власти и соучастие в принятии решений и их исполнении.

Такой подход будет способствовать укреплению государственной дисциплины. Однако без бюрократии совсем обойтись вряд ли удастся. Убедителен в этом отношении исторический пример. Когда создавались первые советы они были очень демократичны. Избранные от народа депутаты, демократически принимали решения по поручению народа. Но выполнять эти решения было не кому. Вольно или невольно стали появляться исполнительные органы, которые постепенно прибрали к рукам всю власть. Законы в любом случае надо не только принимать, но и исполнять. Если не будет законов, и если они не будут исполняться, но народ будет жить по понятиям. Мы это состояние пережили в 90-е годы. Речь не идет о полной отмене исполнительных органов, бюрократии. Речь идет о максимальном контроле со стороны общества за исполнительными органами и соучастии общества, всех его слоев в разработке, принятии и исполнении норм, правил, нормативно-правовых установлений. Речь идет о максимальном упрощении решения вопросов административного характера.

Е. Охотский приводит такой пример: В Италии, для открытия предприятия надо пройти 16 процедур, затратить 16 дней, примерно 4000 долларов; в Канаде затраты составляют два дня, 2808 долларов; в России 20 процедур, не менее 50 дней и неизвестную сумму долларов¹⁶¹. Бюджет у нас формируется не по программно-целевому методу, а от достигнутого. Стратегическое планирование, Федеральный закон о котором принят в 2014 году, пока находится в стадии осмысления, еще не ясно как этот закон будет взаимодействовать с бюджетным процессом. При этом существует масса казенных учреждений, участвующих в бюджетировании.

Показателем эффективности является сокращение издержек на содержание аппарата, помещений, оргтехники, транспорта и т.д. Принцип исполнительности действует и здесь. Принимается правительственное решение: сократить госаппарат на 10%. Решение касается и центрального аппарата правительства и органов государственной власти субъектов РФ. Проходит время, ответственные исполнители рапортуют — аппарат сокращен с перевыполнением, на 12 %. На самом деле часть государственных служащих переведена в категорию работников. Численность персонала не сократилась, даже

161

Охотский, Е. В. Теория и механизмы современного государственного управления. В 2 т. Т. 1: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / Е. В. Охотский. – М.: Юрайт, 2015. – С.669

выросла, но задание центра выполнено. Тоже самое делается и в больших муниципалитетах. В последние годы затраты на содержание госаппарата в России составляли 820 млрд. руб. Качество государственного и муниципального управления, как уже было сказано, оценивается на тройку, 158 место из 187 в мире.¹⁶²

Государственная эффективность управления российские ученые предлагают оценивать по следующей схеме:

- демографическая ситуация и вектор её развития;
- зрелость трудовых ресурсов, уровень занятости, динамика безработицы;
- качество программ противодействия негативных последствий безработицы;
- экономическое развитие страны: уровень производительности труда, качество и темпы наукоемкого производства;
- темпы и масштабы прироста валового национального продукта;
- качество жизни;

¹⁶²

См.: *Охотский, Е. В.* Теория и механизмы современного государственного управления. В 2 т. Т. 2: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / Е. В. Охотский. – М.: Юрайт, 2015.- С.669

- правопорядок и правовое упорядочение общественных отношений;
- качество окружающей среды;
- глобальность и гибкость международных связей.¹⁶³

Показатели интересные и важные. Но если наладить традиционную отчетность, то все опять пойдет с перевыполнением.

Стоит задача выработки предельно критических показателей. В идеале нам нужно определить сколько стоит тот или иной орган, та или иная должность, то или иное решение. Общество оплачивает работу государственных органов, оно должно получать отдачу.

Рассмотрим, как можно определить эффект деятельности конкретных органов и должностных лиц. Е.В. Охотский предлагает такой набор критериев:

1. Степень соответствия полученных результатов соответствующих государственных органов и должностных лиц. Имеется в виду то, что каждый должен заниматься своим делом. Если на это посмотреть шире, то каждый должен быть высоким

¹⁶³

См.: *Охотский, Е. В.* Теория и механизмы современного государственного управления. В 2 т. Т. 2: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / Е. В. Охотский. – М.: Юрайт, 2015.

профессионалом в конкретном деле и выполнять обязанности в рамках этого дела. Если это не так, если человек лезет не в свое дело, заниматься тем, в чем он не разбирается, то это плохо.

2. Строгое соответствие принятых управленческих решений закону. За этим следит прокуратура. Но дело не в этом. Законность всех трех ветвей власти, слаженность и непротиворечивость действий органов власти, исключение беззакония и коррупции.

3. Реалистичность управленческого воздействия. Речь идет об исключении такого явления, которое на бюрократическом языке называется ИБД - имитация бурной деятельности. Нужен конкретный результат, объект управления в результате управленческого воздействия должен быть позитивно преобразован.

4. Социальная направленность управления. Государственное управление, если оно не улучшает качество жизни, бессмысленно и вредно. Иногда результаты могут быть прямыми, улучшение здоровья, социальной защиты, уровня образования. А могут быть косвенными, то есть когда созданы необходимые предпосылки для улучшения качества жизни людей. Но в этом случае должен быть виден алгоритм действий, этапы, реализация которых в конечном счете приведет с неизбежностью к улучшению качеств жизни.

5. Объем и характер взаимодействия с гражданами

и их объединениями. Формы прописаны в законах. Это сходь граждан, собрания, ТОСы, выборы, работа с письмам, обращениями, жалобами. Работа со СМИ. В стране уже создано много НКО в регионах и на федеральном уровне. Люди массово выходят и выступают либо «за», либо «против». И то и другое имеет позитивный смысл.¹⁶⁴

Все вышеперечисленные критерии получают свое конкретное воплощение в виде индикаторов и показателей эффективности в каждом органе публично власти.

Реальную перспективу открывает постановление правительства РФ «Об утверждении показателей результативности профессиональной служебной деятельности и методики оценки результатов профессиональной служебной деятельности федеральных государственных служащих, оплата труда которых производится в особом порядке». Данное постановление должно явиться основой для совершенствования всей государственной и муниципальной службы. В любом случае, реальное состояние эффективности государственного управления органам власти осознается и поиски улучшения этого состояния не прекращаются.

164

См.: *Охотский, Е. В.* Теория и механизмы современного государственного управления. В 2 т. Т. 2: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / Е. В. Охотский. – М.: Юрайт, 2015.

Контрольные вопросы и задания

1. Чем вызвана необходимость принятия Федерального закона 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»?

2. Каковы, на Ваш взгляд, преимущества и недостатки плановой системы, существовавшей в советский период?

3. Назовите и обоснуйте целесообразность установленных законом 172-ФЗ уровней и сроков стратегического планирования.

4. Раскройте сущность проектного метода в государственном управлении.

5. Назовите и охарактеризуйте основные методологические подходы к социальному проектированию.

6. В чем состоит особенности социальных объектов в проектировании?

7. Перечислите и обоснуйте методы социального проектирования.

8. Раскройте алгоритм разработки социального проекта.

9. Чем вызвана необходимость принятия Правительством России ФЦП «Электронная Россия»?

10. Как вы понимаете термин «информационное общество». Можно ли это понятие отнести к современному

российскому обществу?

11. Дайте толкование понятий «электронное правительство» в широком и узком смыслах.

12. Разъясните понятия «эффективность» и «результативность». Покажите в чем сходство и различие этих понятий?

13. В чем различие в определении эффективности управления предприятием и государством.

14. Раскройте сущность понятий «объективизация» и «объективация», используемых для оценки эффективности государственного управления.

15. На основе каких критериев можно судить об уровне эффективности государственного управления?

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Нормативные правовые акты

1. Конституция Рос. Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года (в ред. от 30.12.2008) // Рос. газ. – 2009. – 21 января.
2. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ // Рос. газета. – 2010. – 30 июля.
3. О Правительстве Рос. Федерации: федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ // Рос. газета. – 1997. – 23 дек.
4. О Государственной автоматизированной системе Рос. Федерации «Выборы»: федеральный закон от 10.01.2003 № 20-ФЗ // Рос. газета. – 2003. – 15 янв.
5. Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Рос. Федерации: указ Президента РФ от 21.08.2012 № 1199 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – 27 авг. - № 35. - ст. 4774.
6. Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601 // Рос. газета. – 2012. – 9 мая.
7. Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 12.05.2008 № 724 // Рос. газета. – 2008. – 13 мая.
8. Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Рос. Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 02.07.2005 № 773 // Рос. газета. – 2005. – 8 июля.
9. О мерах по проведению административной реформы в 2003 - 2004 годах: указ Президента РФ от 23.07.2003 № 824 // Рос. газета. – 2003. – 25 июля.
10. О мерах по совершенствованию использования информационно-коммуникационных технологий в деятельности

государственных органов: постановление Правительства РФ от 25.04.2012 № 394 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – 7 мая. - № 19. – ст. 2419.

11. Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Рос. Федерации: постановление Правительства РФ от 02.08.2010 № 588 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2010. – 9 авг. - № 32. - ст. 4329.

12. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 // Рос. газета. – 2010. 5 марта.

13. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ // Рос. газета. – 2009. – 13 фев.

14. О порядке рассмотрения обращений граждан Рос. Федерации: федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ // Рос. газета. – 2006. – 5 мая.

15. О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ // Рос. газета. – 2005. – 28 июля.

16. О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 28.06.2014/№172-ФЗ// Рос. Газета. 2014. -2014.-29 июня.

17. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов: указ Президента РФ от 28.04.2008 № 607 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – 5 мая. - № 18. – ст. 2003.

Основная литература

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: учебник/ Г.В. Атаманчук.-4-е изд., стер.-М.: Издательство

«Омега»-Л, 2014- с.298 – 326, 421-443, 444-465

2. Государственное управление: основы теории и организации. Учебник. В 2 т. Т.1./Под ред. В.А. Козбаненко. Изд. 20е, с изм. И доп. _ М.: «Сатус», 2002. -366 (с.159 – 169, 320- 326.)

3. Охотский Е.В. Теория и механизмы современного государственного управления: учебно-методический комплекс/ Е.В. Охотский -М.: Издательство Юрайт, 2013. -701 с. - Сер. Магистр. С 645-678; 110-126; 129-148.

4. Пронина Л.И. Стратегическо планирование - залог успешного экономического развития/ Практика муниципального управления №4.-2016.

5. Мухаев, Р.Т. Система государственного и муниципального управления: [учеб. для вузов по специальностям «Гос. и муницип. упр.» (080504), «Юриспруденция» (030501), «Политология» (030201)] / Р.Т. Мухаев. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. - 687 с. – То же. – [Электронный ресурс] – <http://www.biblioclub.ru/book/117906> [Дата обращения - 22.11.2013]

6. Халиков, М.И. Система государственного и муниципального управления: учеб. пособие: [по специальности «Гос. и муницип. упр.»] / М.И. Халиков; Рос. акад. образования, Моск. психол.-соц. ин-т. - М.: Флинта: МПСИ, 2008. - 446, [1] с.

7. Пикулькин, А.В. Система государственного управления: [учеб. для вузов по специальности 080504 «Гос. и муницип. упр.»] / А.В. Пикулькин. - 4-е изд., перераб. и доп. - М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2007. - 639 с. - То же. – [Электронный ресурс] – <http://www.biblioclub.ru/book/114499> [Дата обращения - 22.11.2013]

8. Чиркин, В.Е. Государствоведение: учебник для магистрантов по направлению «Юриспруденция» / В.Е. Чиркин; Рос. акад. образования, Моск. психол.-социал. ин-т. - 3-е изд., испр. и доп. – М.: МПСУ ; Воронеж : МОДЭК, 2012. - 479 с.

Дополнительная литература

1. Байдаков, С.Л. Многофункциональный центр предоставления государственных услуг: модель, назначение и принципы организации: опыт Центрального административного округа г. Москвы / С. Байдаков, Г. Озеров, О. Савельев. – М.: Олимп-Бизнес, 2013. - 185 с.
2. Глушко, Е.К. Административная реформа: (зарубеж. и рос. опыт) / Е.К. Глушко; [предисл. М. Краснова]; Гос. ун-т-Высш. шк. экономики,
3. Государственное и муниципальное управление: учебное пособие / С.Ю. Наумов [и др.]. – М.: Дашков и Ко, 2012. – 552 с.
4. Государственное управление: ресурсы INTERNET: справочник / Рос. акад. гос. службы при Президенте Рос. Федерации, Сиб. акад. гос. службы, ин-т переподгот. специалистов; Сост. М.Ю. Зенков. - Новосибирск : СибАГС, 2006. - 98 с.
5. Джонс Д.К. Методика проектирования.-М.: Мир,1986 -326 с.
6. Дитрих Я. Проектирование и конструирование: системный подход.-М.:Мир, 1981 – 456 с.
7. Иванов, В.В. Государственное и муниципальное управление с использованием информационных технологий / В.В. Иванов, А.Н. Коробова. – М.: ИНФРА-М, 2011. - 381, [1] с.
8. Информационное право: актуальные проблемы теории и практики –М.: Изд. Юрайт, 2008 -416 с.
9. Курбатов В.И., Курбатова О.В. Социальное проектирование. Учебное пособие. Ростов н/Д: Феникс, 2000.- 412 с.
10. Лапыгин Ю.Н. Управление проектами: от планирования до оценки эффективности. -М.: Омега, 2008.-252 с.
11. Луков В.А. Социальное проектирование: учебное пособие. 3-е изд перераб. и доп. М.: Изд-во Московского гуманитарного университета:Флинта 2010.-217 с.
12. Луков В.А. Социальное проектирование и прогнозирование. Учебное пособие/ Институт молодежи.- М.:

Социум, 2000 .-120 с.

13. Мальковская И.А. Трансформация государства и эволюция публичного администрирования в условиях глобализации (активизация европейского опыта для России)/ Вестник Российского университета дружбы народов. Сер. Политология., 2006 №8 с.27 – 43.

14. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба.-М.: Статус, 2005 -148 с.

15. Основы государственного и муниципального управления: Курс лекций. — Ч. 1. М.Ю. Зенков. Основы государственного управления / СИУ РАНХиГС.— Новосибирск : Изд-во СибАГС, 2015.-522С.

16. Павлутенкова М.Ю. Электронное правительство в России: состояние и перспективы/ Политические исследования.- №1.-с.86-93

17. Пещеров, Г.И. Государственное и муниципальное управление: учебник: [по специальности «Государственное и муниципальное управление»] / Г.И. Пещеров; Моск. гос. обл. ун-т. - Изд. 3-е, доп. и перераб. – М.: Изд-во МГОУ, 2012. - 676 с.

18. Плотинский Ю.М. Модели социальных процессов. Учебное пособие М.: Логос, 2001 – 294 с.

19. Прогнозное социальное проектирование. Теория, методология и методика проблемы/ Институт социологии РАН-М.: Наука, 1994 – 302 с.

20. Пронина Л.И. Стратегическое планирование - залог успешного экономического развития/ Практика муниципального управления.- №4 -2016. с. 18-24

21. Пушкарева Г.В. Проектный метод как инструмент формирования государственной политики: современные подходы и теоретические проблемы. Istina.msu.ru>...articles/589:pushkareva.doc

22. Самойлов, В.Д. Государственное управление: теория, механизмы, правовые основы: [учебник для вузов по специальности 080504 «Государственное и муниципальное управление»] / В.Д. Самойлов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2013. - 311 с.

23. 18. Сетевой анализ публичной политики: Учебник / Под ред. Л. В. Сморгунова. – М. : РГ-Пресс, 2013. – 320 с.
24. Смирнова О.О. Стратегическое государственное планирование в России. Учебное пособие.-М.: Издательство МИЭПУ,2010 -142 с
25. Смирнова О.О. Основы стратегического планирования Российской Федерации. Монография. М.: И.Д. «Наука», 2013 - 302 с.
26. Тарасов А.В. «Электронное правительство» как эффективный механизм государственного управления/ Проблемы теории и практики управления. №9 – 2013 с.9-21.
27. Управление проектами /Под общей ред. В.Д. Шапиро – СПб.: Два-Три, 1996 – 432 с.
28. Харченко К.В. Муниципальное стратегическое планирование: от теории к технологии - Белгород: Обл. типография, 2009 -304 с.
29. Хорошев А.Н. Основы системного проектирования <http://www.cfin.ru/management/controlling/sys-proiect.shtml>
30. Эффективность государственного управления: [Сб. ст.]: Пер. с англ. / Общ. ред. Батчикова С.А., Глазьева С.Ю. - М. : ЗА ЭКОН. ГРАМОТНОСТЬ, 1998. - 846 с.
31. Яговкина В.А. О применении норм Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» /Практика муниципального управления -2014. - с.20-23. № 9

Заключение

На наших глазах изменяется государство: видоизменяются его функции, преобразуется власть, изменяется её природа, формируется сетевое политическое пространство. Проблема трансформации государства связана с эволюцией самого процесса социально-политического управления. Является совершенно уникальным, что при жизни одного поколения государство трижды изменило свою сущность. И уже возникает потребность в новых моделях современного государственного управления. Нам памятно советское время, когда государство выполняло роль отца большого семейства. Обращение «товарищ» означало всеобщее равенство. То есть потребности и интересы у всех одинаковы и государство — отец само знает какими должны быть эти потребности. Принцип «от каждого по способности каждому по труду» создавал уверенность в том, что государство знает, что тебе надо лучше тебя самого и об этом заботится: не хочешь учиться — заставит, не хочешь работать — заставит, не хочешь лечиться — заставит». Эти отношения человека и государства в науке называются патернализм. Патерналистское сознание, сформированное в те годы, живо до сих пор. Носителями этого сознания в нашей стране является большинство.

В 90-е годы двадцатого века произошли принципиальные

изменения. На вооружение была взята либеральная концепция, которая называется *public administration* - публичное администрирование. В основе этой концепции лежит приоритет человека перед государством. Интересы человека, его права первичны. Государство не управляет обществом, оно администрирует,

И наконец, третий тип государства - *new public management* - новый публичный менеджмент. В основе этой концепции человек и государство как равные партнеры. Государство оказывает услуги населению. Очень показателен в этом отношении Федеральный закон 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Прежде всего речь идет о бюрократических услугах, которые согласно концепции «Электронное правительство» органы государственной власти и местного самоуправления должны оказывать в электронном виде по принципу одного окна. Но понятие «услуги» имеет расширительное толкование, сегодня в наш лексикон входят понятие образовательные, медицинские услуги. Здесь уже просматривается совершенно иное понимание роли государства и его отношения с обществом и отдельным человеком. Человек свободен. Не хочешь работать - не работай, не хочешь учиться — не учись, не хочешь лечиться — не лечись, умирай. Никто не запрещает. Конституция гарантирует. Все постепенно приобретает коммерческий характер.

Административные реформы, которые вот уже более 10 лет проводятся в нашей стране, затрагивают самые разнообразные сферы и уровни государства и общества. В результате этих реформ, с одной стороны, воссоздается властная вертикаль, а с другой делаются попытки переложить ответственность за человека на самого человека.

В этих условиях меняется поведение человека, общество реструктуризируется, возникают новые организационные структуры, новые типы и формы поведения. Не все происходящее в должной мере осознается и теоретически концептуализируется. Нарастают многочисленные вызовы обществу и государству, основополагающей из которых является принципиально новая модель социальной организации, лежащая в основе информационно-коммуникационной технологии.

Какое место должно занимать государство в этих процессах: наблюдать со стороны или понять их сущность, включиться и взять на вооружение? В чем состоят эти вызовы? По мнению И.А.Мальковской данные вызовы можно представить в следующем виде:

- объективно изменяется природа государства, происходит перераспределение функций на наднациональный и субнациональный уровни, активно идет поиск новой модели государственного устройства («регулирующего государства», «рецептивного государства» как антитезы «бюрократическому»

«иерархическому государству».

- интенсивно преобразовывается институциональная среда бизнеса, политики, человеческой жизнедеятельности; изменяется жизненный стиль, формируются новые интернет-общности людей;

- идет активный поиск новых моделей демократии, связанный с прямым демократическим участием граждан в ответ на усиливающиеся тенденции к социальному неравенству;

- возрастает роль информационной сферы, как неотъемлемого параметра глобализации; усиливается потребность в росте знаний, образования, интеллектуального капитала, но в то же время «избыточная информация» чревата возникновением новых форм манипуляции и программирования сознания человека;

- происходят фундаментальные изменения в культурно-ценностных ориентациях человека; семейных отношениях, межпоколенческих связях, появляются новые формы асоциального существования в виртуальной среде;

- формируются потребности в новых моделях, принципах управления, сочетающих принципы государственного и рыночного регулирования, индивидуальной свободы и новых форм коллективной и личной ответственности.

Данные вызовы адресованы, прежде всего, государству. И государство не может на них не реагировать. Несколько

десятилетий назад в 1983 году генеральный секретарь ЦК КПСС Ю.В. Андропов высказал крамольную для того времени мысль «мы не знаем общества, в котором мы живем». Эта мысль остается актуальной до сегодняшнего дня. Причем острота проблемы приобретает критический характер. Нужны серьезные глубоко научные исследования. Сегодня уже все понимают, что любое государственное решение не должно приниматься без всестороннего исследования последствий этого решения, четкого определения как это решение затронет интересы различных социальных слоев и групп населения. Только на этой основе можно выработать адекватную модель государственного управления и сконструировать механизмы, позволяющие с высокой эффективностью отвечать потребностям населения.

В данном курсе лекций мы попытались сделать краткий обзор проблем, с которыми сталкивается современное государство и проанализировать возможные пути решения возникающих проблем. Нас интересовал нынешний механизм государственного управления, его соответствие тем вызовам и угрозам, которые ставит перед нами изменяющееся время, а также процессы, которые где-то стихийно, а где-то целенаправленно осуществляются в государственном механизме России. Мировой опыт государственного управления показывает необходимость актуализации государственного устройства и, методологи, методики и практики государственно управления в

соответствие с трансформирующимся обществом. Поскольку в мире нет двух абсолютно похожих друг на друга обществ, то и механизмов управления не может быть абсолютно одинаковых. Вместе с тем, процессы трансформации общественных отношений идут примерно в одном русле, следовательно, нельзя исключать и общие подходы в организации государственного устройства и управления. Очень важно здесь уловить общий мировой тренд, но не упускать из внимания и особенности своей страны, выстраивать процесс управления с учетом обеих сил, обуславливающих исходные основания эффективного развития.

В курсе лекций показаны лишь наиболее актуальные механизмы государственного управления, причем в чисто информационном плане, без погружения в практику формирования и реализации самих механизмов. Эта непростая задача еще только разворачивается в нашей стране. Впереди большая работа, которая потребует квалифицированных разработчиков и исполнителей. Задача данного курса лекций помочь магистрантам осознать масштаб этой работы и начать активно включаться в её реализацию.