

ВВЕДЕНИЕ

В условиях развивающегося общемирового кризиса все внимание научного сообщества, а также практиков управления, казалось бы, должно быть сосредоточено на вопросах разработки и осуществления антикризисных мер в экономической, финансовой и социальной сферах. Обращение к проблемам совершенствования системы государственного управления в этих условиях выглядит даже неуместным. Но представляется, что такие взгляды ошибочны. При благоприятной экономической конъюнктуре провалы, связанные с недостатками системы государственного управления, компенсируются влиянием других факторов. Во время кризиса они проявляются со всей остротой: потери от кризиса становятся больше, меры принимаются недостаточно эффективные, а период выхода из кризисного состояния растягивается.

В связи с этим актуальность проблем совершенствования системы государственного и муниципального управления в России несколько не снижается. Без продвижения в данной области не будут удовлетворительно решаться ни текущие, ни перспективные задачи развития страны. В условиях неэффективно функционирующего государства общественные проблемы резко обостряются, что доказали события конца XX – начала XXI в. Тезис о необходимости возврата государства к более активной социально-экономической политике сегодня разделяется практически всеми и уже реализуется властями. Однако это возвращение должно означать не только и не просто повышение властных, регулирующих полномочий государственного аппарата, но и соответствующий рост

умения и ответственности как политических руководителей, так и чиновничества в целом¹.

Общество крайне нуждается в эффективной системе государственного управления, обеспечивающей координацию экономической деятельности капитала, государства и населения, согласование их экономических интересов. От состояния государственного и муниципального управления (его рациональности, объективности, производительности, эффективности) зависят уровень развития государства и качество жизни каждого отдельного человека. Воздействие же государственного управления на общество (и его подсистемы), а также его участие в социально-экономических (политических и т.д.) процессах во многом обусловлено тем, как организована собственно система государственного управления. Действующий же государственный аппарат превратился в тормоз для развития страны, который не дает возможности реализовать имеющийся потенциал, и требуется его значительное преобразование.

В условиях кризиса изменения в сфере государственного управления должны тщательно продумываться и проводиться особенно осторожно. Резкие, малообоснованные новации ведут к дестабилизации системы управления, что абсолютно недопустимо. Подобные преобразования можно реализовать только на профессиональной основе, и они невозможны без системного концептуального сопровождения. В связи с этим вопросы государственного управления заслуживают самого пристального внимания и специального изучения.

К феномену государственного управления можно подходить с разных сторон. Соответственно различаются принципы изучения государственного управления философией, политологией, социологией, правом, теорией государственного управления и экономической теорией. В результате отсутствует единое однозначное определение государственного управления.

Каждый из существующих подходов дает определенные «срезы» государственного управления как явления. А для его описания в целом должны объединяться и синтезироваться достижения разных наук. «Черный ящик», которым предстает система государственного управления, должен стать прозрачным для общества, а выходящие из него воздействующие импульсы должны быть на-

¹ Халиков М.И. Система государственного и муниципального управления: Учеб. пособие / Рос. акад. образования. Моск. психол.-социал. ин-т. – М., 2008. – С. 233–234.

правлены в нужную сторону и быть результативными с точки зрения общественных интересов.

В настоящем сборнике акцент сделан на двух сторонах государственного управления как общественного явления. Во-первых, на его влиянии (воздействии) на социально-экономическую сферу. В этом случае понятие «государственное управление» (система государственного управления) выступает синонимом понятия «государство», а государственное управляющее воздействие, по сути, является государственной политикой¹. Поскольку данное воздействие рассматривается применительно к экономике, то речь идет о государственной экономической политике. В свою очередь, экономическую государственную политику можно определить как систему ценностей и социально-экономических целей, а также направленные и осуществляемые для их достижения государственно-управленческие меры, решения, действия и программы², оформленные соответствующими нормативно-правовыми актами³. В настоящей работе термины «государственное управление (регулирование) экономикой» и «государственная экономическая политика» используются как синонимы.

Во-вторых, рассматриваются вопросы организации и деятельности собственно системы государственного управления. Традиционный «экономический подход» дополняется принципами теории государственного управления. Также часто приходится обращаться к вопросам права, т.к. в этом смысле государственное управление представляет собой процесс разработки, принятия и выполнения законодательных и иных нормативных правовых актов государственных органов представительной и исполнительной ветвей власти, а также исполнение судебных решений.

Система государственного управления – это исторический феномен, возникший с появлением национального государства и современной политической системы³. Для индустриально развитых

¹ Халиков М.И. Система государственного и муниципального управления: Учеб. пособие / Рос. акад. образования. Моск. психол.-социал. ин-т. – М., 2008. – С. 62.

² Государственная экономическая политика и Экономическая доктрина России: К умной и нравственной экономике / Центр пробл. анализа и гос.-управлен. проектирования; Под общ. ред. С.С. Сулакшина: В 5 т. – М.: Научный эксперт, 2008. – Т. 1. – С. 46.

³ Шамхалов Ф.И. Государство и экономика. Власть и бизнес. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2005. – С. 198–199.

стран характерно более или менее четкое разграничение между гражданским обществом, производственно-хозяйственной или экономической и политической системами, каждая из которых выполняет свои особые функции. Здесь имеет место своеобразное разделение труда между различными сферами жизнедеятельности общества¹.

Интерес к проблемам управления возник еще в Античности (Платон, Аристотель). Но только с началом промышленной революции в XVIII – XIX вв., когда действительно встал вопрос о плановой научной организации труда, стали бурно развиваться и средства научного управления. Показательно, что сами понятия «система государственного управления» и «теория государственного управления» в современном их толковании возникли лишь в конце XIX – начале XX в., т.е. в период, когда разделение государства и гражданского общества в качестве самостоятельных сфер деятельности людей, формирование и утверждение их основополагающих институтов, а также дифференциация социальных и гуманитарных наук, в особенности вычленения социологии, политической и экономической наук, стали свершившимися фактами.

В данном случае понятие «система государственного и муниципального управления» используется в более узком смысле и требует специального разъяснения.

В правовом поле Российской Федерации нет термина «государственное управление», а есть понятие «государственная власть». Соответственно, в нормативных правовых документах речь идет о системе органов государственной власти и о полномочиях отдельных органов в экономической, социальной и других сферах. В России действует двухуровневое законодательство о государственной власти – на федеральном уровне и на уровне субъекта федерации (региональный уровень). Третий уровень, близкий по содержанию к властно-управленческой деятельности, – муниципальный – согласно Конституции РФ выведен за пределы государственной власти.

Очевидно, в связи с таким разделением появился сначала термин «органы власти и управления», который обозначал всю совокупность федеральных и региональных государственных органов и муниципальных органов управления. Но государственное управление и местное самоуправление представляют две стороны публичного управления и уже в силу этого тесно взаимосвязаны.

¹ Шамхалов Ф.И. Государство и экономика. Власть и бизнес. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2005. – С. 35.

В дальнейшем, учитывая, что управление – одна из основных функций государственных и муниципальных органов (а также проявление их власти), термин «органы власти и управления» трансформировался в более короткий термин «органы управления». В таком случае понятие «система государственного и муниципального управления» можно рассматривать как синоним понятия «система органов государственной власти и местного самоуправления».

При этом государственный орган – это организационно и структурно обособленная часть государственного механизма (управления), учрежденная в установленном порядке и наделенная государственно-властными полномочиями, правовыми и материально-финансовыми средствами для осуществления задач и функций государственной власти. Государственный орган включает в себя политическую, властную верхушку (президент, депутаты, руководители государственных органов и т.д.), государственный аппарат (чиновники или государственные служащие) и хозяйственно-вспомогательные подразделения¹.

Существуют и другие подходы, которые разделяют государственную власть и государственное управление. В частности, указывается на наличие трех структурных уровней организации государственной системы управления. В том числе: *институциональный уровень* – являющийся пограничным между политическим и государственным управлением, на нем определяются общая политика и главные задачи ее осуществления; *административный уровень* – сфера функционального управления, на нем любое направление деятельности подвергается анализу и раскладывается на различные организационно-управленческие компоненты (планирование, организацию, руководство, контроль и т.д.); *технологический уровень* – на котором происходит непосредственное удовлетворение социальных потребностей в услугах государственного управления, превращаемых в конкретные продукты (результаты), которыми пользуется общество в целом и отдельные граждане или их организации².

В данном сборнике рассматривается как деятельность государства (системы органов государственного и муниципального

¹ Халиков М.И. Система государственного и муниципального управления: Учеб. пособие / Рос. акад. образования. Моск. психол.-социал. ин-т. – М., 2008. – С. 437.

² Козбаненко В. Формы и методы государственного управления // Проблемы теории и практики управления. – М., 2000. – № 2. – С. 47.

управления) по упорядочению, сохранению и развитию социально-экономической сферы общества (т.е. совершенствование государственной экономической политики), так и изменение самой системы управления (прежде всего административного и технологического уровней).

Уже в середине 70-х годов XX в. достаточно радикальные административные реформы были начаты в развитых странах – Великобритании, Австралии, Новой Зеландии. Через несколько лет – в США, а затем – в различных странах континентальной Европы. Главным направлением реформ был поиск новой модели управления, которая могла бы стать противовесом традиционной бюрократии. В начале 90-х годов XX в. начался процесс формирования новой системы государственного управления и государственной службы РФ, а в течение следующего десятилетия делались неоднократные попытки ее модификации и оптимизации параметров¹.

В настоящее время в России реализуется целый ряд реформ, направленных на совершенствование государственного управления как на федеральном, так и на субнациональном уровнях, основными из которых являются административная реформа, реформа государственной службы и бюджетная реформа. Необходимо отметить, что существует также ряд отраслевых программ модернизации, которые способствуют развитию органов государственного управления в отдельных областях (модернизация казначайской системы, налогового администрирования и т.п.). Размах и глубина преобразований, а также степень использования иностранного опыта не уступают реформам Петровской эпохи, отмечает М.И. Халиков². При этом встают вопросы: на что они направлены, как связаны, каковы их результаты и проблемы. Ответам на данные вопросы посвящены материалы настоящего издания.

Поскольку полностью раскрыть заявленную тему в одном сборнике невозможно, в нем отражены наиболее важные, на наш взгляд, теоретические и практические аспекты совершенствования системы государственного управления в России. Особое внимание

¹ Эффективность государственного управления: Некоторые подходы к определению содержания: Система государственной власти и управления в России: история, традиции и современность: Ежегод. междунар. науч. форум, Санкт-Петербург, июнь 2003 г. / Под общ. ред. Шамахова В.А. – СПб., 2003. – С. 107–108.

² Халиков М.И. Система государственного и муниципального управления: Учеб. пособие / Рос. акад. образования. Моск. психол.-социал. ин-т. – М., 2008. – С. 235–236.

уделяется одной из острейших современных проблем государственной службы – коррупции и ее связи с теневой экономикой. Также представлен опыт регулирования экономики в ряде зарубежных стран, высоко оцениваемый мировым сообществом.

Необходимо подчеркнуть, что формирование более гибких и адаптивных управленческих структур и нового по своим характеристикам управленческого персонала, осуществление деятельности на основе принципов децентрализации, эффективности и экономичности находится в центре внимания теоретиков и практиков управления различных стран¹. При этом задачи, которые стоят перед развитыми странами мира, относятся к совершенствованию инструментов *регулирования* экономики и повышению эффективности *функционирования* действующих систем управления. Россия же, помимо этого, продолжает решать *институциональные* задачи, связанные с *формированием* современной и более эффективной системы государственного управления.

Создание собственной модели государственного «публичного менеджмента» представляет для страны новый исторический шанс. Впервые за всю тысячелетнюю историю российское государство реорганизуется не как разновидность монархического или тоталитарного режима, а как демократическое государство, отвечающее современным требованиям в данной сфере². В связи с этим научный анализ деятельности государственного аппарата, а также его эффективности крайне важен и полезен. Собственно изменять систему государственного управления легко: она жестко централизована, иерархична, регламентирована. Главное – определить, в каком направлении, в какой последовательности и какими методами эти изменения осуществлять. А также последовательно, упорно и настойчиво проводить необходимые преобразования.

¹ Эффективность государственного управления: Некоторые подходы к определению содержания: Система государственной власти и управления в России: история, традиции и современность: Ежегод. междунар. науч. форум, Санкт-Петербург, июнь 2003 г. / Под общ. ред. Шамахова В.А. – СПб., 2003. – С. 107–108.

² Халиков М.И. Система государственного и муниципального управления: Учеб. пособие / Рос. акад. образования. Моск. психол.-социал. ин-т. – М., 2008. – С. 234.