

Г. Н. Сансызбаева
К. С. Мухтарова
Л. Ж. Аширбекова

ТЕОРИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ

Учебное пособие

Алматы
«Қазак университеті»
2015

УДК 351/354(075)

ББК 67.401.21

С 18

Рекомендовано к изданию

Ученым советом Высшей школы экономики и бизнеса и

РИСО КазНУ им. аль-Фараби

(Протокол №151 от 27 декабря 2013 года)

Рецензенты:

доктор экономических наук *А.Н. Саханова*

доктор экономических наук *Г.Ж. Доскеева*

кандидат экономических наук *Г.С. Смагулова*

Сансызбаева Г.Н.

С 18 Теория государственного управления: учебное пособие / Сансызбаева Г.Н., Мухтарова К.С., Аширбекова Л.Ж. – Алматы: Қазақ университеті, 2015. – 318 с.

ISBN 978-601-04-1135-7

В книге рассмотрены теоретические аспекты системы государственного и местного управления, в том числе сущность и специфика государственного управления, его законы, принципы, формы и методы, особенности субъекта и объекта государственного управления, функциональный анализ деятельности государства, органов власти как политико-правового института управления обществом и складывающихся при этом политико-правовых и социальных отношений.

Настоящее учебное пособие предназначено для студентов, слушателей, магистрантов, докторантов и преподавателей системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, экономистов и юристов.

УДК 351/354(075)

ББК 67.401.21

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	7
Глава 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ НАУЧНОГО ПОНИМАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ	11
1.1. Теоретический аспект управленческой деятельности государства	11
1.2. Методологическая основа теории государственного управления	20
1.3. Объекты и субъекты государственного управления и их система	27
Вопросы для повторения и обсуждения	33
Тесты	33
Глава 2. ГОСУДАРСТВО КАК СУБЪЕКТ УПРАВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫМИ ПРОЦЕССАМИ.....	35
2.1. Теоретическое содержание понятия «государство»	35
2.2. Сущность и основные признаки государства.....	40
2.3. Типология государств по формам правления и государственного устройства.....	46
2.4. Становление и развитие гражданского общества в Республике Казахстан.....	55
Вопросы для повторения и обсуждения	63
Тесты.....	63
Глава 3. СИСТЕМНЫЙ ПОДХОД В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ	65
3.1. Сущность системного подхода	65
3.2. Прямые и обратные связи в системе государственного управления	77
3.3. Универсальное и единичное в государственном управлении.....	80

3.4. Многообразие – условие устойчивости и динамизма системы государственного управления	86
Вопросы для повторения и обсуждения	92
Тесты	92
Глава 4. ЦЕЛИ И ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ	94
4.1. Цели государственного управления.....	94
4.2. Общественные функции государства и виды государственного управления.....	102
Вопросы для повторения и обсуждения	115
Тесты	115
Глава 5. ПРИНЦИПЫ И МЕТОДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ.....	117
5.1. Принципы государственного управления.....	117
5.2. Методы государственного управления	121
Вопросы для повторения и обсуждения	125
Тесты	126
Глава 6. ОРГАНИЗАЦИОННО-ФУНКЦИОНАЛЬНАЯ СТРУКТУРА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ	127
6.1. Построение организационной структуры государственного управления.....	127
6.2. Основания классификации государственных органов.....	132
6.3. Государственный орган: порядок образования и компетенция	136
Вопросы для повторения и обсуждения	157
Тесты	157
Глава 7. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ.....	159
7.1. Сущность правового регулирования	159
7.2. Предмет и метод правового регулирования	164
7.3. Формы правового регулирования.....	170
7.4. Структура правового регулирования	172
Вопросы для повторения и обсуждения	174
Тесты	175
Глава 8. ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ.....	176

8.1. Информация как основа государственного управления.....	176
8.2. Информационные качества управленческих решений.....	181
8.3. Организация информации в системе государственного управления.....	188
8.4. Информационная система государственного управления.....	193
8.5. Информация как ресурс развития.....	198
Вопросы для повторения и обсуждения.....	202
Тесты.....	202
Глава 9. ЧЕЛОВЕЧЕСКИЙ ПОТЕНЦИАЛ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ.....	204
9.1. Персонал государственного управления.....	204
9.2. Правовое обеспечение государственной службы.....	208
9.3. Управленческая культура граждан.....	214
Вопросы для повторения и обсуждения.....	218
Тесты.....	218
Глава 10. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СТИЛЯ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В ЕЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ.....	220
10.1. Культура управления.....	220
10.2. Стиль управленческой деятельности: понятие, содержание, виды.....	226
Вопросы для повторения и обсуждения.....	229
Тесты.....	230
Глава 11. РЕАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ.....	231
11.1. Основы разработки государственной политики.....	231
11.2. Механизм реализации государственной политики.....	254
Вопросы для повторения и обсуждения.....	268
Тесты.....	268
Глава 12. СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО УПРАВЛЕНИЮ ГОСУДАРСТВОМ.....	270
12.1. Эффективность государственного управления: понятие, виды, критерии.....	270

12.2. Факторы повышения эффективности государственного управления	280
Вопросы для повторения и обсуждения	290
Тесты	290

Глава 13. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ	292
13.1. Стратегия «Казахстан – 2050» о реформировании государственного управления	292
13.2. Административная реформа государственного управления	302
Вопросы для повторения и обсуждения	313
Тесты	315
 Литература	 315

ВВЕДЕНИЕ

Государственное управление в Казахстане претерпело кардинальные изменения за последние два десятилетия. Независимый Казахстан должен был окончательно избавиться от управленческих традиций административно-командной системы и создать современный и эффективный корпус управленцев. Казахстану удалось создать профессиональное государство с достаточно высоким уровнем компетентности и прозрачности деятельности государственного аппарата.

В Послании Президента Республики Казахстан Н. Назарбаева «Стратегия «Казахстан-2050». Новый политический курс состоявшегося государства» подчеркивается, что в нашей стране совершена своего рода революция в государственном управлении, ориентированная на повышение качества оказания населению государственных услуг [1].

Профессионализация системы государственной службы, основанная на принципах меритократии, эффективности, результативности, транспарентности и подотчетности обществу, является важнейшим фактором в обеспечении конкурентоспособности системы государственного управления и качественного оказания государственных услуг населению Казахстана. Организованное в 2014 году Агентство Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции стало государственным органом, которое подчиненно и подотчетно непосредственно Президенту Республики Казахстан, осуществляющим реализацию единой государственной политики в сферах государственной службы, противодействие коррупции и оказание государственных услуг [2].

Современная теория государственного управления имеет глубокие исторические корни. Теоретическое осмысление практики государственного управления связывается с именами великих древних мыслителей Платона и Аристотеля. Практический

опыт управления государством обогащался приемами и методами крупнейших государственных образований, существовавших на протяжении всей мировой истории, таких как империя Майя, империя Ахеменидов, Великой Римской империи, Халифата Омейядов, Монгольской империи, Великой Османской, Испанской, Французской, Британской империй, империи династии Цин, Российской империи и, наконец, Советского Союза. Теоретикам еще предстоит проанализировать новый опыт межгосударственного управления стран Европейского Союза.

Большой теоретический вклад в учение о государственном управлении внесли итальянец Н. Макиавелли, англичане Т. Гоббс и Дж. Локк, французы Ш. Монтескье и Ж.Ж. Руссо, основоположник американской демократии Т. Джефферсон и др.

Выдающийся вклад внес основатель кейнсианского направления в экономической теории английский экономист Джон Мейнард Кейнс. На основе теории Кейнса о государственном регулировании экономики развитые капиталистические страны успешно строили свою экономику на протяжении 25 лет.

Тридцать второй президент США Франклин Делано Рузвельт взял на вооружение идеи Дж. Кейнса. Принятые Конгрессом США по инициативе президента Ф. Рузвельта законы являлись смелым экспериментом государственного регулирования с целью изменения распределительного механизма экономики и социальной защиты населения.

Американская система менеджмента является эталоном для всего мира. Поэтому она распространилась на большей части земного шара.

Вместе с тем система государственного управления строится в каждой стране в соответствии с особенностями политической системы, различными политическими режимами, что предопределяет специфические принципы, формы организации и методы государственного регулирования и управления общественными процессами. Общие объективные закономерности политической, экономической и административной деятельности государства не являются специфическими, но и не определяют типы конкретных моделей систем управления.

Теория государственного управления – наука интернациональная, вобравшая в себя знания, накопленные отечественными и зарубежными исследователями, политиками и практиками.

В основе изложения теоретических основ данного учебного пособия лежат исследования российских ученых в области теории государственного управления как Атаманчук Г.В., Зеркин Д.П., Игнатов В.Г., Козбаненко В.А.

Настоящее учебное пособие предназначено для студентов, слушателей, магистрантов, докторантов и преподавателей системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, экономистов и юристов.

Глава 1

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ НАУЧНОГО ПОНИМАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Вопросы:

1. Теоретический аспект управленческой деятельности государства
2. Методологическая основа теории государственного управления
3. Объекты и субъекты государственного управления и их система

1.1. Теоретический аспект управленческой деятельности государства

Деятельность государства представляет собой довольно сложный и многогранный процесс. Феномен государства изучается многими научными дисциплинами, к которым можно отнести макроэкономику, теорию государства и права, административное право, политологию, социологию, науку социального управления, конфликтологию и др. Каждая из этих наук изучает свой аспект многогранной деятельности государства.

Государственное управление представляет собой социальный феномен политически организационной цивилизации. Уровень развития социально-экономических отношений современного общества объективно требует соответствующего регулирования со стороны государства.

На рубеже XIX-XX веков произошло количественное увеличение задач государственного управления и обозначилось их качественное усложнение, особенно в период Великой депрессии 1920-1930-х годов.

В начале XXI века началось переосмысление основной идеи государственного управления, что вызвано глобализацией экономики, проведением социальных реформ. Развитые страны мира

переходят к постиндустриальному обществу, которое все больше становится информационно открытым. При этом происходит принципиальное обновление понимания роли государственного управления, его социальной обусловленности, масштабности и эффективности.

Теория государственного управления – это самостоятельная научная дисциплина, изучающая управление общественной жизнью людей. Предметом этой науки являются проблемы сущности и специфики государственного управления, его законы, принципы, формы и методы, особенности субъекта и объекта государственного управления, а также функциональный анализ государства, деятельности его органов власти как политико-правового института управления обществом и складывающихся при этом политико-правовых и социальных отношений.

Предметная область этой научной дисциплины очерчена понятиями «государство», «политика», «государственное управление» и «власть». Следовательно, концепция, положенная в основу дисциплины, исходит из взаимосвязи политики, права, управления и власти. Отрыв политики от управления, противопоставление государственного управления политике породили двоякий подход в теории, который сводится к следующему:

– государственное управление – отрасль науки администрирования, то есть хозяйственное управление социально-экономическими процессами в государстве;

– государственное управление – это политическая наука.

Деятельность государства в области социально-экономического управления неразрывно связана с правовым регулированием общественных отношений и поведения людей. Отсюда юридический аспект теории государственного управления. Поэтому можно считать, что теория государственного управления – это социально-экономическая и политико-правовая наука.

Теория государственного управления – комплексная наука. Главной задачей при изучении теории государственного управления является овладение понятийным аппаратом. Анализ понятий в отношении закономерностей их формирования важен потому, что каждое понятие (термин, научная категория, дефиниция) несет большую функциональную нагрузку.

Научная дисциплина «Теория государственного управления» включает следующие понятия [3]:

– общие понятия как государственное управление, государство как субъект управления, объект государственного управления; государственная власть; управленческая деятельность; управленческие отношения, характеризующие управление как основную функцию государства;

– понятия, которые рассматривают государственное управление как процесс функциональной деятельности; функции государственного управления, законы и принципы управления, формы, методы, средства и стиль управляющей деятельности;

– понятия, отражающие основные составляющие управленческого процесса и его этапы: политическое участие, политический выбор, политическая стратегия, целевое управление; государственное управленческое решение и принятие решения [4, с. 15];

– понятия, характеризующие источники, движущие силы, мотивирующие и блокирующие факторы управленческой деятельности и отношений, к которым относятся национально-государственные интересы, политические интересы социальных групп и общностей, конфликт интересов, общенациональные и групповые ценности, государственная политика [4, с. 16];

– понятия системы государственного управления, системы государственной власти, уровней субъектов управления и власти, централизации и децентрализации власти и управления, описывающие государственное управление в целом;

– понятия, описывающие внешнюю среду, в которой осуществляются разные виды государственного управления: социальное, политическое, правовое, экономическое, геополитическое и др. пространства, единицы социального времени.

В научной литературе управление подразделяется на виды по различным признакам. Так, в зависимости от сфер общественной жизнедеятельности выделяют: управление обществом в целом, экономическое управление, социальное управление, политическое управление, духовно-идеологическое управление; от структуры общественных отношений: управление экономическим и, соответственно, управление политическим, социальным и духовным развитием общества; от объектов управления: экономическое управление, социально-политическое управление, управление духовной жизнью.

По характеру и объему охватываемых управлением общественных явлений – называют: управление обществом, управление

государством, управление отраслями, сферами национальной экономики, управление предприятиями, организациями, учреждениями, фирмами и т.д.

Среди всех видов управления государственное управление как результат общественного разделения труда занимает особое место, что объясняется некоторыми только ему присущими свойствами.

Таких свойств можно назвать три.

Понятие государственного управления характеризует область научного знания и сферу практической деятельности, связанные с решением проблем государственной организации и регулирования общественной жизни.

Государственное управление – это социальный феномен политически организационной цивилизации.

Социально-экономические отношения современного общества требуют соответствующего регулирования со стороны государства.

На рубеже XIX-XX вв. произошло количественное увеличение задач государственного управления и обозначилось их качественное усложнение. Особенно это стало значимым в 30-е гг. XX в.

С переходом цивилизации на постиндустриальную стадию развития с открытым информационным пространством началось переосмысление основной идеи государственного управления, что вызвано глобальными социальными реформами, осуществляемыми в разных странах. В начале XXI века началось принципиальное обновление понимания роли государственного управления, его социальной обусловленности, масштабности и эффективности.

Рациональное объяснение природы и сущности государственного управления с научных позиций предполагает его всестороннее рассмотрение во взаимодействии с окружающей социальной средой. Изучение социальной сферы, где реализуется государственное управление, означает, поиск ответов на вопросы о том, каковы характеристики гражданского общества и способы его влияния на властно управленческую деятельность государства. Фактически решается проблема соотношения публичной власти к государственной администрации и гражданского общества, т.е. взаимодействие политических институтов при реализации государственного управления.

Система государственного управления включает подсистемы целей и принципов осуществления государственно-властного воздействия на общественную жизнедеятельность. Данное воздействие выражается обычно в правовых формах. Оно включает в себя организационные структуры государственного аппарата, систему государственной бюрократии, совокупность реализуемых ими функций, комплекс используемых методов, средств и ресурсов, а также прямые и обратные взаимосвязи между субъектами и объектами управления, необходимые при этом информационные потоки, документооборот и т.д.

Процесс государственного управления представляет собой сознательную и целенаправленную деятельность, связанную с реализацией государственно-властных полномочий субъектами публичной власти и регламентированную юридическими нормами, вследствие чего, происходит непосредственная смена общественных состояний событий и явлений.

Организирующе-регулирующее воздействие государства может быть подразделено на две составляющие: политическую и административную. В рамках политического управления решаются вопросы: что? зачем? почему? Административная составляющая представляет собой более конкретное проявление собственно государственного управления, решающего вопросы: как? При помощи чего?

Между политикой и государственным управлением имеется как тесная взаимосвязь, так и существенные отличия. Политика в значительной степени эмоциональна в том смысле, что чувствительна к общественному мнению, настроению широких масс людей, их сиюминутным устремлениям, подвержена влиянию текущих событий, зависит от предпочтений тех или иных лидеров, социальных интересов и т.д. Политики определяют нормативно-ценностные знания, обращенные на выяснение целесообразности государственных действий и на оценочные характеристики.

Государственное управление более рационально, т.е. функционально организовано и решает конкретные задачи. В нем основную роль играют нормативно-позитивные знания, направленные на анализ государственной деятельности и ее последствий.

Существует два полярных подхода к вопросу о соотношении понятий политика и государственное управление. В рамках пер-

вого подхода считается, что необходимо всячески минимизировать роль политики. Второй подход рассматривает государственное управление лишь как механизм воплощения политического курса, сформулированного высшими органами власти. Если первый подход превозносит свободный рынок и экономические методы регулирования, то второй подход отстаивает необходимость создания централизованной системы руководства и усиления мер административного характера.

Принято выделять три структурных уровня организации государственного управления:

1) высший (институциональный, политический) – он является пограничным между политикой и государственным управлением, на нем определяется общая политика государства и главные задачи ее осуществления;

2) средний (административный) – это сфера функционально-го управления. На этом уровне любой вид деятельности подвергается анализу и раскладывается на различные организационно-управленческие компоненты (планирование, организация, мотивация, контроль);

3) низший (технологический) – здесь происходит непосредственное удовлетворение социальных потребностей в услугах государственного управления, превращаемых в конкретные продукты (результаты), которыми пользуются отдельные граждане, организации и общество в целом.

Профессионально-ориентационная область государственного управления сосредоточена на административном уровне и является посредником между сильно политизированным институциональным уровнем и аналитическим бюрократизированным, технологическим уровнем.

Понятие механизма государственного управления подразумевает функционирование системы государственного аппарата. Сущность данного механизма состоит в организации государственного управления, целью осуществления в деятельности механизма государственного управления является упорядочивающее воздействие на социальные процессы. Механизм государственного управления выражает отношение прямой и обратной связей между государственным аппаратом как субъектом государственного управления и общественной системой как объектом государственного управления. Организация государ-

ственного воздействия на общественную систему включает, с одной стороны, принципы, функции, методы, формы и стиль руководства, которые выражают содержание государственного управления; с другой стороны – кадры государственной службы, информацию и оргтехнику, обеспечивающие собственно управленческий процесс.

Важнейшей специфической особенностью механизма государственного управления является его закрепление в правовой форме. Правовое регулирование управленческих отношений в сфере государственного управления помимо нормативно-правовой основы включает управленческие правоотношения, акты реализации субъективных прав и юридических обязанностей сторонами данных отношений, а также конкретное правовое опосредование в отдельных отраслях и сферах.

Но юридическая составляющая механизма государственного управления дополняется социальной составляющей. Эффективность управленческой практики определяется прогрессивными изменениями в социально-экономической сфере.

Государство, являясь субъектом управления, оказывает определяющее влияние на характер целенаправленных, организующих и регулирующих воздействий, осуществляемых данным видом управления. При всех различиях в трактовке государства и многообразии его проявления почти все исследователи выделяют заложенную в нем мощную властную силу [5, с. 36]. Действительно, государство потому и является государством и тем самым отличается от общественных структур, что в нем сосредоточена и им реализуется в обществе – по отношению к людям – государственная власть. А власть представляет собой такую взаимосвязь, в процессе которой люди в силу разных причин – материальных, социальных, интеллектуальных, информационных и других – добровольно (осознанно) или по принуждению признают верховенство воли других, а также целевых, нормативных установлений и в соответствии с их требованиями совершают те или иные поступки и действия, строят свою жизнь. Власть есть средство функционирования людей любой социальной общности, проявляющееся как отношение подчинения входящих в это сообщество лиц единой руководящей в нем воле.

Власть существует в семье, группе людей, их коллективе, она содержится в традициях, обычаях, общественном мнении, мора-

ли, где все это несравнимо с государственной властью, которая имеет правовую обусловленность (легитимность), а в реализации – силу государственного аппарата, обладающего и средствами принуждения. Поэтому в государственном управлении его управляющие воздействия опираются на государственную власть, подкрепляются и обеспечиваются ею [5, с. 37].

Специфическое свойство государственного управления – это его распространенность на все общество, оно распространяется даже за его пределами, на другие общества людей в рамках проводимой государством международной политики. Часто данный тезис вносит путаницу в понимание управленческих решений, ибо рождает представления о том, будто бы государство вмешивается во все поступки и действия людей, управляет всеми их взаимоотношениями. В некоторой степени тоталитарное государство пыталось делать что-то подобное и то не оказалось способным его осуществить в силу невозможности установления тотального контроля над обществом, поскольку всегда оставалась, хотя и незначительная, сопротивляющаяся часть населения. Нормальный же вариант взаимосвязей государства и общества предполагает, что общественная жизнедеятельность людей обладает большим объемом свободы, самостоятельности и самоуправления. Но границы этой свободы, самостоятельности и самоуправления определяются наряду с общественными институтами и государством. Именно государство посредством законодательства устанавливает основные, общие, типовые правила поведения людей во всех сферах жизни общества и обеспечивает их соблюдение своей властной силой [5].

Государство регулирует общественные отношения, управляет обществом от имени общества. В этом заключается сущность его социального предназначения. Для продолжения существования человеческого общества необходимо обеспечивать постоянное производство и воспроизводство общественной жизни, что достигается наличием социального управления. Назначение государства как любой особой организации власти заключается в управлении процессами реализации стоящих перед обществом задач. Практически все проблемы теории государства прямо или косвенно связаны с сущностью государства, поскольку без помощи государства нельзя решить ни политических, ни экономических, ни социальных и других проблем общества.

Государство, будучи сложным и многогранным общественным явлением и выступая в качестве субъекта управления, придает государственному управлению также свойство системности. В отличие от других видов управления государственное управление без этого свойства просто не может состояться. В нем задействованы десятки миллионов людей, множество государственных органов и других структур, а в них – большое число должностных лиц и иных служащих. В государственном управлении используются разнообразные и дорогостоящие материальные, финансовые и интеллектуальные ресурсы, обширная информация. Оно состоит из массы управленческих решений и организационных действий. Для государственного управления свойство системности приобрело принципиальное значение. Только его наличие придает ему необходимую согласованность, координацию, субординацию, определенную целеустремленность, рациональность и эффективность.

Таким образом, государственное управление – это практическое, организующее и регулирующее воздействие государства на систему общественных отношений с целью их упорядочения и планомерного развития, опирающееся на его властную силу [5]. Любое определение сложного общественного явления всегда условно и ограничено, так как неизбежно оставляет за пределами характеристики какие-то важные элементы и взаимосвязи. Достоинство предложенного определения государственного управления в том, что оно объединяет в логическую целостность, по крайней мере, три момента:

- государство рассматривается как системно организованный субъект управления;
- общество адекватно воспринимает управляющие воздействия со стороны государства и реагирует на них;
- управляющие воздействия образуют активные взаимосвязи между государством и обществом.

Государственное управление можно рассматривать как осуществляемую на профессиональной основе деятельность особой группы людей в политико-административной системе, реализующих волю государства на основе законов и иных нормативно-правовых актов по предоставлению и обеспечению конституционно-законодательных прав граждан по предоставлению общественных услуг в целях построения правового социально ориентированного государства.

Сущность государственного управления раскрывается через его окружающую среду, ресурсы, выполнение решений и контроль. Окружающая среда состоит из экономических, политических, правовых и культурных условий деятельности субъектов государственного управления и обеспечивает границы, объекты, формы и методы управления.

Отрасль государственного управления – это система звеньев органов управления, объединенных общностью объекта управления (управление промышленностью, транспортом, сельским хозяйством, строительством, внутренними и внешними делами, образованием, здравоохранением, финансами, обороной, связью, железными дорогами, лесным хозяйством).

Сфера государственного управления – это комплекс организационных отношений по поводу осуществления межотраслевых полномочий специального назначения (например, стандартизация, сертификация, планирование).

Государственно-правовой характер управления определяется следующими признаками:

- во-первых, в процессе управления осуществляются функции государства при соблюдении интересов государства и обеспечении прав и свобод граждан;
- во-вторых, функции управления осуществляются специально создаваемыми государством субъектами по поручению и от его имени или другими субъектами, которым государство передает часть своих полномочий в сфере управления;
- в-третьих, все субъекты государственного управления обязаны действовать в пределах компетенции, установленной для них законами и иными нормативными правовыми актами.

1.2. Методологическая основа теории государственного управления

Методологическую основу теории государственного управления необходимо начать рассматривать с понятия методологии. Это не только совокупность познания, но и принципов – философско-социологических, политологических и других общенаучных – и обосновывающих их теорий. Методология – это система наиболее общих принципов, положений, логической организации, методов и средств, составляющих основу той или иной науки. Она

является определяющим началом процесса познания, а также системой общетеоретических требований, которые реализуются в комплексе конкретных методов и приемов научного познания относительно объектов социальной действительности.

Применительно к государственному управлению методология представляет собой совокупность субъектов и объектов, целей и задач, принципов, подходов и функций, критериев и показателей, форм и методов управления.

Важнейшим составным элементом государственного управления являются методологические установки и подходы, которые оказывают определяющее воздействие на все составляющие методологии управления.

Методологические установки и подходы к государственному управлению могут существенно отличаться друг от друга, что ведет к формированию различных школ, объединяющих ученых-единомышленников. Например, можно выделить тоталитарный, демократический и государственно-религиозный методологические подходы.

При тоталитарном подходе к управлению акцент делается на необходимость сильной государственной власти (речь может идти о диктатуре вождя, определенного социального слоя), о слиянии органов государства и правящей партии, о подчинении им общественных объединений. Это административно-командная система управления.

Демократические концепции государственного управления представлены множеством самых различных школ, отстаивающих идеи «государства – добра», «государства – ночного сторожа» и др. При всех различиях демократических концепций государственного управления все они опираются на принципы демократии, общечеловеческие ценности, общие, а не классовые интересы, политический и идеологический плюрализм, господство права и т.д.

Концепция государственного управления многих мусульманских стран основана на государственно-религиозных подходах. Например, концепция мусульманского фундаментализма основана на идеях халифата как лучшей формы управления, отрицании выборов в органы государственного управления.

Методология государственного управления основывается на законах общественного развития. И хотя законы не зависят от

воли и сознания людей и являются объективными, люди не бес- сильны перед ними. Познавая объективные законы, они предопределяют и объективную необходимость своих действий, сознательно организуют свою деятельность.

Это позволяет утверждать, что деятельность людей определяется не только закономерностями, но и субъективным фактором – их сознанием, что обуславливает возможность воздействия на поведение людей через систему государственного управления.

Правильное отражение и использование в системе государственного управления законов общественного развития обеспечивает продвижение общества вперед. В случае обратного действия – возникают диспропорции, противоречия, конфликты.

Методология – это определяющее начало процесса познания, включающего систему общетеоретических требований, которые реализуются в комплексе конкретных методов и приемов научного познания и объяснения этапов развития общества [3].

В современной политической науке существуют различные методологические концепции анализа политической реальности. Подобная же ситуация наблюдается в литературе по государственному управлению. Можно выделить некоторые типичные из них: общефилософскую диалектико-материалистическую методологию, политолого-социологические типы анализа – системный и структурно-функциональный, конфликтологический и кибернетический подходы. Стремление к объективности в объяснении политико-социальной реальности позволяет сделать вывод о возможности рассматривать указанные методологические концепции как не взаимоисключающие, а как взаимодополняющие подходы к анализу действительности [3, с.17].

Применение диалектико-материалистической методологии к теории государственного управления означает, по крайней мере, три основных требования, которые рекомендуется реализовывать при изучении деятельности государства: во-первых, рассматривать государство как социальную систему, а его управленческую деятельность как один из видов социального управления; во-вторых, понимать феномен государственного управления как рациональную (сознательную) деятельность, то есть как такую,

которая реализуется в разнообразных формах политико-социальной реальности, организационно-управленческих структурах, политико-правовых актах, реальных управленческих отношениях между центрами государственной власти, партиями и общественными объединениями и др.; в-третьих, строить теоретический анализ государственного управления с учетом принципа конкретно-исторического подхода. Это означает признание идеи развития, а также конкретно-исторической специфики государственного управления [3].

Конкретно-исторический, материалистический тип анализа включает требования классового подхода, но только там, где группы классовых интересов реально существуют и оказывают существенное влияние на принятие управленческих решений. Отрицать классовый подход при анализе государственной политики и при разработке стратегии государственного управления нельзя. В ситуации, когда в обществе нарастает социально-классовая дифференциация, и звучат явления классового конфликта, игнорировать классовый подход, значит, отступать от объективности. При этом нужно помнить, что любая классовая позиция в социально-политическом анализе несет в себе элементы субъективизма. Однако он может быть нейтрализован методологиями, в которых классовый подход – лишь один из элементов, причем не основных [3].

Общефилософская диалектико-материалистическая методология не противоречит, а конкретизируется в методологии системного анализа. Их не следует противопоставлять, хотя бы потому, что системный тип исследования общественных процессов был впервые применен К. Марксом в его знаменитом «Капитале». Теоретическое обоснование в современных социально-политических науках эта методология получила в работах Т. Парсонса (США, 1951г.) и Д. Истона (1953-1965гг.). Системная модель Д. Истона представляет собой принципиальное применение общей теории систем к политическому анализу. В политическую науку были введены основополагающие понятия теории систем: политическая система, устойчивость, равновесие, функция, обратная связь и др. Системный подход в теории государственного управления – это анализ, основывающийся на наличии в государственном управлении внутренних взаимосвязей, образующих единое целое [3].

Изучение государственного управления как системы предполагает также структурно-функциональный подход. Понятия «структура» и «функция» вписываются в более универсальное – «система». Структурно-функциональный анализ подчинен решению проблем, с которыми связано существование и поддержание жизнеспособности системы.

В современной теории управления структурно-функциональный анализ, по мнению ученых, включает два аспекта. Структурный аспект: а) выяснение компонентов, составляющих данную систему; б) определение закономерных связей этих компонентов. Функциональный аспект: изучение внутреннего механизма функционирования элементов системы, а также изучение внешнего функционирования системы – взаимодействия системы с внешней средой.

По своей природе управленческая деятельность государства направлена на регулирование и разрешение общественных противоречий и конфликтов между общими и частными интересами. Конфликтное взаимодействие элементов управляющей и управляемой систем, субъектов интеграции и дезинтеграции, развития и разрушения и т.д. свойственно государственно-общественным системам. Поэтому конфликтологический подход в теории государственного управления является таким же объективно обусловленным, как и другие, вышеназванные. Он является неотъемлемой чертой диалектической методологии познания и практической деятельности. Правда, в молодой конфликтологической науке такая концепция разделяется не всеми. В противоположность точке зрения немецкого политолога Р. Дарендорфа, рассматривающего политико-социальный процесс как цепь конфликтов, концепция Т. Парсонса ориентирована на изучение социального порядка, стабильности социальной системы, где конфликт трактуется как явление временное, незакономерное [3].

Казалось бы, что прямая противоположность указанных концепций исключает возможность какого-либо их сочетания. И, тем не менее, Р. Дарендорф считает, что его позиция (конфликтная модель общества) не более верна, чем другая – функциональная модель согласия. По его мнению, обе полезны и необходимы для социологического и политического анализа, так как в общественной жизни постоянно присутствуют

оба компонента общественных отношений: сотрудничество и конфликт.

Следует упомянуть и политико-культурологический подход, получивший распространение в политической науке за последние годы. Он дает возможность по типу политической культуры, характерному для того или иного общества, судить о политической системе, о характере государственно-правовых институтов, их управленческой деятельности и государственно-управленческих отношениях.

Критерий любой методологии, применяемой в конкретных областях научного познания, – возможность достижения объективной истины и эффективность политического действия, основанного на реализации полученного знания. Такая возможность, однако, ограничивается социальными условиями познания. Д.П. Зеркин, В.Г. Игнатов выделяют следующие особенности, характеризующие познание политико-управленческих процессов [3, с. 22].

Первая особенность. Анализ процессов государственного управления во всех случаях по форме субъективен, ибо аналитик осуществляет его с позиций определенной части общества, скажем, социальной группы, политической организации и др. Он участник политической жизни страны, государства (по меньшей мере, как гражданин). Аналитик мыслит на основе того материала, тех представлений, которые сложились или складываются, а то и господствуют, в данное время в обществе.

Объективная истина в политических науках чаще выражена в субъективной форме.

Вторая особенность. Теория государственного управления не может переходить из одной страны в другую, якобы благодаря фактологическому обоснованию ее объективности, не меняя своего проблемного поля, средств, приемов и направления исследования, а только за счет усреднения свойств политических субъектов. Чтобы построить науку о политическом объекте, нужна его онтологическая картина, изображающая политику в качестве объекта научного познания. И это создает серьезные трудности на пути формирования научного знания. Однако такое обстоятельство не означает, что данная наука невозможна в принципе. Теория государственного управления формируется на основе, во-первых, исторического опыта, в том числе советского, во-вторых,

современного международного и казахстанского опыта, пусть даже во многом разрушительного.

Третья особенность. Построение теории государственного управления на основе онтологической картины строительства современного государства и политики его управления создает реальную предпосылку для субъективистского, идеологически и политически ангажированного подхода в понимании социальной функции теории – интерпретации ее как теории инструментальной. Данный термин использован известным современным американским экономистом, представителем старого (Вебленского) институционального и кейнсианского течений, одним из видных экономистов-теоретиков XX века Джоном Кеннетом Гэлбрейтом при критической характеристике тех западных экономических теорий, авторы которых видят свою главную цель и функцию теории не в объективном объяснении действительно существующей экономической системы в данной стране, а в формировании представлений об этой системе, сходных или совпадающих с представлениями доминирующих в обществе сил и организаций. Субъективистский теоретический образ служит заменителем объективной реальности и является инструментом обоснования политики господствующих властных структур. Действительная функция теории, будь то экономической или политической, не обслуживание каких-либо интересов, не инструментальная функция, а объясняющая, способствующая объективному пониманию людьми, в том числе лидерами, правящими элитами и господствующими экономическими субъектами социальной реальности.

Инструментальность теории государственного управления формируется в ответ на социальный заказ господствующих групп и институтов власти. Этот социальный заказ имеет источник в объекте познания – онтологической картине в данной стране системы государственного управления. В том и трудность преодоления инструментального подхода в теоретическом анализе проблем государственного управления.

Следующая особенность связана с тем, что объектом отражения анализируемой нами теории является современная политико-социальная действительность, а ее современность – динамичную, противоречивую, во многом с неопределенными перспективами на будущее, всегда сложнее понять и объяснить, чем уже состояв-

шеея прошлое. Хотя познание прошлого тоже не беспроблемно. Методология в том случае обеспечивает постижение объективной истины, если конкретизируется и реализуется в адекватных научных методах и технологиях описания и объяснения действительности.

1.3. Объекты и субъекты государственного управления и их система

Понятие государственного управления включает в себя важнейшие организационно-правовые категории, которые проявляются в управленческих отношениях:

а) государственная управленческая деятельность – это осуществление субъектами исполнительной власти, а также иными звеньями государственного управления (государственными служащими и должностными лицами) функций государственного управления;

б) субъектом государственного управления выступает государство как совокупность органов публичной власти всех уровней аппарата управления. Конкретным субъектом государственного управления является соответствующий орган, должностное лицо государства или местного самоуправления;

в) объект государственного управления – это общественные отношения социальных, национальных и иных общностей людей, общественных объединений, организаций, юридических лиц, поведение отдельных граждан, приобретающее общественное значение, то есть это отношения, которые могут быть подвергнуты государственному регулированию.

Категории объекта и субъекта государственного управления являются одними из важных методологических вопросов теории государственного управления. Их решение – ключ к пониманию субъектно-объектных отношений в государственном управлении и обеспечение его демократического характера.

Понятие субъекта в теории государственного управления неоднозначно. Следует разграничивать понятия субъект политики, субъект государственного управления, субъект должностной функции. Критерием разграничения является отношение к государственной власти и характер в реализации функций управления. Субъектом политики является народ, входящие в его состав

большие социальные группы, их части (слои, элитные группы, трудовые коллективы, общественно-политические организации и другие общественные объединения), непосредственно или через своих представителей участвующие в принятии решений по важнейшим политическим вопросам.

Выборы представителей властных структур и референдумы – основные процедуры принятия политических решений [3, с. 75].

Субъектом государственного управления являются органы государственной власти, наделенные конституционными полномочиями осуществлять власть и непосредственное управление общественными процессами и деятельностью государства. Опираясь на волю общества, они разрабатывают и принимают государственные решения различных уровней, организуют их исполнение и контроль. К субъектам государственного управления относятся общественно-политические организации и объединения, которые участвуют в разработке прогнозов и проектов решений, политических программ, реализуемых государственными институтами. Субъекты государственного управления – это институты политического руководства и административного управления, различающиеся по многим признакам [3, с. 76].

Орган государственного управления – это субъект власти, который непосредственно осуществляет функции государственного управления в установленных законодательными и иными нормативными правовыми актами пределах, наделен соответствующей компетенцией, имеет определенную структуру и управленческий персонал.

Субъекты государственного управления классифицируются по следующим признакам:

– выделяют три ветви власти: законодательные (представительные), исполнительные, судебные органы государственной власти. Представительные органы занимаются разработкой и принятием законов, которые являются инструментом государственной власти и регулятором общественной деятельности и взаимоотношений членов общества между собой и государством. Субъект исполнительной власти сочетает властную функцию с управленческим действием. Например, Президент Казахстана определяет Стратегию развития на долгосрочный период, Правительство Ка-

захстана разрабатывает Концепции развития и государственные планы на среднесрочный период, а отраслевые министерства разрабатывают и выполняют краткосрочные планы развития отраслей. Субъект судебной власти осуществляет функцию правосудия посредством судопроизводства, которое является неотъемлемым элементом управленческого процесса;

– уровни организации государственной власти: республиканский, областной и местный уровни, осуществляющие управление политическими отношениями, экономикой, социальной сферой, культурной жизнью, средствами массовой информации, военной деятельностью, международными делами и др.;

– к сферам деятельности относятся политическая, экономическая, социальная и духовная сферы общественного развития;

– учитываются характер, цели и средства воздействия на управляемые объекты, на основании чего выделяют политическое руководство, административное, экономическое, социальное и другие виды управления;

– по характеру институционализации различают формально институционализированные государственные органы и действующие под их началом общественные институты – экспертные советы, общественные институты, консультационные организации, политические фракции и т.д.;

– по составу выделяют индивидуальные (например, руководящие лица), коллегиальные (органы законодательной власти).

Деятельность субъектов государственного управления характеризуется рядом формальных признаков: а) регламентируется законом, осуществляется официально разрешенными методами; б) является специализированной, соответствующей характеру выполняемых функций в рамках компетенции; в) субъекты ответственны перед государством, суверенны, независимы от давления каких-либо внешних сил.

Вне формальных правил функционируют лоббистские группы (обычно при законодательных институтах), представляющие интересы крупного финансово-промышленного капитала, военно-промышленного комплекса, криминального капитала, политической элиты. Известно, что в США, например, помимо конституционных органов власти и управления существуют три главных неконституционных института власти: политический, экономический

и военный. Кто стоит во главе этих институтов, тот занимает командно-стратегические посты в системе государственной власти.

Особо следует отметить роль интернета, телевидения и радио, периодической печати, в целом средств массовой информации. Закрытые элитные группы владельцев этих средств и обслуживающих их журналистов, функционирующие по своим правилам игры, являются реальной силой, претендующей на место субъекта управления государством и обществом.

К субъектам должностных функций относятся лица, замещающие государственную должность, а также политические руководители, должностные лица административного управления. Они наделены конкретными полномочиями и индивидуально ответственны за подготовку, принятие и исполнение государственных решений. Должностные лица, с одной стороны, включаются в единый субъект государственного управления, а с другой – выделяются в отдельный, индивидуальный субъект, поскольку его функция специфична. В ней сочетаются властные и управленческие полномочия – часть полномочий государственного органа, при этом важны качества личного профессионализма и индивидуальной ответственности за результаты деятельности государственного органа.

Конечно, различия субъекта политики, субъекта государственного управления и субъекта должностной функции относительны, поскольку их роли в системе государственной власти и управления в отдельных аспектах пересекаются или даже совпадают. Тем не менее, в большей части они специфичны, что необходимо учитывать при анализе их взаимодействия. Государственные органы управления могут успешно выполнять свои функции при условии адекватного выражения интересов субъектов политики – народных масс, социальных групп, в целом сообщества, от имени которого они действуют. Государственные органы эффективно работают, пока ожидания и установки управляемых масс совпадают с целями и задачами управляющих. Они добиваются запланированных результатов, если опираются на поддержку массовых субъектов политики, воспринимают и используют их разум и опыт, реализуют при выработке управленческих решений рациональные предложения масс. В свою очередь гарантией реализации любым должностным лицом своей функции является, с одной стороны, действие в рам-

ках полномочий, которые определены ему государственным органом, а с другой – служение интересам общества, государства. Реальное осуществление этих требований в их сочетании – непростая проблема. Не всегда и не всякому удастся ее решать. Бюрократизм являет собою решение с явным перекосом в пользу корпоративного интереса государства, а значит, и народа как массового субъекта политики.

Все субъекты управления обладают рядом универсальных признаков, в которых проявляется их сущность. Субъекты управления:

- выражают интересы определенной социальной общности – народа, класса, социальной группы;
- являются системно организованными социальными системами;
- имеют присущие им определенные функции;
- обладают собственной, юридически обоснованной организацией, включающей личностный и институциональный компоненты;
- занимают строго определенное место системе государственного управления, принимают строго определенные виды решений.

В пределах полномочий, установленных законом, субъекты управления применяют экономические, политические, идеологические средства. С целью ускоренного развития какого-либо определенного объекта, устанавливаются преференции для него, предоставляются государственные инвестиции. Те или иные органы и должностные лица могут применять только такие средства государственного управления, которые разрешены им законом.

Взаимодействие субъектов управления обеспечивают также и обратные связи. Обратные связи могут проявляться в различных формах: носители хозяйственных функций могут поддерживать, либо отказывать в поддержке правительству, выступать с предупреждениями в адрес правительства. Парламент может выразить недоверие правительству.

Можно сказать, что главной линией обратной связи между носителями и исполнителями интересов является доверие или потеря доверия, поддержка носителями и выразителями интересов проводимой государством политики.

Объект государственного управления – проблема, также требующая серьезного осмысления. Объектом государственного управления являются элементы общественной среды и их связи, изменяющиеся в результате взаимодействия с субъектом государственного управления. Специфика разнообразных объектов государственного управления определяется человеческой сущностью управляемых объектов [5, с. 94]. Исходя из человеческой сущности управляемых объектов, можно выделить их специфические свойства. Объекты государственного управления:

- самоактивны, т.е. способны к саморазвитию на основе внутренних побудительных причин. Самоактивность объектов реализуется в различных формах: она может заключаться в преобразовании окружающих условий и взаимосвязей в соответствии с их собственными представлениями; в приспособлении к складывающейся ситуации;

- обладают целенаправленностью, т.е. с одной стороны государственное управление должно учитывать эти цели, а, с другой стороны, влиять на формирование этих целей;

- адаптивны, т.е. способны приспосабливаться к окружающим условиям, в том числе к управляющим воздействиям государства;

- способны к самоуправлению своей жизнедеятельностью и своим развитием;

- зависимы от объективных условий и факторов общественной жизнедеятельности.

Уровень развитости указанных свойств объектов государственного управления определяет меру воздействия государства на объекты управления. Чем более развиты управляемые объекты, тем мягче может быть государственное управление.

В управляемой общественной системе в компонентно-структурном отношении четко обнаруживаются три основных уровня управляемых объектов:

- человек в проявлениях его сознания, поведения, трудовой и общественной деятельности, в своей ценностной социально-продуктивной активности;

- коллективы и объединения людей, выступающие первичной формой общения и совместной деятельности;

- общество в целом, его социальные образования, отношения, связи и процессы, возникающие в нем вследствие активности людей и их объединений.

По содержанию, определяемому социальными функциями объектов, можно различать объекты управления, распределяемые по сферам общества. Это объекты политической, экономической, социальной и духовной сфер общественного развития.

Вопросы для повторения и обсуждения

1. Раскройте сущность и специфические особенности государственного управления.
2. Раскройте содержание понятия «объект» государственного управления.
3. Рассмотрите специфику управляемых объектов и их отличие от государственных органов.
4. Раскройте содержание понятия «субъект» государственного управления и приведите их классификацию по различным признакам.
5. Выявите специфические особенности объекта и субъекта государственного управления.
6. Объясните сущность понятия «меритократия».

Тесты по теме

1. **Характерные черты управляющего воздействия:**
 - A) знание
 - B) прогнозирование
 - C) планирование
 - D) мысль
 - E) целеполагание
2. **Под методами управленческой деятельности понимаются:**
 - A) инструменты достижения поставленных целей
 - B) способы и приемы анализа и оценки управленческих ситуаций
 - C) совокупность норм, принципов, используемых государством
 - D) приемы и способы стимулирования
 - E) достижение поставленных целей и задач
3. **Специфика государственного управления:**
 - A) распространенность на все общество, системность, властная сила
 - B) принуждение и убеждение
 - C) политический режим
 - D) господство над людьми
 - E) контроль, стимулирование, мотивация
4. **Субъекты государственного управления различаются по следующим признакам:**

- A) по видам государственной власти
 - B) по принадлежности к ведомству
 - C) по юридическим признакам
 - D) по этическим нормам
 - E) по видам управления
- 5. По отношению к государственной власти и характеру реализации функции управления субъект государственного управления подразделяется на:**
- A) субъект государственного управления
 - B) субъект гражданских правоотношений
 - C) субъект авторского права
 - D) субъект административно-правовых отношений
 - E) субъект контроля

Глава 2

ГОСУДАРСТВО КАК СУБЪЕКТ УПРАВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫМИ ПРОЦЕССАМИ

Вопросы:

1. Теоретическое содержание понятия «государство»
2. Сущность и основные признаки государства
3. Типология государств по формам правления и государственного устройства
4. Становление и развитие гражданского общества в Республике Казахстан

2.1. Теоретическое содержание понятия «государство»

Рассмотрение всего комплекса проблем теории государственного управления следует начать с анализа базовой категории – государство.

При определении понятия государства важно учитывать не только субъективный характер, заключающийся в неодинаковом восприятии одних и тех же государственно-правовых явлений разными людьми, но и объективные обстоятельства.

Из многих определений государства, которые встречаются в научной литературе, можно выделить два. Первое характеризует государство в самом широком смысле: государство – высшая форма организации человеческих сообществ, политический союз людей, подчиненных единой верховной власти, форма организации, имеющая главную цель выражение единой воли. В соответствии со вторым пониманием, государство – это политико-правовой институт, система особого типа социальных институтов, образующая организацию политической власти.

В соответствии с этим определением государство является сложной общественно-политической системой, важнейшими компонентами которой являются народ, территория, система права, система власти и управления.

Различные стороны государства могут стать основанием для определения государства различными авторами.

Социологи понимают государство – как определенным образом организованное население, форму организации общества.

Политолог определяет государство – как высший элемент политической системы общества, механизм власти.

Правовед видит в государстве определенный нормативный порядок, организующий жизнедеятельность людей.

Государство как субъект управления общественными процессами, существуя не одно тысячелетие, проявило себя как универсальная организация общества. Оно есть форма и способ упорядочения и обеспечения нормальных условий для жизнедеятельности людей. Это самая большая и всеобъемлющая в мире организация, которой присуще такое качество, как всеобщность. Государство обладает всеми чертами организации, имеет иерархическую структуру, аппарат управления, т.е. государственный аппарат, подобного которому не имеет ни одна организация. Он специализирован по ветвям власти, наделен публично-правовыми функциями, выступает в качестве необходимого механизма обеспечения реализации общественных функций государства внутри страны и на международной арене [6].

Понятие «государство» иногда используется в самом широком смысле, например, для обозначения общества как такового или же какой-либо особой формы общества. Нередко же он применяется и в очень узком смысле для обозначения какого-либо особого органа или органов общества, например, органов управления, или же субъектов, а также нации или территории, на которой проживает население той или иной страны.

Понятие государства может употребляться:

– в юридическом смысле. Государство может представляться как юридическое лицо, правовой феномен, как своеобразная корпорация. От других корпораций государство отличается при этом лишь установленным в масштабе нации или страны правовым порядком. В силу этого с юридической точки зрения проблемы государства в значительной мере проявляются как проблемы национального правового порядка;

– понятие государства может употребляться в социологическом смысле. В данном аспекте государство должно рассматриваться как некая «социологическая общность», социальная

реальность, существующая независимо от ее правового порядка и правовой реальности.

Для государства, рассматриваемого в социологическом смысле, характерной чертой является исходное (с момента его возникновения и функционирования) рассредоточение власти по различным органам. Фактически не существует таких государств, где все акты и действия (команды, подаваемые от имени государства) исходили бы первоначально от одного правительства. В обществе всегда существовало и существует несколько командных структур. В результате их деятельности всегда возникало значительное число доминирующих в обществе отношений, бесчисленное количество всякого рода актов управления и подчинения, совокупность которых отражала то, что называется социологическим государством;

– понятие государства может определяться как живой, «естественный организм». В соответствии с таким подходом оно рассматривается не иначе как «форма социальной биологии»;

– понятие государства определяется как система норм, нормативный порядок или же как политически организованное общество как государство-власть.

Государство, подчеркивают теоретики в области государственно-го управления, имеет политический характер. Оно является политической организацией потому, что устанавливает порядок использования силы, потому, что оно обладает монополией на применение силы.

Итак, сложность и многогранность государства как явления и понятия, с одной стороны, и субъективизм его восприятия различными авторами, с другой, объективно обуславливает возможность и неизбежность его многовариантного понимания и не менее разнообразного его толкования.

Исходя из этого, вполне понятным является сам факт возникновения в различные периоды развития общества множества определений и понятий государства и их активного использования. Сколько существовало государствоведов и философов, столько существовало и определений государства. Весьма заметно при этом сказывался субъективизм.

Например, один из величайших мыслителей античности Аристотель определял государство как самодовлеющее общение граждан, ни в каком другом общении не нуждающихся, и ни от кого другого не зависящих.

Выдающийся мыслитель эпохи Возрождения Никколо Макиавелли определял государство как общее благо, которое должно получаться от реализации реальных государственных интересов. Макиавелли рассматривает государство как политическое состояние общества: отношение властвующих и подвластных, наличие соответствующим образом устроенной, организованной политической власти, учреждений, законов.

По мнению Макиавелли, максимально жизнеспособными государствами в истории цивилизованного мира были те республики, граждане которых обладали наибольшей степенью свободы, самостоятельно определяя свою дальнейшую судьбу. Он считал независимость, мощь и величие государства тем идеалом, к которому можно идти любыми путями, не задумываясь о моральной подоплеке деятельности и о гражданских правах. Макиавелли был автором термина «государственный интерес», который оправдывал претензии государства на право действовать вне закона, который оно призвано гарантировать, в случаях, если это соответствует «высшим государственным интересам». Правитель своей целью ставит успех и процветание государства, мораль и добро при этом отходят на другой план. «Государство» Макиавелли представляет собой своеобразное политехнологическое наставление по захвату, удержанию и применению государственной власти.

Крупный французский мыслитель XVI столетия Жан Боден рассматривал государство как правовое управление семействами и тем, что у них есть общего с верховной властью, которая должна руководствоваться вечными началами добра и справедливости. Эти начала должны давать общее благо, которое и должно составлять цель государственного устройства.

Известный английский философ XVI века Томас Гоббс – сторонник абсолютной власти государства как гаранта мира и реализации естественных прав определял его как единое лицо, верховного владыку, суверена, воля которого вследствие договора многих лиц считается волею всех, так что оно может употреблять силы и способности всякого для общего мира и защиты.

Создатель идейно-политической доктрины либерализма, английский философ-материалист Джон Локк (1632-1704 гг.) представлял государство как общую волю, являющуюся выражением преобладающей силы, то есть большинства граждан, входящих в

государство. Он рассматривал государство как совокупность людей, соединившихся в одно целое под началом ими же установленного общего закона.

По-разному определялось государство и другими авторами-юристами, философами, социологами, жившими в более поздний период и вплоть до настоящего времени. В немецкой литературе оно определялось, например, в одних случаях как организация совместной народной жизни на определенной территории и под высшей властью. В других – как союз свободных людей на определенной территории под общей верховной властью, существующей для всестороннего пользования правовым состоянием. В третьих же случаях государство рассматривалось как естественно возникшая организация властвования, предназначенная для охраны определенного правопорядка.

В послереволюционный период в СССР (1917 г.), представлялось как особая организация силы, организация насилия для подавления какого-либо класса. В академических изданиях и в учебной литературе оно зачастую трактовалось в строго классовом смысле как политическая организация экономически господствующего класса, аппарата власти, посредством которого этот класс осуществляет свою диктатуру или как исторически преходящая, выделившаяся из общества и обусловленная его экономическим строем классовая организация политической суверенной власти, обеспечивающая и защищающая общие интересы собственников основных средств производства.

В последнее десятилетие, начиная с так называемой перестройки 1985 г., когда на первый план в официальной общесоюзной, а затем казахстанской политике и идеологии вместо узко классовых стали выступать общечеловеческие ценности, классовая тональность в определениях государства и права стала постепенно вытесняться общесоциальной тональностью. Государство вновь пытаются определять как организацию или институт всех и для всех. Довольно типичным при этом является определение понятия государства, где оно рассматривается как единая политическая организация общества, которая распространяет свою власть на всю территорию страны и ее население, располагает для этого специальным аппаратом управления, издает обязательные для всех веления и обладает суверенитетом.

При определении понятия государства важно учитывать не только его классовые элементы и соответствующие признаки, но и внеклассовые, общечеловеческие признаки и черты.

Наиболее приемлемым определением государства было бы определение, в соответствии с которым оно рассматривается как организация политической власти, необходимая для выполнения как сугубо классовых задач, так и общих дел, вытекающих из природы всякого общества. Данное определение точнее других отражает не только понятие, но и социальное назначение государства как института, обслуживающего интересы и стоящих у власти классов или групп, и самого общества.

2.2. Сущность и основные признаки государства

Вопрос о сущности и признаках государства является столь же сложным, как и само государство. К нему постоянно обращались философы и юристы всех времен. Главным является вопрос о политической власти. Власть присуща любой организованной, более или менее устойчивой и целенаправленной общности людей. Она характерна как для классового, так и для бесклассового общества, как для общества в целом, так и для различных составных его образований. Соответственно принято различать виды власти: власть рода, племени, общины, власть общественных объединений, родительская, церковная, политическая, экономическая и т.д. Каждая из разновидностей общественной власти имеет известное своеобразие, отличается специфическими особенностями. Вместе с тем всем им присущи общие черты, синтез которых позволяет дать характеристику власти как общей социальной категории. Власть есть средство функционирования любой социальной общности, проявляющееся как отношение подчинения входящих в это сообщество лиц единой руководящей в ней воле. Отсюда неотъемлемым элементом содержания любой власти является принуждение. Общественная власть немислима без принуждения, которое в соответствии с исторической обстановкой и характером власти приобретает различные содержание и форму. Государство представляет собой особую публичную власть, отделенную от общества. Государственная власть осуществляется органами, которые занимаются только управлением. Противоположность этой власти – власть общественная, реали-

зация которой характеризуется отсутствием социальных публичных учреждений [7].

Проблема сущности государства – это проблема определения самой важной его характеристики, совокупности наиболее важных, устойчивых свойств, определяющих самые необходимые, глубинные связи и отношения предмета, явления, от которых зависят остальные их свойства и признаки.

В соответствии с современными философскими представлениями сущность, главная, определяющая характеристика любого предмета (явления, процесса), созданного или используемого человеком, обычно связывается с его назначением, со способностью удовлетворять те или иные потребности человека. С этих позиций сущность государства состоит в его социальном назначении, в регулировании общественных отношений, управлении обществом. Для продолжения существования человеческого общества необходимо обеспечивать постоянное производство и воспроизводство общественной жизни, что достигается наличием социального управления. Назначение государства как особой организации власти заключается в управлении процессами реализации стоящих перед обществом задач. Государственное управление – это целенаправленное воздействие государства на систему общественных отношений с целью их упорядочения и планомерного развития. Практически все проблемы теории государства связаны с категорией «сущность государства» [7].

С точки зрения отражения в управленческой деятельности определенных интересов в современной теории государства и права принято различать две стороны сущности государства, поскольку управление обществом может осуществляться государством как в интересах всего общества, так и в интересах отдельных классов или социальных групп. С одной стороны, государство есть особая организация власти, которая выступает в качестве инструмента организации жизни общества, средства управления им с учетом общественных интересов. С другой стороны, государство может служить орудием насилия в руках меньшинства для подавления большинства населения, например, эксплуатируемых классов, является средством реализации интересов относительно немногочисленных социальных групп, которым принадлежит экономическая или политическая власть. Эти две стороны сущности в различных сочетаниях присутствуют во всех государствах.

XX век, несмотря на войны, революции, другие общественные драмы глобального и локального масштабов, так и не прояснил в должной мере сущность государства, его место и роль в жизнедеятельности людей. Не прекращается дискуссия между либералами и этатистами, по-прежнему популярна односторонняя трактовка государства как машины насилия, орудия подавления. Государство нередко рассматривается и как собственность тех политических сил или лиц, которые обладают в нем в данный момент властью. Ряд теоретиков пишут о государстве как о структуре, обеспечивающей всеобщее благоденствие, обязанной каждому человеку сделать добро.

Государство предстает перед каждым человеком в качестве формы общества. Оно связано системой общественных отношений людей, соучаствует в их сознании, поведении и деятельности, способствует организации жизни, в том числе экономической, на определенной территории. Государство объединяет людей, проживающих на очерченной государственными границами территории, и обеспечивает их взаимодействие между собой.

Государство – это территориальная организация людей, что имеет принципиальное значение. Во-первых, тем самым преодолеваются родоплеменные взаимосвязи, и они заменяются сугубо общественными. Во-вторых, создается структура, нейтральная по отношению к национальным, религиозным и социальным признакам разных людей. Исторически государство ведет к новому сообществу людей.

Вся специфика, имеющая сущностное значение, состоит здесь в том, что государство особым, юридическим способом объединяет людей, формой чего выступает институт гражданства. Однако, он до сих пор не получил у нас того внимания, которого заслуживает, поскольку институт гражданства в правовом смысле делает людей равными между собой, а по отношению к государству еще и равноправными.

Поскольку государство объединяет людей, проживающих на его территории, в том числе лиц без гражданства, а также граждан других государств, оно объективно выражает общие для всех, интегрированные потребности и интересы и цели жизнедеятельности всего сообщества людей. История, однако, знает немало примеров, когда по вине бездарных правителей или по их злому

умыслу власть противостояла интересам своих граждан, что не способствовало прочности государственных основ.

Задача государства заключается в том, чтобы на каждом этапе развития находить то решение проблемы, которое, с одной стороны, обеспечивало бы права и свободы человека, давало простор его активности и творчеству, а с другой – вносило в общество определенное организованное начало, упорядочивало деятельность индивидуумов. Государство само по себе не решает проблемы, как обычно считается, так как ничего не производит, а создает и поддерживает организационные и правовые условия для решения проблем, на которые направляются усилия всего общества, людей, занятых производством материальных, социальных и духовных благ. Для государства важно видеть, в чем заключаются национальные интересы своего народа, каковы их взаимосвязь с интересами народов мирового сообщества и зависимость от них, и делать все необходимое для их практического осуществления.

Особый статус государства в обществе заключается в том, что только через его структуры и механизмы формируется и закрепляется всеобщая воля, придающая государственным установлениям обязательный характер. Государство посредством своих органов принимает законы и другие нормативные акты и обеспечивает их проведение в жизнь всеми находящимися в его распоряжении методами, в том числе административными и уголовно-правовыми. Можно сказать, что государству принадлежит легитимная монополия на законодательство и принуждение при его реализации.

Следует отметить, что государство отличается от общественных организаций и объединений своими специфическими признаками и чертами:

– наличие выделенного из общества и нередко стоящего над ним аппарата власти и управления. Этот аппарат состоит из особого слоя людей, основное занятие которых заключается в выполнении властных и управленческих функций. Важнейшими составными частями этого аппарата являются органы государственной власти, органы управления, суда, прокуратуры и др. Отличительной особенностью государства является наличие, наряду с аппаратом власти и управления, аппарата принуждения. Он состоит из особых отрядов вооруженных людей в виде армии, полиции, разведки, контрразведки, а также всякого рода принудитель-

ных учреждений как тюрьмы, лагеря и т.д. Аппарат управления вместе с особыми отрядами вооруженных людей в литературе нередко называют публичной властью, придавая ей первостепенное значение;

– объединение населения по признаку гражданства на определенной территории. Государство в пределах своей территории является единственным официальным представителем всего населения. Территория государства – это своего рода материальная база любого государства, без которой оно не может существовать. Это естественное условие существования и функционирования государства. Один из важнейших признаков государства – суверенитет. Он означает, во-первых, верховенство государственной власти внутри страны, и, во-вторых, независимость ее на международной арене. Верховенство проявляется в способности государственной власти самостоятельно издавать общеобязательные для всех членов общества правила поведения, устанавливать и обеспечивать единый правопорядок, определять права и обязанности граждан, должностных лиц, государственных, партийных, общественных органов и организаций. В суверенитете выражается способность государства, независимо от других государств, формировать и проводить в жизнь свою внутреннюю и внешнюю политику.

В большинстве конституций современных государств содержатся указания на то, что их власть исходит от народа и принадлежит народу. Теоретически государственная власть должна выражать интересы всего народа и служить народу. Однако практически это далеко не всегда так. Государственная власть и суверенитет не всегда совпадают с народной властью и суверенитетом народа.

Характерным признаком государства являются займы и налоги. Первоначально они были необходимы лишь для того, чтобы содержать армию, полицию и другие принудительные органы, а также государственный аппарат. Позднее они стали использоваться и на различные образовательные, медицинские, культурные, воспитательные и иные программы, осуществляемые государством;

– наличие законов, целой системы правовых норм и нормативно-правовых актов, которые регулируют все разнообразные отношения, возникающие в обществе.

Кроме названных отличительных признаков каждое государство имеет свои атрибуты, символы, памятные даты. У каждого государства есть свой гимн, флаг, герб, установившиеся правила официального поведения, традиции, формы обращения людей друг к другу и приветствия, которые, как правило, отличаются краткостью, экспрессивностью и легкостью произношения. Вместе с присущими каждому государству признаками и чертами они позволяют провести достаточно четкую грань между государственной организацией, с одной стороны, и негосударственной организацией, с другой.

Сущность государства также заключается и в том, что для обеспечения реализации своих целей и функций оно создает и поддерживает в определенном объеме и состоянии свой аппарат – совокупность людей (с соответствующими средствами), профессионально занятых выявлением общих потребностей, интересов, целей и воли, институциональным закреплением последних и разработкой государственно-правовых норм общества. Этот аппарат имеет сложную структуру и разнонаправленную деятельность. Одна его часть обслуживает законодательную функцию, исполнение законов и судебную защиту граждан, то есть связана с государственным управлением в функциональном его понимании, другая – поддерживает внутреннюю и международную устойчивость и безопасность государства, его взаимоотношения с мировым сообществом.

Состояние аппарата, его связанность с обществом или отчужденность от него, его объем и иерархическое построение, качество персонала и многие другие параметры имеют решающее значение для самого государства, общества и государственного управления.

Из многих определений государства, встречающихся в научной литературе, можно остановиться на следующих двух. Первое характеризует государство в самом широком смысле: как высшую форму организации человеческих сообществ; как политический союз людей, подчиненных единой верховной власти; как форму организации, имеющей главной целью выражение единой воли, обеспечение общих интересов, а также защиту прав и свобод человека. В соответствии с другим пониманием, государство – это система политических и правовых связей и отношений между людьми, регулирующих общезначимые виды их по-

ведения и деятельности. Государство – политико-правовой институт, а точнее, система особого типа социальных институтов, образующих организацию политической власти. Позиция, акцентирующая институциональную сторону государства, наиболее четко выражается в сведении его к системе норм, определяющих поведение людей в обществе.

2.3. Типология государств по формам правления и государственного устройства

Существующие ныне государства существенно отличаются друг от друга. Эти различия – от глубоких, принципиальных до незначительных – имеют свое значение и сказываются на государственном управлении. Поэтому необходимо знать основные признаки, по которым различаются государства.

Типология государств различна и зависит от подхода. Согласно марксистскому подходу, наиболее общим критерием типологии государств считается общественно-экономическая формация. Она представляет собой исторический тип общества, основанный на определенном способе производства и выступающий как важнейшая степень поступательного развития человечества. Каждой социально-классовой формации соответствует определенный исторический тип государства. Смена одной общественно-экономической формации другой знаменует собой и смену соответствующего типа государства.

Согласно этой схеме выделяется пять исторических общественно-экономических формаций (первобытнообщинная, рабовладельческая, феодальная, капиталистическая, социалистическая).

Другим заслуживающим внимание современным подходом к типологии государства является цивилизационный. Цивилизация – понятие весьма емкое и неоднозначное. Это синоним культуры и уровень, степень развития материальной и духовной культуры.

Основываясь на различных подходах к понятию цивилизация, государствоведы выделяют следующие виды цивилизации и соответствующие им типы государства:

- восточные, западные и смешанные;
- древние, средневековые и современные;

- крестьянские, промышленные и научно-технические;
- доиндустриальные, индустриальные и постиндустриальные;
- локальные, особенные и современные.

Цивилизационный подход имеет один серьезный недостаток: здесь не выделяется то главное, что характеризует государство, – принадлежность к политической власти.

Однако определенный познавательный смысл имеют и типологии государств, основанные на типах общества, и существовавших человеческих цивилизациях, особенности которых обусловили своеобразие тех или иных типов государств. Цивилизационный подход больше внимания уделяет внутренним особенностям функционирования государственности, то есть за основу классификации берется соотношение государства и личности. В соответствии с этим подходом различают государства традиционные и современные или конституционные.

К традиционным государствам относятся ранее существовавшие, прежде всего, рабовладельческие и феодальные монархии. При этом народ не являлся источником государственной власти, государство обладало практически неограниченными полномочиями в отношении большинства граждан, отрицалось равноправие, наличие у народа естественных прав.

Современные или конституционные государства – это буржуазные республики и конституционные монархии. Народ является источником государственной власти, им формируются законодательные органы, государство подчинено обществу, признаны и гарантированы права человека.

Во второй половине XX в., особенно на рубеже XX и XXI вв., появилась укрупненная градация в развитии человеческого общества, а именно выделение 3-х эпох (цивилизаций):

- доиндустриальной, индустриальной, постиндустриальной [8];
- первой, второй и третьей волны цивилизации [9];
- «экономика, движимая факторами производства», «экономика, движимая инвестициями», «экономика, движимая инновациями» по М. Портеру.

В последнее время весьма широко применяется хронологическая классификация государств: древние, средневековые, государства нового времени и современные. Существуют и другие, уточняющие и дополняющие классификацию типов государств по различным признакам.

По источнику и суверенному (то есть самостоятельному, независимому и верховному) носителю властной силы со времен классификации Аристотеля государства подразделяются на:

- а) монархию;
- б) аристократию;
- в) демократию.

В монархическом государстве верховная власть принадлежит наследственному монарху, несущему ответственность за свои действия лишь перед богом, что подчеркивалось церемонией коронации, в которой участвовали, благословляя нового монарха, религиозные иерархи [5].

История и современность знают различные виды монархий и республик. Они в значительной степени зависят от типов государств, а также от условий их возникновения и функционирования. На современном этапе развития общества и государства монархии бывают двух видов: дуалистические и парламентарные. Характерной особенностью дуалистической монархии является формально-юридическое разделение государственной власти между монархом и парламентом. Исполнительная власть находится непосредственно в руках монарха. Законодательная – у парламента, фактически подчиняющегося монарху.

В аристократическом государстве верховная власть должна принадлежать элите общества, опытным и лучшим его представителям. В демократическом государстве верховная власть должна принадлежать народу – гражданам данного государства.

В настоящее время сохранившиеся монархии превратились в конституционные, ограниченные законом, сочетающие в себе в разных вариантах и пропорциях монархические, аристократические и демократические начала.

Сложнее с выделением чисто аристократических государств, поскольку организационная консолидация элиты всегда была трудным делом. Нередко элита правила и правит под прикрытием либо монархии, либо демократии.

Следует иметь в виду, что каждый тип верховной власти определяет свою логику организации и функционирования государственного управления.

Форма правления рассматривается как организация государства, включающая в себя порядок образования высших и местных государственных органов и порядок взаимоотношений меж-

ду ними. Формы правления в значительной мере различаются в зависимости от того, осуществляется ли власть одним лицом, или же она принадлежит коллективному органу. В первом случае имеет место монархическая форма правления, во втором – республиканская.

По форме правления, то есть организации общегосударственной власти, различают парламентские и президентские республики. Имеются и смешанные формы: полупрезидентская республика и парламентарная монархия. При этом важным является признание принципа разделения власти и специфика механизмов его практической реализации.

В парламентской республике известным приоритетом пользуется выборный законодательный орган, из состава которого формируется правительство, подотчетное ему (Италия, ФРГ). Таков же механизм формирования и соотношения законодательной и исполнительной власти в парламентарных монархиях, где существует пост премьер-министра.

Парламентарная монархия отличается тем, что статус монарха формально и фактически ограничен во всех сферах осуществления государственной власти. Законодательная власть полностью принадлежит парламенту. Исполнительная – правительству, которое несет ответственность за свою деятельность перед парламентом. Участие монарха в формировании правительства чисто символично. Примерами парламентарной монархии могут служить Великобритания, Япония, Дания, Голландия, Швеция и др.

В президентской республике законодательный орган (конгресс или орган с иным названием) и глава исполнительной власти (он же глава государства) избираются населением, самостоятельны в своих функциях, но связаны между собой посредством сдержек и противовесов (США, Аргентина, Мексика и др.). Особый статус имеют президенты – главы государств в Казахстане, России, Франции и других странах, которые в качестве арбитра и гаранта обеспечивают функционирование и взаимодействие органов «разделенной» государственной власти. В таких странах существует правительство, подотчетное в основном президенту. Выбор формы правления, функций, структуры и других параметров общегосударственной власти существенно влияет на государственное управление.

Форма государственного устройства представляет внутреннее строение государства, его деление на составные части – административно-территориальные единицы, автономные политические образования или суверенные государства. Она отражает также характер соотношения государства в целом и отдельных его частей.

По форме государственного устройства, то есть по способу деления государства на определенные части с соответствующим разделением власти по управлению ими, существуют две основных разновидности форм государственного устройства. Наиболее простая из них – унитарное государство. Это – единое государственное образование. Государство при этом делится лишь на административно-территориальные части, управляемые по вертикали единой системой государственной власти. В них могут создаваться автономные образования, а также существовать развитое местное самоуправление.

Для такого государства характерно существование общих для всей страны высших органов государственной власти и управления, единой судебной системы и конституции. Унитарными государствами являются Великобритания, Франция, Италия, Венгрия, Монголия и др.

Более сложной формой государственного устройства является федерация. Федеративное государство состоит из ряда других государств или государственных образований – членов федерации (штатов, кантонов, союзных или автономных республик и др.). Каждое из них имеет свое административно-территориальное деление. Наряду с существованием и деятельностью общих для всей федерации высших органов государственной власти и управления, на территории каждого из них действуют также свои собственные высшие и местные органы государственной власти. Аналогично обстоит дело с конституцией и другими федеральными законами, с судебными, прокурорскими и иными органами.

Исходя из вышеуказанных определений, Казахстан является унитарным, а Россия – федеративным государством. В Казахстане унитарное государство разделено на 14 областей и три города республиканского значения – Астану, Алматы и Байконур.

Одной из важнейших, хотя и менее распространенных по сравнению с другими формами государственного устройства, является конфедерация. Она представляет собой объединение или

союз государств, при котором государства, образующие конфедерацию, полностью сохраняют свою самостоятельность, имеют свои собственные органы власти, управления и правосудия. Для координации совместных действий государства – члены конфедерации создают объединенные органы. Последние функционируют лишь в строго определенных сферах и преследуют строго определенные – экономические, политические, военные и иные цели.

Конфедерация нередко рассматривается как промежуточное звено на пути движения государств к образованию федерации. В настоящее время конфедерацией в формально-юридическом плане считается Швейцария. Хотя фактически она является федерацией. Признаки конфедерации имеются и в Содружестве независимых государств.

Важное значение имеет разграничение государств по действующему политическому режиму – содержанию методов и приемов практической реализации государственной власти. Именно политический режим есть действительность государственной власти.

Под политическим (или государственным) режимом понимается совокупность используемых стоящими у власти группами, классами или слоями методов и способов осуществления государственной власти.

Политический режим является наиболее динамичной составной частью формы государства, чутко реагирующим на все наиболее важные процессы и изменения, происходящие в окружающей экономической и социально-политической среде, в соотношении социально-классовых сил. Государственный режим в значительной мере индивидуализирует форму государства. Он выступает в качестве важнейшей составной части политического режима, охватывающего собой не только государство, но и все другие элементы политической системы общества.

О характере режима, существующего в той или иной стране, могут свидетельствовать разнообразные факторы. Однако наиболее важными из них являются способы и порядок формирования органов государственной власти, управления и правосудия; порядок распределения между различными госорганами компетенции и характер их взаимоотношений; степень реальности прав и свобод граждан; роль права в жизни общества и в решении госу-

дарственных дел; место и роль в государственном механизме армии, полиции, контрразведки, разведки и других аналогичных им структур; степень реального участия граждан и их объединений в государственной и общественно-политической жизни, в управлении государством; основные способы разрешения возникающих в обществе социальных и политических конфликтов и др.

Политическая практика полностью подтвердила справедливость тезиса о том, что стоящий у власти слой или класс во всех странах неизменно вырабатывает две системы управления, два метода борьбы за свои интересы и отстаивания своего господства, причем эти два метода то меняют друг друга, то переплетаются вместе в различных сочетаниях. Это, во-первых, метод насилия, метод отказа от всяких уступок рабочему движению, метод поддержки всех стран и отживших учреждений, метод непримиримого отрицания реформ. Второй метод – метод «либерализма», шаг в сторону развития политических прав, в сторону реформ, уступок и т.п. В зависимости от того, какой из этих методов осуществления государственной власти в той или иной стране выступает на первый план, исторически зафиксировано несколько типов политических режимов:

– деспотический, к которому относятся тоталитарный, авторитарный, авторитарный режимы, при котором способом выражения государственной власти, олицетворяемой верховным правителем (император, король, дуче, вождь, фюрер, кормчий и т.п.) является насилие, подавление, произвол, ограничение свобод, установление сыскного контроля за поведением каждого человека. Авторитарное управление осуществляется через единую вертикаль власти, идущую только сверху вниз, и преимущественно в совокупности методов принуждения и физического подавления объекта властвования.

– авторитарный режим характеризуется ликвидацией или значительным ограничением прав и свобод граждан, запрещением оппозиционных партий и других организаций, ограничением роли выборных государственных органов и усилением роли исполнительно-распорядительных органов, сосредоточением огромных властных полномочий в руках главы государства или правительства, сведением роли парламента и других органов государственной власти до положения сугубо формальных институтов.

Логически завершенной и наиболее опасной крайней формой авторитарного режима является фашизм. В 1930-1940-х годах в ряде западных стран фашистский режим полностью ликвидировал буржуазно-демократические права и свободы, уничтожил все или почти все оппозиционные организации и учреждения, выдвинул на первый план и широко использовал террористические методы правления. Широкая социальная база была создана в основном за счет мелкой, жаждущей власти и богатства, буржуазии, отчасти – средней буржуазии и обманутых слоев рабочего класса и крестьянства.

Появление фашистских режимов является показателем резкого обострения социально-классовых противоречий внутри общества, кризиса политической власти господствующего класса, свидетельством того, что правящая элита не в состоянии больше обеспечить свое господство лишь либерально-демократическими методами. Она вынуждена под угрозой утраты государственной власти прибегать к широкому использованию террористических методов. Ярким примером тому могут служить фашистские режимы, существовавшие в довоенный период в Германии и Италии.

Характерными чертами фашистских режимов в этих странах были сочетание репрессивных методов правления с широкой социальной и политической демагогией по поводу защиты прав неимущих слоев. Официально насаждаемый через средства массовой информации антикоммунизм и антисемитизм. Прикрытие антинародной политики лозунгами заботы о благе народа, постоянно проводимая на государственном уровне охота на коммунистов и всех иных, не согласных с проводимой фашистскими лидерами политикой. Повседневная опора правящих кругов на армию, полицию и другие репрессивные органы, непререкаемая власть вождя – фюрера, дуче, ставших «богами» фашистской Германии и Италии.

Кроме названных существует ряд и других особенностей фашистских режимов. Одной из важнейших среди них является абсолютное доминирование исполнительной власти над законодательной. Диктатура исполнительной власти устанавливается повсеместно под предлогом проведения «кардинальных реформ», борьбы за «единство нации», за установление подлинной демократии, торжества законности и справедливости.

Деятельность парламентских структур при этом полностью парализуется и политически нейтрализуется. Представительная власть народа заменяется властью политиканствующей клики. Парламент практически лишается своей традиционной компетенции – творить законодательство.

Например, согласно Закону о ликвидации бедственного положения народа и государства, принятому 23 марта 1933г. в Германии, вся законодательная деятельность была фактически закреплена за правительством. Оно наделялось полномочиями принимать любые законы без какой-либо санкции парламента – рейхстага. При этом допускалось, что такие законы могли и не соответствовать конституции. Международные договоры не нуждались более в ратификации парламента. Канцлер наделялся исключительными прерогативами на разработку и внесение на рассмотрение правительства проектов законов. Последние ступали в силу на следующий день после их утверждения;

– либеральный, при котором государственная власть исходит, прежде всего, из прав и свобод человека и подчиняет их осуществлению свои возможности. Этот режим чаще выступает политическим лозунгом, чем реальностью, и по причинам, которые зависят не только от государства. При либеральном режиме власть как бы обслуживает свободу;

– демократически-правовой, сущность которого состоит в проведении в жизнь демократически сформированной всеобщей воли народа строго в рамках материального и процессуального законодательства.

Характерными чертами буржуазно-демократического режима являются конституционное провозглашение и частичное осуществление социально-экономических и политических прав граждан и их организаций, существование ряда политических, в том числе оппозиционных партий, выборность и сменяемость центральных и местных органов государственной власти, официальное признание принципа буржуазно-демократической законности и конституционности, принципа разделения властей и др.

Демократический тип государственного управления представлен иерархической структурой политических институтов и руководящих должностных лиц, избранных народом и сменяемых им. Этой структуре управления присуща вертикаль государственной власти, но идущая как сверху вниз, так и наоборот –

снизу вверх, что предполагает контроль общества над властными структурами.

В настоящее время налицо стремление к установлению именно демократического политического режима.

Представленная типология относительна, так как в мировом сообществе существуют различные модификации авторитарных и демократических систем, в том числе смешанные и переходные.

2.4. Становление и развитие гражданского общества в Республике Казахстан

События, радикально преобразовавшие бывший Советский Союз, стали достоянием истории. В настоящее время молодое суверенное государство – Республика Казахстан – признано мировым сообществом.

Развитие демократии, реформирование отношений собственности и движение к рыночной экономике признаны безальтернативным средством вывода экономики из кризиса, создают благоприятный климат для становления национального государства. При этом главное, чтобы все общественные преобразования осуществлялись в соответствии со сложившейся психологией и традициями народа, с обязательным учетом прежнего тоталитарного режима в нашем сознании и поступках, от которых невозможно быстро освободиться.

Республика Казахстан ставит стратегические цели в сфере политики, к которым можно отнести:

- развитие молодого суверенного государства в направлении формирования сильной президентской республики;
- создание многопартийной системы, углубляющей демократические преобразования и способствующей консолидации многонационального общества;
- обеспечение стабильности как главной политической цели как необходимого условия успешного осуществления экономических и государственных реформ;
- использование выгодного геополитического положения Казахстана в технологии вхождения в мирохозяйственные связи.

В сфере экономики:

- формирование социальной рыночной экономики, основанной на многообразии форм собственности и конкурентных началах;

- форсированное индустриально-инновационное развитие, способствующее модернизации и изменению структуры экономики в пользу обрабатывающей промышленности при сохранении роли и значения горнодобывающих отраслей;

- создание правовых и других условий для реализации принципа экономического самоопределения человека;

- повышение уровня локализации и увеличение казахстанского содержания в государственных закупках и закупках иностранных компаний и компаний квазигосударственного сектора.

Главные ориентиры развития социальной сферы до 2050 года заключены в конкретных индикативных цифрах:

- увеличить показатель объема ВВП на душу населения до 60 тысяч долларов с тем, чтобы Казахстан стал страной с преобладающей долей среднего класса;

- доля городских жителей вырастет с нынешних 55 до 70 процентов всего населения, а города и населенные пункты свяжут качественные дороги и скоростные маршруты всех видов транспорта;

- утверждение здорового образа жизни и развитие медицины позволит увеличить продолжительность жизни казахстанцев до 80 лет и выше;

- Казахстан станет одним из ведущих евразийских центров медицинского туризма;

- завершится формирование передовой национальной образовательной системы;

- Казахстан должен стать одной из самых безопасных и комфортных для проживания людей стран мира;

- мир и стабильность, справедливое правосудие и эффективный правопорядок – это основа развитой страны.

В сфере духовного развития:

- развитие духовной сферы, обеспечение сохранности и эффективного использования культурного наследия страны;

- обеспечение национальных и равных гражданских прав представителям всех наций и народностей, проживающим в Казахстане, создание условий для развития их языка и культуры.

- забота о будущем казахской нации, о судьбе других наций, населяющих республику, сохранение дружбы и единства между ними как залога процветания нашей страны.

Концептуальная модель развития Казахстана предусматривает создание общества открытого типа, демократического, ми-

ролюбивого государства. После распада СССР постсоветские республики начали строить государственность на базе старой Конституции и союзных законов, которые, отражая принципы прежней системы, абсолютно не отвечали новым реалиям и не могли служить правовой основой государственного строительства. В связи с этим в 1993 году была принята первая Конституция суверенного Казахстана.

Вместе с тем с течением времени становилось ясно, что в модели государственного устройства имелось непреодолимое противоречие между новой президентской формой правления и старой системой советского периода. И в 1995 году была принята новая Конституция Республики Казахстан.

Благодаря этому в стране создан устойчивый и преемственный институт сильной государственной власти, что позволило стабилизировать все внутривнутриполитические процессы и сосредоточить усилия на наиболее сложных участках – экономической реформе и ее законодательном обеспечении. Благодаря Конституции, в стране заложены фундаментальные основы новой государственности, сформирована единая государственная власть, способная направлять общественное развитие.

На основании отмеченного, можно выделить основные закономерности развития государственности в Республике Казахстан: формирование свободного рынка; развитие частной собственности как основы экономической свободы индивида; демократическое переустройство общества с учреждением приоритета прав и свобод человека; плюрализм мнений, убеждений, интересов; политэтничность состава казахстанского общества; развитие и укрепление гражданского общества и т.д.

Основная и главная сущность государства Республики Казахстан провозглашена в пункте 1 статьи 1 Конституции: «Республика Казахстан утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы» [10].

Демократическое государство – понятие, определяющее Казахстан как республику, государство с республиканским строем, при котором народ является единственным источником государственной власти и обладает правом непосредственно избирать главу государства и Парламент, сменять их по истечении срока их полномочий. Республиканский строй независимо от формы прав-

ления представляет собой возможности для реального изъятия воли и последовательного отстаивания интересов большинства казахстанцев высшими органами государственной власти.

Демократическое государство создает возможности выражения интересов меньшинства и отдельных граждан независимо от социального и национального происхождения, предоставляя им в соответствии с Конституцией Республики Казахстан свободу слова, совести, выбора языка и национальности, право на объединения, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования, на индивидуальные и коллективные трудовые споры, включая право на забастовку, а также равное право на доступ к государственной службе, на участие в управлении делами государства и др.

Республика Казахстан утверждает себя в качестве социального государства, которое служит человеку и обществу в целом, а не отдельным его слоям и классам, стремится нивелировать, смягчать социальное неравенство путем содействия равномерному распределению тягот в обществе и благу всех граждан. Характеристика государства как социального означает гарантированную поддержку государством таких направлений развития общества как образование, здравоохранение, наука, культура, социальная занятость, охрана труда, социальное обеспечение и адресная поддержка групп населения с низкими доходами. Социальное государство признает право человека и гражданина требовать от него обеспечения прожиточного минимума и достойных условий существования, включая экологическую безопасность.

Светское государство указывает на то, что религиозные учреждения и различные вероисповедания отделены от государства, которое в равной мере относится к исламу и православию в Казахстане, к конфессиям других вероисповеданий.

Постсоциалистические преобразования открыли путь к формированию гражданского общества. Основы такого общества, необходимые его структурные компоненты нашли свое закрепление в Конституции Республики Казахстан. В 2011 году были подведены итоги Концепции развития гражданского общества в Республике Казахстан на 2006-2011 годы. На этом развитие гражданского общества в Казахстане не завершается. Совершенствование системы государственной поддержки неправительственных организаций, с целью дальнейшего развития гражданского общества, будет продолжено.

Гражданское общество – общество, где главным действующим лицом и субъектом происходящих в нем процессов и отношений выступает человек со всей системой его потребностей, интересов и ценностей. Это понятие также обозначает всю совокупность существующих независимо от государства и его органов общественных отношений: политических, экономических, культурных, национальных, религиозных, семейных и других, отображает многообразие частных интересов.

Общество становится гражданским лишь на определенной стадии демократического развития и формируется по мере экономического, политического развития страны, роста благосостояния, культуры и самосознания народа. становление гражданского общества и развитие демократии в стране находятся в тесной взаимосвязи: чем более развито гражданское общество, тем демократичнее государство [11]. Определяющее значение для всего процесса формирования в стране гражданского общества имеют конституционные положения о правах и свободах человека и гражданина, их прирожденном и неотчуждаемом характере. Без такого гуманитарного компонента – свободных и полноправных индивидов – невозможно формирование гражданского общества. Именно усилия свободных индивидов, преследующих свои цели и реализующих свои частные интересы в рамках общего для всех правопорядка, определяют природу, содержание и характер формируемого гражданского общества.

Социальная структура казахстанского общества (социальный компонент гражданского общества) находится еще в стадии формирования. Формирование социальных групп, классов идет по имущественному признаку. По этому признаку общество делится на три слоя: 1) незначительный по численности олигархический слой (так называемые «новые казахи» – в основном представители банковского капитала, верхушка торгового и промышленного капитала, а также верхний слой бюрократии); 2) основная масса населения (большинство «бюджетников», пенсионеры, мелкие предприниматели); 3) промежуточный средний слой (предприниматели со средним доходом, основная масса чиновников, верхушка «бюджетников» [7].

Экономический компонент гражданского общества определяется наличием различных форм собственности – государственной и частной, которые признаются и защищаются равным об-

разом, то есть за каждым членом общества признается право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. Предпосылками развития гражданского общества являются появление у граждан экономической самостоятельности при многообразии форм собственности и возрастание статуса человеческой личности. Экономическую основу гражданского общества составляют многообразие форм собственности и суверенитет индивидуальных собственников, которым обеспечены законодательные гарантии равного признания и защиты.

Существенной характеристикой нашего государства является свобода труда. Каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию. Принудительный труд допускается только по приговору суда либо в условиях чрезвычайного или военного положения [10]. Конституция закрепляет право каждого на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, право на отдых, право на индивидуальные и коллективные трудовые споры с использованием установленных законом способов их разрешения, включая право на забастовку.

Духовный компонент гражданского общества отличается идеологическим многообразием, отсутствием государственной или обязательной идеологии, свободой совести и вероисповедания, свободой мысли и слова, правом на образование, свободой литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, правом на доступ к культурным ценностям [7]. С духовной жизнью современного общества связан информационный аспект гражданского общества. Конституция гарантирует свободу массовой информации, что включает в себя свободную деятельность радио, телевидения, печати, компьютерной связи, цензура запрещена. Сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускается. Одним из главных базовых условий существования гражданского общества является гласность, которая обеспечивается через независимые средства массовой информации – периодическое печатное издание, радио- и телепрограмма, кинодокументалистика, аудиовизуальная запись и иная форма периодического или непрерывного публичного освещения.

В информационной сфере жизни современного общества важную роль играет общественное мнение. Общественное мнение как независимый социальный фактор формируется лишь в условиях самостоятельного и независимого от политико-властного деления гражданского общества. Такое свободное общественное мнение возможно лишь там, где человек свободен как частный индивид, а не только как гражданин. Только там, где есть гласность, где имеется реальный плюрализм индивидуальных мнений, может появиться и общественное мнение как самостоятельный, общественно значимый феномен как общественный институт.

Именно поэтому политическая государственная власть Казахстана стремится законодательно регламентировать отношения, связанные с публичным распространением сведений об общественном мнении в средствах массовой информации.

Современное правовое государство и гражданское общество предполагают развитые институты представительной и непосредственной демократии и различные формы самоуправления.

Местное самоуправление – это негосударственная форма выражения народовластия, осуществляемого определенным территориальным сообществом населения в целях развития и укрепления гражданского общества, обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения [10].

Важным компонентом гражданского общества в Казахстане являются разнообразные общественные объединения – политические партии, профессиональные, различные общественные организации, учреждения, движения, фонды, трудовые коллективы.

Задачей демократического, светского, правового и социального государства является создание необходимых условий для всемирного развития гражданского общества, в котором различные по своей природе объединения граждан и юридических лиц (партии, правительственные объединения, средства массовой информации, союзы, ассоциации, инициативные группы и другие) осуществляют связь между человеком и государством и не позволяют последнему узурпировать власть. Задача гражданского общества – быть посредником между индивидуумом и государством.

К институтам гражданского общества относятся политические партии, местные сообщества, профессиональные союзы, религиозные объединения, творческие, общественные и научные

союзы и объединения, средства массовой информации, а также неправительственные организации, реализующие широкий спектр услуг для общества, осуществляющие различные виды деятельности, созданные в виде негосударственных фондов, некоммерческих учреждений, союзов юридических лиц, других организаций и инициативных групп в целях решения общественно-полезных задач.

Политическая партия – добровольное объединение граждан Республики Казахстан, выражающее политическую волю граждан, различных социальных групп, в целях представления их интересов в представительных и исполнительных органах государственной власти, местного самоуправления и участия в их формировании.

Профессиональные союзы – самостоятельные, с фиксированным индивидуальным членством общественные объединения, добровольно создаваемые гражданами на основе общности их профессиональных интересов, для представления и защиты трудовых, а также других социально-экономических прав и интересов своих членов, улучшения условий труда.

Религиозные объединения – местные религиозные объединения (общины), религиозные управления (центры), а также духовные учебные заведения и монастыри [11].

Конституция РК закрепляет право граждан на объединение и гарантирует свободу деятельности общественных объединений. никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем. Существенное значение имеет признание в Казахстане идеологического и политического многообразия и многопартийности, равенства общественных объединений перед законом. Запрещается создание и деятельность лишь таких общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Республики Казахстан, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни.

Перспективы демократических преобразований и достижение стабильного социально-экономического и политико-правового развития страны во многом зависят от характера взаимоотношений между гражданским обществом и государством. Эти

взаимоотношения должны включать в себя два взаимосвязанных момента:

- всестороннее развитие общественной инициативы и самодеятельности;
- утверждение прочного правопорядка во всех сферах гражданского общества и государства.

Республика Казахстан стремится создать демократическое общество с многоукладной экономикой, открывающей каждому человеку равные возможности самостоятельного выбора и экономического самоопределения в реализации своих экономических, социальных, национальных, политических интересов, общество, где будут верховенствовать закон, воля народа и здравый смысл, а предприимчивые и трудолюбивые станут состоятельными и зажиточными гражданами.

Вопросы для повторения и обсуждения

1. Назовите основные признаки, которые характеризуют государство.
2. Укажите типы государств по различным основаниям и раскройте их основные характеристики.
3. Рассмотрите классификацию государств по форме государственного устройства.
4. Раскройте типы государств по типу политического устройства.
5. Определите тип политического устройства в Казахстане.

Тесты по теме

1. Тип верховной власти:

- А) монархия, аристократия, демократия
- В) парламент, правительство, судебные органы
- С) парламентская и президентская республики
- Д) государственная и муниципальная власть
- Е) командно-административная, рыночная экономики

2. Форма государственного устройства:

- А) унитарная, федеративная
- В) деспотическая, либеральная, демократическая
- С) президентская, королевство
- Д) республика – автономия – округи – области
- Е) верховное, самостоятельное, независимое устройство

3. Политический режим представляет собой:

- А) стиль государственного управления, в котором воплощается способность управленческих кадров

- В) деятельность государства по изданию юридических правил поведения людей
- С) совокупность способов, средств и методов осуществления высшими должностными лицами государственной властной воли
- Д) конституционный принцип распределения и осуществления государственной власти
- Е) поиск гипотезы при отклонениях от норм общественного поведения

4. Под термином «государство» понимается:

- А) основное орудие политической власти в классовом обществе, появление которого обусловлено наличием разных классов, общин
- В) форма общества, которая в сознании и в жизни общества отражается разными гранями;
- С) демократическое общество, которое не вовлекает трудящихся в управление государственными и общественными делами
- Д) совокупность людей, профессионально занятых выявлением общих потребностей, интересов, целей на определенной территории
- Е) государство олицетворяет собой сложное образование, воспроизводящее и содержащее в себе много общественного и одновременно оказывающее большое влияние на состояние и развитие общества, т.е. публичная и легитимная властная сила общества

5. По источнику и суверенному носителю властной силы со времён классификации Аристотеля государство подразделяется на:

- А) самостоятельное, независимое, верховное
- В) парламентское и президентское
- С) унитарное и федеративное
- Д) политическое и административное
- Е) монархию, аристократию, демократию

Глава 3

СИСТЕМНЫЙ ПОДХОД В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

Вопросы:

1. Сущность системного подхода
2. Прямые и обратные связи в системе государственного управления
3. Универсальное и единичное в государственном управлении

3.1. Сущность системного подхода

Системные концепции. Теория систем впервые была применена в точных науках и в технике. Применение теории систем в управлении в конце 50-х годов явилось важнейшим вкладом школы научного управления.

Характерными чертами развития социально-экономических систем являются:

- интеграция научных знаний, рост числа междисциплинарных проблем;
- комплексность проблем и необходимость их изучения в единстве технических, экономических, социальных, психологических, управленческих и других аспектов;
- усложнение решаемых проблем и объектов;
- рост числа связей между объектами;
- динамичность изменяемых ситуаций;
- дефицитность ресурсов;
- использование инновационных технологий в реализации производственных и управленческих процессов;
- глобализация конкуренции, производства, кооперации, стандартизации и т.д.;

– усиление роли человеческого фактора в управлении и др.

Перечисленные выше характеристики вызывают неизбежность применения системного подхода в управлении, который может обеспечить качество принимаемых управленческих решений.

Системный подход – это способ мышления по отношению к организации и управлению, методология исследования объектов как систем.

Система – это некоторая целостность, состоящая из взаимозависимых частей, каждая из которых вносит свой вклад в характеристики целого. Условно можно эти части подразделить на две составляющие: 1) внешнее окружение, включающее в себя вход и выход системы, связь с внешней средой и обратную связь; 2) внутренняя структура, т.е. совокупность взаимосвязанных компонентов, обеспечивающих процесс воздействия субъекта управления на объект, переработку входа системы в ее выход и достижение целей системы [12].

Машины, компьютеры, телевизоры – все это примеры систем. Они состоят из множества частей, каждая из которых работает во взаимодействии с другими для создания целого, имеющего свои конкретные свойства. Эти части взаимозависимы. Если одна из них будет отсутствовать или неправильно функционировать, то и вся система будет функционировать неправильно. Например, телевизор не будет работать, если неправильно установлена настройка. Все биологические организмы представляют собой системы. Все организации являются системами. Поскольку люди являются компонентами организаций наряду с техникой, которые вместе используются для выполнения работы, они называются социотехническими системами. Точно так же, как и в биологическом организме, в организации части ее взаимозависимы.

Системы характеризуются и отличаются друг от друга многими признаками и параметрами. Например, бывают закрытые и открытые системы, биологические, технические и другие. Для оперативного определения особенностей систем может быть представлена следующая классификация, разработанная на основе обобщения результатов исследования ученых в области управления:

– в зависимости от степени взаимодействия системы с внешней средой:

– изолированные, т.е. не имеющие с внешней средой прямой и обратной связи (например, подопытное животное в закрытой емкости);

– закрытые, т.е. системы, имеющие с внешней средой одностороннюю связь (например, часы);

– открытые, т.е. системы, имеющие с внешней средой прямую и обратную связи;

в зависимости от размера системы:

– малые – системы с числом единичных компонентов менее 30 (например, организация с численность сотрудников 25 человек или авторучка);

– средние системы – системы с числом единичных компонентов от 31 до 300 (например, организация с численностью сотрудников 250 человек или пылесос);

– большие сложные системы – системы с числом единичных компонентов свыше 301 (например, корпорация с численность сотрудников 15000 человек, автомобиль или человек) [13];

в зависимости от степени свободы по отношению к внешней среде:

– относительно самостоятельные, юридически и физически независимые системы, функционирующие самостоятельно и выполняющие заданные функции;

– несамостоятельные системы, входящие в глобальную систему жестко как неотъемлемый компонент, например, сотрудник отдела или двигатель автомобиля;

в зависимости от уровня специализации:

– комплексные системы, выполняющие весь комплекс функций или работ по стадиям жизненного цикла объекта, например, строительство зданий и сооружений;

– специализированные системы, специализирующиеся на выполнении одной функции или работы на одной стадии жизненного цикла объекта, например, банк или отдел рекламы в организации;

в зависимости от продолжительности функционирования системы:

– системы кратковременного действия, функционирующие короткий промежуток времени, или разового применения (например, биологическая система – мотылек или техническая система – шприц);

– дискретные системы, функционирующие определенный промежуток времени, например, автомобиль или человек;

– долговременные системы, длительность функционирования которых практически не ограничена, например, солнечная система;

в зависимости от способа описания системы:

– детерминированные (функциональные) – системы, поведение которых точно описывается однозначной функцией;

– стохастические (вероятностные) – системы, поведение которых описывается в терминах распределения случайных величин или вероятностей;

– нечеткие (описательные) – системы, поведение которых описывается качественно, а не количественно;

в зависимости от типа величин, используемых в субстанции системы:

– физические – системы, имеющие вещественную субстанцию;

– абстрактные – системы, имеющие логическую, математическую и другие виды невещественной субстанции.

Кроме того, исследователями системного подхода выделяют следующие виды систем:

– космические системы (например, солнечная система);

– биологические системы (например, живые организмы);

– технические системы (например, изделия, состоящие из сборочных единиц и деталей, выполняющих заданные функции);

– социально-экономические и производственные системы – комплексные структуры, состоящие из экономических, производственно-технических и социальных структур, выполняющих различные функции (например, город или организация). Производственные системы – это структуры, состоящие из функциональных и производственных подразделений, выпускающие продукцию или оказывающие услуги производственного характера (например, предприятие с производственным и финансовым отделами).

Из всего перечня названных систем применительно к организации подходят следующие два основных типа систем: закрытые и открытые. Закрытая система имеет жесткие фиксированные границы, ее действия относительно независимы от среды, окружающей систему. Часы – знакомый пример закрытой системы. Взаимозависимые части часов двигаются непрерывно и очень точно, как только часы заведены или поставлена батарейка. И пока

в часах имеется источник накопленной энергии, их система независима от окружающей среды. Закрытой была система государственного управления в СССР, очень трудно было выехать в другие страны. Люди не имели возможности изучить и проанализировать другие системы управления государством, предприятием, людьми.

Открытая система характеризуется взаимодействием с внешней средой. Энергия, информация, материалы – это объекты обмена с внешней средой через проницаемые границы системы. Такая система не является самообеспечивающейся, она зависит от энергии, информации и материалов, поступающих извне. Кроме того, открытая система имеет способность приспосабливаться к изменениям во внешней среде и должна делать это для того, чтобы продолжить свое функционирование.

Руководители в основном занимаются системами открытыми, потому что все организации являются открытыми системами. Выживание любой организации зависит от внешнего мира. Даже для монастыря, чтобы действовать в течение длительного времени, необходимо, чтобы приходили люди и покупали продукты, поддерживался контакт с основавшей его церковью. Подходы, развиваемые ранними школами в управлении, не могли удовлетворить всем ситуациям, поскольку в них предполагалось, по крайней мере, неявно, что организации являются закрытыми системами. Они активно не рассматривали среду в качестве важной переменной в управлении.

Крупные составляющие сложных систем, таких как организация, человек или машина, зачастую сами являются системами. Эти части называются подсистемами. Понятие подсистемы это важное понятие в управлении. Посредством подразделения организации на отделы, руководством намеренно создаются подсистемы внутри организации. Если рассматривать подсистемы как отделы и различные уровни управления, каждый из этих элементов играет важную роль в организации в целом, точно так же как подсистемы человеческого организма, такие как кровообращение, пищеварение, нервная система и скелет. Социальные и технические составляющие организации считаются подсистемами.

Подсистемы могут, в свою очередь, состоять из более мелких подсистем. Поскольку все они взаимозависимы, неправиль-

ное функционирование даже самой маленькой подсистемы может повлиять на систему в целом. Проржавевший проводок от аккумулятора не подает ток в электросистему автомобиля, вследствие чего не может работать вся машина. Точно также работа каждого отдела и каждого работника в организации очень важна для успеха организации в целом.

В системе менеджмента А.Мескон и его коллеги выделяют четыре школы научного управления, которые внесли существенный вклад в теорию менеджмента. Это школа научного управления (представитель Ф.Тейлор), классическая (административная) школа управления (представители А.Файоль, Урвик), школа человеческих отношений (Э.Мэйо), наука управления (появление новых наук как информатика, кибернетика и др.). Каждая из этих направлений внесла определенную лепту в теорию управления, изучая какую-то важную часть управленческой науки. Каждая школа стремилась сосредоточить внимание на какой-то одной подсистеме организации. Бихевиористская школа в основном занималась социальной подсистемой. Школы научного управления и науки управления, главным образом, техническими подсистемами. Следовательно, они зачастую не могли правильно определить все основные компоненты организации. ни одна из школ серьезно не задумывалась над воздействием среды на организацию. Более поздние исследования показывают, что это очень важный аспект работы организации. Сейчас широко распространена точка зрения, что внешние силы могут быть основными детерминантами успеха организации, которые предопределяют, какое из средств арсенала управления может оказаться подходящим и, вероятнее всего, успешным.

Модель организации как открытой системы можно представить следующим образом. На входе организация получает от окружающей среды информацию, капитал, человеческие ресурсы и материалы. Эти компоненты называются входами. В процессе преобразования организация обрабатывает эти входы, преобразуя их в продукцию или услуги. Эта продукция и услуги являются выходами организации, которые она выносит в окружающую среду. Если организация управления эффективна, то в ходе процесса преобразования образуется добавочная стоимость входов. В результате появляются многие возможные дополнительные выходы, такие как прибыль, увеличение доли рынка, в бизнесе увели-

чение объема продаж, реализация социальной ответственности, удовлетворение работников, рост организации.

Изучая системный подход, необходимо уделить внимание свойствам систем как условию глубокого изучения их структуры и содержания для принятия качественных управленческих решений. К ним относятся свойства целостности систем, иерархичности, взаимосвязи с внешней средой, надежности, оптимальности и др.

Свойства систем можно разделить на четыре группы, характеризующие [13, с. 70]:

- сущность и сложность системы;
- связь системы с внешней средой;
- методологию целеполагания системы;
- параметры функционирования и развития системы.

Свойства систем и их характеристики представлены в таблице 1.

Таблица 1

Свойства систем

Свойства систем	Характеристика, описание свойства системы
<i>1. Свойства, характеризующие сущность и сложность системы</i>	
Первичность целого (системы)	В теории систем исходным моментом является предположение, что системы существуют как целое, которое затем можно делить на компоненты. Эти компоненты существуют лишь в силу существования целого. Не компоненты составляют целое, а наоборот, целое порождает при своем делении компоненты системы. Первичность целого – основной постулат теории системы. В целостной системе отдельные части функционируют совместно, составляя в совокупности процесс функционирования системы как целого.
Неаддитивность	Принципиальная несводимость свойств системы к сумме свойств составляющих ее компонентов и невыводимость свойств системы из свойств компонентов. Каждый компонент может рассматриваться только в его связи с другими компонентами системы. С другой стороны, функционирование системы не может быть сведено к функционированию отдельных ее компонентов. Совокупное функционирование разнородных взаимосвязанных компонентов порождает качественно новые функциональные свойства целого, не сводящегося к сумме свойств его компонентов.

Размерность	Отражает число компонентов системы и связей между ними. В зависимости от числа компонентов системы подразделяются на малые, средние и сложные.
Сложность структуры	Характеризуется следующими параметрами: число уровней иерархии управления системой; многообразие компонентов и связей; сложность поведения и неаддитивностью свойств; сложностью описания и управления системой; число параметров модели управления, ее видом; объемом информации, необходимой для управления и др.
Жесткость	Характеризуется следующими параметрами: степенью изменения параметров системы за заданный промежуток времени; степенью влияния объективных законов и закономерностей на функционирующие системы; степенью свободы системы и др.
Вертикальная целостность	Число уровней иерархии, изменения в которых влияют на всю систему; степень взаимосвязи уровней иерархии; степень влияния субъект управления на объект; степень самостоятельности подсистем системы.
Горизонтальная обособленность	Характеризует число связей между подсистемами одного уровня, их зависимость и интегрированность по горизонтали.
Иерархичность	Каждый компонент (подсистема) может рассматриваться как подсистема (система) более глобальной системы (например, цех является подсистемой организации как системы, а организация является подсистемой системы более высокого уровня – отрасли или региона и т.д.). Свойство иерархичности систем проявляется при структуризации (построении дерева целей) и декомпозиции целей организации, показателей товаров и т.д.
Множественность (разная глубина описания)	В силу сложности системы невозможно познать все ее свойства и параметры. Поэтому при анализе рационально ограничиться определенным уровнем иерархии структуры системы.
<i>2. Свойства, характеризующие связь системы с внешней средой</i>	
Взаимозависимость системы и внешней среды (принцип «черного ящика»)	Система формирует и проявляет свои свойства только в процессе функционирования и взаимодействия с внешней средой. Система реагирует на воздействия внешней среды, развивается под этими воздействиями, но при этом сохраняет качественную определенность и свойства, обеспечивающие ее относительную устойчивость и адаптивность функционирования. Без взаимодействия с внешней средой открытая

	система не может функционировать. При рассмотрении системы как «черного ящика» сначала анализируются и формулируются параметры выхода системы, затем определяется воздействие внешней среды на систему, требования к ее входу, анализируются параметры канала обратной связи и в последнюю очередь – параметры процесса в системе.
Степень самостоятельности	Характеризует число связей системы с внешней средой в среднем на один ее компонент или иной параметр; скорость отмирания деления или объединения компонентов системы без вмешательства внешней среды.
Открытость	Отражает интенсивность обмена информацией или ресурсами системы с внешней средой; число систем внешней среды, взаимодействующих с данной системой; степень влияния других систем на данную систему.
Совместимость	Степень совместимости системы с другими системами внешней среды (макро- и микросреды, инфраструктура региона) определяется по ряду направлений: правовому, информационному, научно-методическому и ресурсному обеспечению. Инструментом обеспечения совместимости является стандартизация всех объектов на всех уровнях иерархии управления.
<i>3. Свойства, характеризующие методологию целеполагания системы</i>	
Целенаправленность	Означает обязательность построения дерева целей социально-экономических и производственных систем, дерева показателей эффективности технических систем и др. Например, критерием функционирования организации является максимизация вновь созданной стоимости как суммы фонда оплаты труда персонала и прибыли (при условии соблюдения законодательства) на основе обеспечения конкурентоспособности товаров и организации.
Наследственность	Характеризует закономерность передачи доминантных (преобладающих, наиболее сильных) и рецессивных признаков на отдельных этапах развития от старого поколения системы к новому. Выделение доминантных признаков системы позволяет повысить обоснованность направлений ее развития. Доминантные и рецессивные признаки являются объективными. Субъективность процесса управления этими признаками проявляется в их исследовании, отборе доминантных признаков системы и инвестировании в их развитие. Это сложная комплексная задача.

Приоритет качества	Практика показывает, что выживают те технические, социально-экономические системы, которые из всех факторов функционирования и развития отдадут приоритет качеству различных объектов (подсистем).
Приоритет интересов (целей) системы более высокого уровня	Сначала должны удовлетворяться интересы (достигаться цели) системы более высокого (глобального) уровня, а затем – ее подсистем.
Надежность	<p>Надежность системы характеризуется:</p> <ul style="list-style-type: none"> – бесперебойностью функционирования системы при выходе из строя одного из ее компонентов; – сохраняемостью проектных значений параметров системы в течение запланированного периода времени; – устойчивостью финансового состояния организации; – перспективностью экономической, технической, социальной политики, обоснованностью миссии организации. <p>Надежность технических систем характеризуется безотказностью, долговечностью, ремонтпригодностью и сохраняемостью свойств системы в течение запланированного срока. Надежность социобиологических систем (человека) определяется наследственностью, темпераментом, характером, воспитанностью, интеллигентностью, состоянием здоровья, параметрами внешней среды. Очевидно, что большинство факторов надежности систем субъективны. Управление ими осуществляют специалисты и менеджеры.</p>
Оптимальность	Характеризует степень удовлетворения требований к системе, выполнения запланированных целей, обеспечивающих наилучшее использование ее потенциала.
Неопределенность информационного обеспечения	Отражает случайный, вероятностный характер стратегических, тактических и оперативных ситуаций, параметры которых влияют на выполнение миссии организации и запланированных целей. Своевременность, достоверность, достаточность, надежность и другие параметры информационного обеспечения, а также период упреждения (прогноза) являются основными факторами степени соответствия прогнозных целей фактическим.
Эмерджентность	Цели (функции) компонентов системы не всегда совпадают с целями (функциями) системы.
Мультипликативность	Результаты проявления некоторых свойств системы (например, ее безотказности) определяются не сложением, а умножением относительных значений данного свойства каждого компонента системы.

<i>4. Свойства, характеризующие параметры функционирования и развития системы</i>	
Непрерывность функционирования и развития	Система существует, пока функционирует. Процессы в любой системе непрерывны и взаимообусловлены. Функционирование компонентов определяет характер функционирования системы как целого, и наоборот. Одновременно система должна быть способной к обучению и саморазвитию. Источниками развития социально-экономических систем являются: – противоречия в различных сферах деятельности; – конкуренция; – многообразие форм и методов функционирования и др.
Альтернативность путей функционирования и развития	В зависимости от конкретных параметров ситуаций, возникающих при стратегическом планировании и оперативном управлении, может быть несколько альтернативных путей достижения конкретной цели. Отдельные наиболее непредсказуемые фрагменты, например, программы, планы сетевой модели и т.д. в связи с высокой неопределенностью ситуации рекомендуется разрабатывать по нескольким альтернативным путям. Альтернативность путей функционирования и развития систем может носить как объективный, так и субъективный характер.
Синергичность	Эффективность функционирования системы не равна сумме эффективности функционирования ее подсистем (компонентов). При отлаженном позитивном взаимодействии подсистем достигается положительный эффект синергии – эффект взаимодействия, к получению которого должны стремиться менеджеры. Если эффективностей подсистемы больше эффективности системы, эффект синергии отрицательный.
Инерционность	Характеризуется скоростью изменения выходных параметров системы в ответ на изменения входных параметров и параметров ее функционирования, средним временем получения результата при внесении изменений в параметры функционирования.
Адаптивность	Характеризует способность системы нормально (в соответствии с заданными параметрами) функционировать при изменении параметров внешней среды, приспособляемость системы к этим изменениям. Порог адаптации определяется максимальным уровнем (в процентах или долях) изменения параметров внешней среды, при котором система продолжает нормально функционировать.

Организованность	Характеризуется степень приближения в заданных условиях показателей пропорциональности, параллельности, непрерывности, прямоотчности, ритмичности и других параметров организации производственных и управленческих процессов к оптимальному уровню. Неорганизованные системы быстрее разрушаются.
Уровень стандартизации	Внедрение новых информационных, финансовых, производственных, управленческих и других технологий, развитие глобальной конкуренции основываются на идеях и принципах стандартизации, которая обеспечивает совместимость данной системы с другими системами и их взаимозаменяемость. Роль стандартизации особенно повышается в условиях развития международной кооперации.
Инновационный характер развития	Инновационная деятельность организации, направленная на эффективное использование природных ресурсов, труда и капитала для осуществления НИОКР, внедрения патентов и ноу-хау, является главным условием экономии ресурсов, повышения конкурентоспособности товаров и жизненного уровня населения. Инновационный путь – единственный путь развития производственных систем.
Примечание: Составлена на основе [13, с. 71-76].	

Все 30 свойств систем, описанных Фатхутдиновым Р.А., следует учитывать при осуществлении государственного управления на всех уровнях иерархии.

Государство, будучи сложным (по элементному составу и связям) и многогранным общественным явлением, придает государственному управлению также свойство системности. Без этого свойства государственное управление не может состояться. В нем задействовано множество государственных органов и других структур, большое число должностных лиц и иных служащих, миллионы людей. Государственное управление состоит из массы управленческих решений и действий. Только системность государственного управления может придать ему необходимую согласованность, координацию, субординацию, целеустремленность, рациональность, эффективность. Организованная целостность во всем богатстве элементов и свойств системы государственного управления особенно актуальна для практики государственного управления. Не случайно самые большие трудности вызывает не познание государственного управления, а его применение.

Системный подход к изучению государственного управления позволяет осмыслить его как функционирование нескольких сложных систем, среди которых:

1) система управляющая – государство как определяющий субъект управления;

2) система управляемая – общество в целом и его компоненты, подверженные государственному воздействию как объекты управления;

3) система взаимодействия – различные институты государства и общества, реализующие связи: прямые и обратные, вертикальные и горизонтальные, подчиняющие и поддерживающие и др.

3.2. Прямые и обратные связи в системе государственного управления

В государственном управлении обязательно должны быть представлены управляющие воздействия, пронизывающие и подчиняющие себе многообразные элементы государственного управления и вводящие их в управляемые объекты. Если управляющее воздействие, рожденное в любом государственном органе, не доходит до человека в управляемом объекте и не влияет на его поведение и деятельность, то государственное управление как таковое не реализуется. Если убрать систему управляющих воздействий, то управление со стороны государства развалится на отдельные части и элементы, которые начнут действовать разрозненно, противоречиво, в конкурентной, а то и в конфликтной истощающей борьбе. Смысл государственного управления в том-то и состоит, чтобы обеспечить в обществе, разделенном на множество социальных сил и интересов, определенное спокойствие, согласованность, целесообразность сознания, поведения и деятельности людей, гармонизацию отношений и поступательное развитие.

Если читать множество антиуправленческих сентенций, то поражает их беспредметность. Государство управляет не только и не столько путем установления обязательных правил поведения и деятельности, требуя их соблюдения под угрозой наказания, сколько такими способами воздействий, как налоги, тарифы, пошлины, квоты, лицензии, контроль качества и цен товаров, инвестиции, преференции, бюджет, валютное регулирование, обеспечение конкуренции, законность – перечень очень длинный. Ис-

кусство управления состоит в том, чтобы посредством многообразных форм, методов, процедур, технологий и умело добиваться эффективного функционирования управляемых объектов.

Актуальность прямых вертикальных связей вместе с тем не противоречит широкой автономии, свободе и самостоятельности компонентов государственного управления (подсистем органов субъектов федерации и административно-территориальных образований, государственных органов и должностных лиц, других участников управленческих процессов) и установлению между ними содержательных *горизонтальных взаимосвязей*. Наличие сильных горизонтальных взаимосвязей придает системе государственного управления законченный пирамидальный вид с мощно развитыми нижними пластами.

В прямых связях выделяются преимущественно управляющие воздействия. В обратных связях на первое место выдвигаются моменты сотрудничества, взаимодействия, инициативы снизу, восприятия прямых связей, их результативности и др. Это не только реакция на управляющие воздействия, но и постановка вопроса об их создании. И проблема заключается в соотношении прямых и обратных связей в системе государственного управления.

Перекосы в сторону прямых связей могут способствовать авторитарной бюрократизации государственного управления и резкому снижению его рациональности и эффективности, а в сторону обратных связей (при наличии множества разноречивых источников) – параличу, распаду управления, когда каждый считается только с собой и добивается реализации только собственного интереса.

В системе государственного управления представляется возможным выделить два типа обратных связей: объектные и субъектные, что связано с местом их становления и реализации.

Объектные обратные связи отражают уровень, глубину, адекватность восприятия управляемыми объектами управляющих воздействий компонентов субъекта государственного управления, действительную роль последних в их функционировании и развитии. Ведь каждому управляющему компоненту необходимо достоверно и своевременно знать, как же воплощается его активность в функционировании управляемых объектов и, прежде всего, доходят ли вообще к ним его идеи, замыслы, цели, зафиксированные в управленческих решениях. Отсутствие или неполнота

содержательных и правдивых объектных обратных связей не позволяет определять рациональность и эффективность организации и деятельности субъекта государственного управления (его подсистем, отдельных компонентов) и вырабатывать меры по их повышению. Плохо в таком случае представляются потребности, интересы и цели управляемых объектов.

Субъектные обратные связи характеризуют целесообразность и рациональность собственной, внутренней организации и деятельности субъекта государственного управления в целом, его подсистем, звеньев и отдельных компонентов. Сложность, иерархичность, многокомпонентность и многоэлементность государства как управляющей системы, каждой его структурной части обуславливают актуальность и управленческую значимость субъектных обратных связей. Они дают возможность увидеть, понять и оценить, как каждый нижестоящий уровень реагирует на решения и действия вышестоящего, насколько и каким образом он учитывает их в своей деятельности, что происходит в результате его собственной активности, каково его реальное отношение к вышестоящему уровню и многое другое. Здесь нельзя обойти вниманием явления извращения информации, прямого обмана, коррупции, которые создают ложную картину управленческих процессов.

К субъектным обратным связям относятся: контроль, анализ и оценка организации и деятельности государственных органов, выполнения своих обязанностей со стороны должностных лиц, отчеты, информации, ответственность и т.д. Эти связи особо значимы в государстве, где существует разделение власти, федеративное устройство, развитое местное самоуправление. Здесь абсолютизация самостоятельности, забвение интересов других подсистем государственных органов, искусственное противопоставление своих полномочий полномочиям иных структур могут вести к обрыву обратных связей и превращению субъекта государственного управления в конгломерат частей, которые не понимают и не поддерживают друг друга, более того, борются между собой. О каком-либо государственном управлении в таких условиях не стоит и говорить.

Субъектные обратные связи соединены с объектными обратными связями, как бы встроены в последние. Объектные обратные связи отражают плотность и надежность взаимодействия го-

сударства с управляемыми объектами, показывают содержание и объем их информационного обмена между собой, позволяют определять степень овладения управляющими компонентами процессами общественной жизнедеятельности, ориентируют на выявление общей социальной эффективности государственного управления. Значит, только в единстве с объектными обратными связями субъектные обратные связи в состоянии отражать обособанность организации и деятельности каждого управляющего компонента.

3.3. Универсальное и единичное в государственном управлении

Системный характер государственного управления, объективно связывающий все его компоненты и элементы в определенную динамическую целостность, ставит вопрос о выделении в государственном управлении чего-то общего, распространенного, в какой-то мере универсального и одновременно чего-то единичного, индивидуального, неповторимого [5, с. 123].

Исторический анализ теоретических учений и практических действий в области государственного управления в течение XX века позволяет утверждать, что у нас часто отождествлялись и отождествляются такие понятия, как единство, унификация или шаблонирование и типичное. Считается, что чем больше будет унифицированных (однозначных, одинаковых) элементов, чем чаще утверждается один и тот же шаблон, тем надежнее единство системы государственного управления. Поэтому руководителями устанавливаются одинаковые для всех структуры, компетенции, штаты государственных органов, подгоняются под один какой-либо трафарет управляемые объекты, унифицируется правовая регламентация способов реализации управленческих функций и осуществления управленческой деятельности. В государственном управлении общий взгляд, главным образом с вершины управленческой пирамиды, однозначный подход к огромному многообразию общественных явлений и ситуаций распространен пока довольно широко.

Между тем все это нельзя ассоциировать с типичным в государственном управлении. Типичное означает не унификацию, не шаблонирование, а выделение наиболее общего, определяюще-

го, характерного, того, что отражает явление, процесс в главном и схватывает в нем самое существенное. Типичное – это общее качество множества элементов, в каждом из которых оно может быть представлено в различных количественных параметрах. Типичное не должно проявляться в равной мере повсеместно и подчинять себе все свойства элементов. Достаточно и того, что оно обуславливает некое начало, служащее основанием формирования системных взаимосвязей [5].

В данном контексте важны два теоретических положения, раскрывающие суть методологии подхода к проблеме типичного. Прежде всего, имеются в виду ограничения, объективно накладываемые на систему государственного управления. Их учет ориентирует на то, что может быть типичным в государственном управлении.

Такие ограничения создаются, во-первых, объемом и характером жизнедеятельности людей, которая приобретает общественно значимый уровень, затрагивает интересы других людей и тем самым подлежит государственному управлению; во-вторых, стихийными механизмами, которые действуют в процессах жизнедеятельности людей и находятся за пределами человеческого познания и управления; в-третьих, все расширяющимися самоуправленческими механизмами в деятельности управляемых объектов, что свидетельствует о новых закономерностях в активности человеческого фактора; в-четвертых, управляющим воздействием на общественные процессы других субъектов управления; в-пятых, целесообразностью самой государственно-правовой организации и регулирования соответствующей жизнедеятельности людей. Ограничения способствуют выделению из общетипичного именно того, что может быть типичным и в государственном управлении.

Второй важный момент, влияющий на количество, содержание и характер типичности элементов государственного управления, связан с иерархическим, пирамидальным строением субъекта государственного управления и соответственно неодинаковым отражением многообразия управляемых объектов на различных его уровнях и в разных звеньях. Ведь объективно необходимое многообразие взаимосвязей управляемых объектов, подлежащих государственному управлению, призван отражать субъект государственного управления в целом, а вовсе не каждая его подсистема, тем более – не каждый орган. Здесь должна действовать диффе-

ренциация, конкретизация и специализация государственно-управляющих воздействий.

Особое значение имеет уровень субъекта государственного управления, ибо по мере его повышения неизбежно идет сужение, ограничение и обобщение многообразия охватываемых управлением взаимосвязей. Среди них отбираются наиболее важные, существенные, играющие роль в обеспечении жизнедеятельности определенных подсистем или всей системы государственного управления. Отсюда два вывода: а) многообразие управляемых объектов отражается и охватывается в пределах субъекта государственного управления влиянием всех его компонентов; б) иерархическое, пирамидальное строение субъекта государственного управления обуславливает иерархическое, пирамидальное отражение многообразия управляемых объектов в структуре организации и деятельности этого субъекта.

Скажем, закон задает типичную модель решения определенных вопросов, но сама эта модель применяется конкретными государственными органами либо их должностными лицами в конкретных условиях, относительно конкретных предметов и событий применительно к конкретным людям – участникам соответствующих отношений. Так и происходит в государственном управлении движение от всеобщего к особенному, а от него к единичному. А это движение должны схватить, отразить и разрешить организация и функционирование всего субъекта государственного управления – иерархическая система его органов.

По этой причине типичное вовсе не обязано фиксировать все многообразие проявлений государственного управления, подгонять их под себя, втискивать в свои параметры. Как и, с другой стороны, не все то, что придумано в постановлениях и распоряжениях, инструкциях и приказах и выдается за типичное, на самом деле является таковым. Многие полагают, что в условиях демократии и самоуправления типичное вообще становится излишним и должно быть отброшено как наследие авторитарной бюрократии. Но при таком подходе смешиваются совершенно разные явления: свобода предполагает, конечно, безграничные возможности для творческого поиска, инициативы и самостоятельности, но в то же время необходимость действовать наиболее целесообразно и эффективно, объективно сужает выбор и в какой-то мере самими целями и ожидаемыми результатами уже предполагает его.

Ведь любой разумный человек обычно хочет не просто решить ту или иную задачу, достичь поставленной цели, но и осуществить это с максимальной пользой и минимальными затратами (ресурсов, времени, собственных сил). И тут ему поневоле приходится обращаться к типичному, к тем способам и методам, формам и средствам, с помощью которых уже решались либо решаются подобные задачи, тщательно изучать его и использовать применительно к своей ситуации. Нельзя же каждый раз изобретать колесо и не опираться на те знания и опыт, которые уже приобретены и стали достоянием общественной практики. В мире изыскиваются все новые формы и методы организации и деятельности, которые основываются на развивающейся технологии, совершенных механизмах и их полноценном использовании. Вот это-то новое, интересное, конструктивное и перспективное следует не только замечать, обобщать, пропагандировать, но и превращать в типичное, в то, что надежно и широко применяется многими. В любых сферах общественного развития при принятии управленческих решений исполнители опираются на типичные примеры управления, а затем с учетом современной ситуации принимают более эффективные решения.

Можно привести следующие примеры такого типичного. Так, исследователи из США Том Питерс и Роберт Уотермен, проанализировав организацию и деятельность нескольких десятков преуспевающих компаний, обнаружили в них ряд типичных проявлений, которые выразили посредством следующих парадигм: 1) ориентация на действие; 2) лицом к потребителю; 3) самостоятельность и предприимчивость; 4) производительность – от человека; 5) связь с жизнью, ценностное руководство, 6) приверженность своему делу; 7) простая форма, скромный штат управления; 8) свобода действий и жесткость одновременно. В этих парадигмах уловлено многое из того, что сегодня должно быть присуще множеству структур, действующих как в области менеджмента, так и в сфере государственного управления. Польский автор С. Ковалевски полагает, что аппарат административного управления должен раскрываться по таким типовым направлениям, как построение аппарата – рабочее место служащего, структурные подразделения, диапазон и сфера руководства, связи между организационными единицами, вспомогательные и штабные службы; трудовые процессы и служебные отношения – функции

руководителей, оценка действий подчиненных, способ формирования поручений, мотивация хорошей работы; служебный контроль, оценка, поощрения и взыскания, административный контроль; отношения с обществом – посетитель, его техническое обслуживание. Практически в каждой серьезной работе по управлению отчетливо просматривается стремление авторов выделить в качестве типичного то, что благоприятствует достижению управленческих целей и осуществлению управленческих функций.

Государство как субъект управления должно знать все, что происходит в собственной стране и мировом сообществе и соответственно динамике общественных перемен совершенствовать свою государственную политику (целеполагание) и организационно-регулирующий механизм ее реализации. Нельзя управлять, не схватывая типичное в экономических, социальных, духовных и политических процессах.

В государственном управлении наряду и вместе с типичным важное место должно принадлежать уникальному, т.е. единичному, самобытному, неповторимому. Это вызвано тем, что государственным органам нередко приходится действовать в неожиданных обстоятельствах и ситуациях, когда нельзя ничем воспользоваться по принципу аналогии. А если говорить о низовых органах иерархической структуры государственного управления, то они почти все находятся в своеобразных природных, производственных, социальных и демографических условиях. Неповторимым является человеческий потенциал государственных органов, использующий новые технологии в реализации своих компетенций.

Уникальное связано также с известной свободой и творческим подходом в государственном управлении. Даже использование типичного не может идти по шаблону или осуществляться сугубо формально. Управление не есть конвейерная технология, в которой каждый в соответствии со своим местом в ней выполняет каждодневные рутинные, однообразные, механические операции. Типичное для того, чтобы «привиться», упрочиться и дать положительные результаты, должно учитывать совокупность конкретных обстоятельств и особенности движущих сил. Иными словами, в нем уже содержится момент уникальности.

Но в большинстве своем участники управленческих процессов сталкиваются с такой ситуацией, такими хитросплетениями судеб и желаний людей, располагают такими условиями и ресур-

сами, которые при решении управленческих задач не дают возможности использовать готовые рецепты или прецеденты. Приходится самостоятельно, творчески, исходя из собственных знаний и интуиции создавать свой прогноз развития, свои мыслительные модели, вырабатывать свои ответы, намечать цели и пути действий и практически действовать. А поскольку жизнь непрерывно изменяется, развивается, переходит во все новые состояния, то и в управлении надо все время искать, что-то открывать, по-новому осмысливать происходящее, двигаться вперед, создавать оригинальное, т.е. постоянно воспроизводить уникальное.

Надо сказать, что возможность и необходимость уникального выводят нас на управленческий эксперимент, а значит, и на совершенствование управления. Стоит признать отсутствие уникального и существование только типичного – как сразу же мы приходим к консерватизму, застою, окостенелости управления, созданию в его системе затхлой атмосферы. По сравнению с типичным, причем даже самым передовым, эффективным и, по этой причине, актуальным, все новое всегда является уникальным, оно возникает в единичном варианте и только постепенно отвоевывает себе «место под солнцем», доказывая шаг за шагом и превращаясь в типичное. Такова диалектика развития, перехода из одного качества в другое любого общественного явления.

История подтверждает обилие фактов того, что уникальное плохо воспринималось нашей системой государственного управления, особенно ее верхними уровнями. Многие начинания, рационализация, новые формы и методы, изобретения, ноу-хау в области государственного управления, которые рождались талантом людей, так и остались в единичном или нескольких экземплярах, в лучшем случае о них что-то сообщали средства массовой информации. Обычным было и сохраняется навязывание вовсе не типичного, а только того, что было угодно, приемлемо для того или иного начальника – большого и малого.

Необходимо кардинально изменить отношение к уникальному в мировоззрении и психологии управляющих и управляемых, в организационных и нормативных подсистемах управления, открыть дорогу управленческому творчеству, юридически закрепить право на управленческий эксперимент. Ведь если ситуация здесь останется прежней и уникальное будет само становиться на ноги, самостоятельно пробиваться «в люди», то вряд ли процессы по-

вышения рациональности и эффективности государственного управления пойдут быстро и успешно, поскольку несравнимы силы опытной и сплоченной бюрократии и одинокого и робкого уникального. Более того, само уникальное может быть дискредитировано, извращено, использовано с противоположным эффектом.

Типичное и уникальное являются источниками качественно-го совершенствования государственного управления. Их сочетание создает внутренние импульсы его саморазвития. Это следует помнить и использовать на практике.

3.4. Многообразие – условие устойчивости и динамизма системы государственного управления

Система государственного управления всегда и при любых обстоятельствах должна быть действенной, рациональной и эффективной. В этом заинтересованы как государство, так и общество в целом. Вопрос заключается в том, как этого добиться, какие использовать способы, методы, средства и ресурсы.

Казахстан имеет историческое наследие в этом вопросе, и его нельзя недооценивать. В последние годы справедливо подвергается негативной оценке советская авторитарная бюрократия, которая превратила социалистическую идею свободы и равноправия трудящихся чуть ли не в свою противоположность. Но не лучшим было положение и в дореволюционный период. При безмерном количестве дел всепроникающего бюрократического строя, упраздняющего самостоятельную работу граждан и нации, сознательное участие во всех этих миллионах дел фактически совершенно невозможно. В результате единственной действительной властью в стране является канцелярия. В довершение всего – 50-летнее владычество бюрократии очень быстро произвело вредное воздействие на ее собственный персонал. В общем, получилось то явление, что всевластный правящий класс бюрократии, по личным качествам, начал становиться гораздо ниже «управляемых».

Как бы то ни было, на протяжении десятилетий недостатками нашего государственного управления фактически всегда были единообразие, центризм, унифицированность, безответственность первых лиц, формализм, которые не придавали ему ни устойчивости, ни динамики. Неустойчивость присуща государственному управлению потому, что при унифицированнос-

ти элементов, государственные органы схватывают адекватно только отдельные стороны, моменты управляемой действительности, в то время как другие проявления просто втискиваются в искусственно созданные для них структуры, формы и методы. Естественно, что все искусственное (шаблонированное) им мешает, они хотят из него вырваться, уйти, уклониться от него. Управление становится как бы чужим, враждебным управляемым объектам.

Для сохранения и навязывания искусственного государственным органам приходится постоянно бороться с отклонениями, преодолевать сопротивление среды. В результате система государственного управления погружается в состояние напряженности, зыбкости, внутренней конфликтности. Но поскольку жизнь всегда оказывается сильнее любых догм и канонов и рано или поздно прорывает их сеть, то государственное управление подвергается таким деформациям, которые вообще надолго выводят его из строя. Оно сотрясается революциями, пустыми, надуманными реформами, а общество теряет управляемость.

Динамизм государственного управления утрачивается по той причине, что участниками управленческих процессов всегда являются люди. Любая унификация их отношений ведет к заострению, формализации и омертвлению жизни. Не срабатывают здесь даже периодические реформы, пусть самого радикального свойства, ибо и они часто охватывают лишь отдельный круг явлений, оставляя многие вне преобразований, и, как правило, не продвигают развитие, а лишь компенсируют его отсутствие и к тому же влекут за собой существенные и безвозвратные общественные издержки.

Во многих развитых странах мира выход найден. Но в наших условиях требует совершенно нового мышления, фактически прорыва традиционных подходов. Речь идет не просто о реализации концепций разделения власти, федерализма, децентрализации, деконцентрации и других в государственном управлении. Имеется в виду признание системы государственного управления в качестве органической системы, составные части и элементы которой многообразны и способны к непрерывному саморазвитию.

Естественно, что статусы государственных органов и государственных должностей – это юридические установления, и в известной мере они должны быть стабильными, но реальное

функционирование им задается людьми, теми, кто в этих органах служит и эти должности замещает. Поэтому ни один однотипный орган и ни одна однотипная должность не реализуются абсолютно одинаковым образом. Их человеческий потенциал предопределяет многообразие конкретных и дифференцированных способов, форм, методов, операций и процедур по созданию и реализации управляющих воздействий. Самое большее, к чему реально здесь можно стремиться, видимо, состоит в том, чтобы путем установления компетенции государственного органа, обязанностей и полномочий по государственной должности ограничить произвол и добиться согласования управленческих решений и действий. Творчество же всегда будет оставаться за человеком.

При этом возникает ряд проблем. Первая проблема заключается в том, каким образом и насколько система субъекта государственного управления может охватывать и воспроизводить систему многообразных управляемых объектов. При ее рассмотрении нередко ссылаются на кибернетический закон У.Р. Эшби, согласно которому для обеспечения гомеостаза динамической системы необходимо, чтобы многообразие управляющих параметров соответствовало многообразию составляющих управляемых объектов. Закон этот, в общем, верен для кибернетических систем, но при применении в государственном управлении он нуждается в поправках на способность управляемых объектов к самоорганизации и самоуправлению.

Значит, субъект государственного управления не должен буквально повторять или воспроизводить в себе развивающееся многообразие общественной жизни. Вместе с тем, он не может и не реагировать на происходящее и оставаться как бы в стороне. Решение такой дилеммы видится в том, чтобы, с одной стороны, ограничить разумными и достаточными пределами вмешательство государственного управления в общественную жизнедеятельность людей, дав в последней простор ее естественным законам и формам, а с другой, сделать весьма многообразными и адаптивными сами управленческие процессы. Главное для субъекта государственного управления и его отдельных компонентов найти в управляемых объектах управляющие и контрольные параметры, а также «критические» точки, воздействуя на которые можно сохранять или преобразовывать их состояние.

Вторая проблема заключается в придании субъекту государственного управления такой конфигурации и таких свойств, которые бы, во-первых, позволяли использовать совокупную мощность государственного управления наиболее рационально и эффективно, а во-вторых, способствовали интеллектуальному усилению этой мощности при снижении удельного веса материальных затрат на нее. Первая часть данной проблемы требует умелого распределения целей и функций государственного управления по иерархической пирамиде государственных органов и должностей, причем распределения как по вертикали – принципы федерализма и самоуправления, так и по горизонтали – принципы специализации и комплексности управления. Необходимо слаженное и скоординированное развитие самостоятельности и ответственности человека, общественных самоуправленческих механизмов, общественного управления, менеджмента, местного самоуправления и государственного управления.

Логично, что многообразие форм и видов собственности, свободный рынок, международный обмен предполагают и предопределяют многообразие организационных структур ведения экономических и социальных процессов. Ими могут быть как крупные, диверсифицированные концерны, консорциумы, ассоциации, научно-производственные и производственные объединения, агропромышленные комплексы и фирмы, так и одновременно, рядом с ними и даже в их структуре – средние и мелкие предприятия, вплоть до основанных на семейном труде. Все зависит от объемов и технологии деятельности, охватывающей стадии производства, распределения, обмена и потребления.

Вторая часть названной проблемы обуславливает актуальность создания системы по развитию человеческого потенциала государственного управления. Здесь необходим комплексный подход, предполагающий управленческую подготовку не только собственно управленческих кадров либо государственных служащих для государственного управления, что у нас традиционно подразумевается, но и тех, кто находится в управляемых объектах, ориентируется на управляющие воздействия и воспринимает их. Ведь если те, кто по разным основаниям и причинам включаются в управленческие процессы, не будут понимать значения и смысла государственного управления, не смогут разделять его идеологии и ценностей, проводимой им государственной политики,

то трудно надеяться на то, что государство сможет реализовать объективно стоящие перед ним цели. Как это ни странно прозвучит, но вся система образования, воспитания и информации в обществе должна постоянно и неуклонно проводить линию на формирование управленческой культуры всех людей. Разумеется, не только ее, но вообще культуры, всех ее видов.

В качестве примера приведем обзор известной всему миру японской «мягкой» системы управления. Эта система является зеркальным отражением глубоких исторических традиций в отношениях между людьми на всех уровнях, которые вплетены в современное общество посредством семейных, школьных, корпоративных связей (школа – университет, университет – компания, компания – поставщик, бизнес – правительство, промышленность – торговля, корпорация – банк, торговая ассоциация – правительственный департамент и т.д.). Эти связи составлены из многообразной и все охватывающей мозаики личных отношений, коллективной работы, совместной учебы, одинакового социального происхождения. В японской культуре информация, ценностные установки, традиции, навыки становятся инструментами выработки и достижения общих целей. Вот понимание связанности управления с обществом, а общества с управлением [5].

Третью, в известной мере обобщающую, проблему можно сформулировать в виде набора правил, которые должны быть разработаны и реально использоваться для обеспечения многообразия и целостности системы государственного управления. Не претендуя на исчерпывающий перечень, хотелось бы предложить следующие правила дифференциации и согласования различных элементов государственного управления, способные придать устойчивость и динамизм соответствующей системе.

При формировании «древа» целей:

- четкое выделение главной цели, ради осуществления которой что-то создается в государственном управлении;
- правильное определение обеспечивающих целей (целей-средств), достижение которых способствует главной цели;
- прогностический учет производных или побочных целей, которые могут возникнуть при реализации главной и обеспечивающей цели и увести подсистему или ее отдельные элементы в сторону.

При построении функциональной структуры:

- предоставление подсистеме государственных органов (либо одному органу) управленческих функций, совместимых по направленности, предмету, содержанию и формам осуществления;

- сосредоточение в подсистеме достаточно насыщенного, концентрированного объема управленческих функций, позволяющего самостоятельно реализовывать комплексные управленческие задачи;

- обеспечение достаточного разнообразия управленческих функций с тем, чтобы они в общей совокупности и комбинировании отдельных из них соответствовали месту, роли и целям подсистемы управления;

- «наполнение» управленческих функций адекватными их содержанию и объему организационными, юридическими, информационными и иными ресурсами.

При создании организационной структуры необходимо:

- распределение общего объема организационного потенциала по вертикали и по горизонтали таким образом, чтобы общее, коллективное осуществление управленческих функций и полномочий подсистемы управления органично сочеталось с индивидуальным ответственным ведением конкретной управленческой работы;

- установление отчетливо видимых субординационных взаимосвязей, вычленяющих руководящие центры, оперативно исполнительские процессы, обслуживающие действия, линии подчинения и контроля;

- обязательное формирование координационных, горизонтальных взаимосвязей между одно- и разнородными элементами с тем, чтобы они имели значительный объем свободного, самостоятельного согласования своих действий;

- неременное выделение реординационных (инициирующих снизу) взаимосвязей, обеспечивающих самостоятельность и самоуправляемость нижестоящих элементов, а также их способность влиять на вышестоящие;

- согласованное «расположение» человеческого субстрата организационной структуры и технических средств управления, ведущее к повышению продуктивности управленческих усилий [5].

При организации управленческой деятельности необходимо учитывать:

– обеспечение совпадения социальной роли элементов государственного управления и возможностей людей, призванных его реализовывать;

– использование многообразных форм и методов осуществления одного и того же элемента государственного управления;

– последовательную ориентацию при работе с элементами государственного управления на их информационное, психологическое и педагогическое восприятие всеми участниками управленческих процессов.

Системное освоение всего лишь названных правил может способствовать развитию многообразия государственного управления и придания ему необходимых устойчивости и динамики.

Вопросы для повторения и обсуждения

1. Перечислите системные характеристики государственного управления, укажите на их различие.
2. Раскройте значение прямых и обратных связей в обеспечении системности государственного управления.
3. Раскройте содержание типичного и уникального в государственном управлении. Рассмотрите различия между ними.

Тесты по теме

- 1. Системный подход к изучению государственного управления позволяет осмыслить его как функционирование нескольких сложных систем, среди которых:**
 - A) система дипломатическая
 - B) управляющая, управляемая и взаимодействия
 - C) система этическая, эстетическая
 - D) инновационная, инвестиционная
 - E) управляемая
- 2. Под специфическим видом труда, требующим адекватной профессиональной подготовки и реализации в соответствующих приемах, способах, формах и методах следует понимать:**
 - A) управленческую деятельность
 - B) государственную службу
 - C) управление
 - D) управленческую технологию
 - E) управленческую технологию

3. Публичная или легитимная властная сила общества:

- A) президент
- B) парламент
- C) акимат
- D) государство
- E) фирма

4. В зависимости от сфер общественной жизнедеятельности выделяют следующие виды управления:

- A) культурное и духовное
- B) политическое и социальное
- C) управление массами
- D) этическое и эстетическое
- E) управление продажей товаров

5. Типичное в государственном управлении – это:

- A) выделение наиболее общего, определяющего, характерного, того, что отражает явление, процесс в главном и охватывает в нём самое существенное
- B) типичное означает классическое
- C) типичное означает традиционное
- D) типичное должно проявляться в равной мере повсеместно
- E) типичное означает унификацию

Глава 4

ЦЕЛИ И ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Вопросы:

1. Цели государственного управления
2. Общественные функции государства и виды государственного управления

4.1. Цели государственного управления

Цель государственного управления заключается в создании оптимальных условий для достижения определенного уровня развития общества и государства в соответствии с намеченными перспективами их развития. Цели государственного управления вытекают из целей государства и имеют уровневую структуру, построение которой основано на принципе «древа целей», позволяющем проследить взаимосвязь и согласованность целей разного уровня и содержания. Центральное место в иерархии целей государственного управления занимает стратегический уровень – генеральное направление государственной политики.

Управленческие решения по сути своей сводятся к деятельности по осуществлению избранных целей. Выбор цели является самым важным в разработке и принятии любого решения.

Вопрос о целеполагании в управлении вообще, а в государственном управлении особенно, относится к числу актуальных и важных для управленческой практики. Цель в государстве формируется под влиянием господствующих в обществе ценностей. Они отражают потребности развития общества в целом, а также конкретного объекта управления. Цели разнообразных текущих

решений исполнительных органов мотивируются установками вышестоящих организаций, здравым смыслом управляющих и повседневными потребностями людей.

Сформировать структуру целей государственного управления позволяет прием, получивший в научной литературе название древо целей, благодаря которому обеспечивается взаимосвязь множества целей и подцелей разного содержания (политических, экономических, социальных, духовных и др.), их согласованность для достижения поставленной задачи. Центральными, определяющими «ствол дерева» целей государственного управления являются стратегические цели, связанные с качеством общества, его сохранением или преобразованием. Иначе говоря, древо целей образует систему, каждый структурный элемент которой занимает определенное место и играет определенную роль в достижении главной цели. Формируется древо целей от общего к частному. Стратегические цели разветвляются в оперативные, фиксирующие крупные блоки действий по достижению первых, оперативные – в тактические, определяющие каждодневные и конкретные действия по достижению первых и вторых целей.

Древо целей – это образ, позволяющий сравнить систему целей государственного управления с деревом, уходящим «корнями» (средствами коммуникации) в «почву» (общество), которая его питает. Если же питательная среда не в состоянии обеспечить жизнедеятельность древа целей, то оно погибает, какими бы прекрасными не были предложенные идеи.

Под влиянием марксистской концепции экономического детерминизма в нашей стране первичной, основополагающей целью государственного управления считалось экономическое развитие. Такой подход приемлем лишь в том смысле и пределах, что экономика создает ресурсную базу для общества и решения его проблем. Превращение же экономики в самоценность часто ведет к разрушению системы «природа – общество – человек», что наблюдается во многих странах, в том числе и развитых. Поэтому главным для общества и тем самым для государственного управления является создание, поддержание и улучшение условий для свободной, спокойной, творческой жизнедеятельности людей, налаживание рациональных взаимоотношений между личностью, обществом и государством. Отсюда и иерархия целей государст-

венного управления, построенная на принципе приоритета потребности и интересов развития общества [14].

При формировании древа целей субъект управления должен иметь полную информацию о состоянии общества, его проблемах, болевых точках, ресурсах для достижения целей и т.д. Кроме того, структурируя систему целей, следует иметь в виду, что каждая предыдущая цель должна детерминировать последующую, а также развивать и дополнять основную цель. Атаманчук Г.В. выделяет следующие виды целей государственного управления, которые образуют следующие структуры [5]:

- общественно-политические, охватывающие комплексное, целостное, сбалансированное и качественное развитие общества;
- социальные, отражающие влияние общественно-политических целей на социальную структуру общества, взаимоотношения ее элементов, состояние и уровень социальной жизни людей;
- духовные, связанные с восприятием духовных ценностей, которыми руководствуется общество, потенциал которых станет условием реализации общественно-политических и социальных целей;
- экономические, характеризующие и утверждающие систему экономических отношений, обеспечивающих материальную основу реализации общественно-политических и иных целей;
- производственные, состоящие в создании и поддержании активности тех управляемых объектов, которые соответствуют вышеназванным целям и способствуют их осуществлению;
- организационные, направленные на решение организационных проблем в субъекте и объектах государственного управления;
- деятельностно-праксеологические, предполагающие распределение и регулирование деятельности по конкретным структурам, служебным и рабочим местам;
- информационные, ведущие к обеспечению намеченных целей необходимой, достоверной и адекватной информацией;
- разъяснительные, требующие отработки знаний, мотивов и стимулов, способствующих практическому осуществлению комплекса целей государственного управления.

Разумеется данная иерархия целей государственного управления во многом условна, но она создает определенный ориентир, представляющий собой последовательную этапность разработки целей государства.

Управленческие цели классифицируются по многим основаниям: по уровню на шкале общественно-политических ценностей – высшие цели и цели обыденной практики; по степени общности – общегосударственные, национальные, классовые, корпоративные, коллективные, индивидуальные; по значимости сфер жизнедеятельности общества – экономические, социальные, политические, культурологические, конфессиональные; по временным параметрам – долгосрочные, среднесрочные, краткосрочные, текущие: по актуальности – требующие безотлагательного осуществления независимо от ситуации и актуализированные сложившейся ситуацией; по достижимости – реально достижимые и возможно выполнимые и т.д.

Ранжирование целей – существенный аспект разработки решений [3]. В системе государственного управления можно выделить конкретные цели и цели глобального порядка, которые не должны противоречить общечеловеческим ценностям (свободе, демократии, социальной справедливости). Цели управления определяют суть управленческого решения: выбор действий, при помощи которых цели должны быть достигнуты [14].

Цели государственного управления должны быть признанными, привлекательными, популярными, поддерживаемыми гражданами и при этом – реальными. Чтобы все цели были поддержаны, опирались на возможности и силу управления, они должны быть переложены на строгий и ясный язык управляющих воздействий. Не вообще цели, а цели, достижимые в обозначенное время, в точном объеме и при использовании определенных ресурсов, цели, конкретизированные, четко доведенные до отдельного коллектива, группы, человека и вместе с тем, скоординированные между собой таким образом, чтобы одна цель не противоречила другой, а наоборот, способствовала ее реализации.

В настоящее время большинство граждан нашей страны не довольствуются потребностями низшего уровня, люди хотят максимально реализовать себя. Поэтому при принятии управленческих решений необходимо учитывать это. На это нацеливает и Конституция Республики Казахстан, в которой человек провозглашается высшей ценностью, а соблюдение его прав и интересов является обязанностью государства.

Целеполагание в государственном управлении на ближайшую перспективу должно быть определено только в контексте

качества жизни: упрочения правового и общественного порядка, удовлетворения наиболее важных материальных и духовных потребностей граждан, обеспечения права народа на достойное человеческое существование.

Переход к подлинной демократии предполагает, прежде всего, изменение технологии определения целей государственного управления. Основные принципы целеполагания в демократическом государстве – открытость, прозрачность и гласность.

Сущность управления требует налаженного механизма целеполагания. Субъектом формирования целей государственного управления может быть народ, правящая элита, глава государства. В условиях демократического государства субъектом формирования целей государственного управления является народ.

Иными словами, государственное управление основывается на иерархии, соподчиненности целей.

Вся история человечества свидетельствует, что формирование целей государственного управления – дело крайне сложное. Над этим процессом неумолимо довлеют три негативных фактора:

- субъективность;
- большое число целей, их изменчивость и противоречивость;
- неопределенность в развитии и функционировании государственного управления, управления регионами, экономикой и социальной сферой.

Важно также определить иерархию целей государственного управления, построенную на принципе приоритета потребностей и интересов развития общества, хотя построение абсолютной иерархии проблематично, как и познание абсолютной истины. Это всегда лишь субъективные оценки, кажущиеся оптимальными в конкретных условиях функционирования системы, которые могут приближаться к действительно оптимальным по мере изучения жизни общества.

Если приоритеты определены неверно, то это часто выявляется уже после того, как появились отрицательные последствия, неизбежные в данном случае.

В соответствии с Конституцией Республики Казахстан основным источником власти является народ, а политика государства направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь своих граждан. Достижению этой цели подчинены другие цели государственного управления, к которым следует отнести:

- обеспечение внутренней и внешней безопасности государства;
- создание условий для развития демократических институтов общества;
- гарантированная защита прав и свобод граждан;
- создание равных правовых условий для развития всех форм собственности, формирования рыночных механизмов;
- создание благоприятной экологической среды обитания;
- взаимовыгодное сотрудничество центральной и местной властей.

Главные цели государственного управления конкретизируются в целях-заданиях для каждого государственного органа. Государственные служащие должны уметь увязывать базовые, общезначимые цели и задачи с конкретными целями, поставленными перед организацией.

Антонова и ее коллеги в государственных организациях выделяют три вида целей: цели-задания, цели-ориентации и цели самосохранения [15].

Цели-задания государственным организациям устанавливаются вышестоящим субъектом управления – это собственно управленческие цели, т.е. цели управления социальной системой, содержательно ориентированные и подчиненные достижению главной ее цели. Они, как правило, закрепляются в нормативно-правовых документах: положениях, уставах, регламенте, которые отражают назначение данной организационной структуры, ее место и роль в системе управления, т.е. то, ради чего она создана.

Для любой организации важно, чтобы цели-задания были четко сформулированы. Чтобы деятельность органа была эффективной, нужны более конкретно поставленные цели и задачи для органа управления и его коллектива, так как каждый работает лучше, если ясно представляет, чего от него ждут. Цель определяет поведение, а целенаправленная деятельность – механизм, обеспечивающий работу органа управления.

При выполнении цели-задания возможно возникновение различных проблем:

- неадекватное восприятие их органом управления;
- возможное несоответствие между содержанием сформулированных задач и ожиданиями коллектива организации;
- противоречие между высокой важностью задач и низким ресурсным уровнем их обеспечения.

Цели-ориентации отражают общие интересы членов коллектива органа государственного управления и не должны противоречить социальным целям-заданиям. Идеальной является такая модель ориентации коллектива, когда бездействие воспринимается самими государственными служащими как несоответствие занимаемой должности, а отказ в приеме заявления, например, о факте злоупотребления служебным положением, порождает в коллективе негативное отношение, как к самому факту отказа, так и к факту злоупотребления.

Косвенно характер целей-ориентаций может быть определен путем анализа мотиваций. Например, если повышение зарплаты существенно сокращает текучесть кадров (при этом все остальные условия практически не изменяются), то это дает основание предполагать, что цели-ориентации членов коллектива определяются размером вознаграждения. В иных ситуациях доминирующими могут оказаться характер труда, возможность продвижения по службе, режим рабочего времени и другие факторы.

Цели самосохранения организационной структуры управления отражают ее стремление сохранить свою целостность и стабильность, равновесие во взаимодействии с окружающей средой.

Устойчивость – это постоянная цель и условие самосохранения организации. Речь идет, прежде всего, о преодолении текучести кадров, уменьшении числа реорганизаций, снижении конфликтности. Однако в этом случае есть опасность, что коллектив организации перестанет адекватно реагировать на изменение внешней среды, будет противиться переменам.

Кроме того, сам процесс достижения устойчивости грозит превращением ее в самоцель. Если это происходит, то в организации начинают создаваться службы, подразделения, должности, предназначенные главным образом для поддержания и сохранения системы с контрольными полномочиями. Не включенные непосредственно в осуществление целей-заданий, такие службы нуждаются в повышенном самоутверждении, что проявляется в стремлении расширить свои властные полномочия, контролировать не только результат, но и сам процесс деятельности тех подразделений, которые выполняют цели-задания. В результате может возникнуть ситуация, когда, например, решение может быть принято работником подразделения

по контролю, а нести ответственность – сотрудник, осуществляющий оперативно-управленческую деятельность, либо руководитель по контролю.

Таким образом, каждый орган управления должен быть ориентирован не только на достижение целей, заданных сверху, но и на выполнение внутренних задач.

Это обстоятельство не должно игнорироваться субъектом управления, и поэтому при постановке целей-заданий могут и должны учитываться и цели-ориентации организации.

Цели должны быть:

- масштабными, но реально достижимыми;
- понятными и понятыми во всей полноте работниками управляющих и управляемых организаций;
- скоординированными со всей своей совокупностью.

Цели государственного управления можно классифицировать по горизонтальному и вертикальному срезам. Горизонтальный срез представлен совокупностью общественно-политических, социальных, духовных, экономических, производственных, организационных, деятельностьно-праксеологических, информационных, разъяснительных целей.

В общественно-политических целях выражена стратегия развития общества на длительную перспективу. А высшей ценностью и целью общества и государства провозглашается человек, его права, свободы и гарантии их реализации. Стратегической долгосрочной целью развития Республики Казахстан является движение к обществу постиндустриального типа с целью повышения уровня и качества жизни населения.

Социальные цели предопределяются общественно-политическими целями. Следовательно, в Республике Казахстан они заключаются в создании условий, обеспечивающих достойный уровень и качество жизни человека.

Цели в духовной сфере состоят в создании условий для формирования высоконравственной, духовно богатой личности. Кроме того, они направлены на реализацию духовного потенциала граждан на реализацию общественно-политических и социальных целей.

Цели государственного управления в экономической сфере – это определение долгосрочной стратегии экономического развития, создание оптимальных условий для ее реализации.

Организационные цели направлены на создание оптимальной, эффективно действующей организационной структуры государственного управления.

Информационные цели направлены на установление прямых и обратных связей между объектом и субъектом управления с целью получения информации о реакции объекта на принятые управленческие решения и при необходимости коррекции управляющего воздействия. Важную роль в государственном управлении играют разъяснительные цели. Граждане государства должны четко представлять те задачи, которые решает государство, иметь аргументированную информацию о протекающих в обществе процессах, о мотивах решений органов власти, в том числе и непопулярных.

Представленный горизонтальный срез целей не дает полного представления об их субординации. Вертикальный срез располагает цели по их значимости: стратегические, оперативные, тактические. Оперативные цели выдвигаются на определенном временном отрезке, с учетом складывающейся общественно-политической и экономической ситуации. Тактические цели определяют конкретные действия по достижению стратегических и оперативных целей, поэтому их еще называют обеспечивающими.

Таким образом, можно сделать вывод, что анализируемые стратегии, программы, послания, концепции, доктрины, утвержденные Президентом Республики Казахстан, являются формой реализации полномочий Президента как главы государства в различных областях государственного управления. Их необходимость и целесообразность прямо вытекает из норм Конституции Республики Казахстан и Указов Президента Республики Казахстан.

4.2. Общественные функции и виды государственного управления

Функции управления в общем виде можно охарактеризовать как стабильные виды управленческой деятельности субъекта, осуществляемые для достижения поставленной цели.

Функции государственного управления – это виды деятельности органов государственной власти и управления и их должностных лиц, совершаемые в определенном нормативном порядке, направленные на регулирование общественных процессов и

отношений и необходимые для достижения поставленных целей. В рамках теории управления выделены следующие функции: анализ, целеполагание, прогнозирование, планирование и программирование, организация, координация, мотивация, контроль, регулирование. По отношению к государственному управлению они являются общими. Специфическими функциями государственного управления выступают, например, государственное регулирование экономики, лицензирование, проведение выборов и референдумов и пр. Некоторые функции государственного управления ориентированы на регулирование исключительно жизнедеятельности общества – это социально-организационные функции, другие функции направлены на упорядочение и совершенствование деятельности органов государственной власти и управления.

Выделяют внутренние и внешние функции государства [6]. К внутренним функциям государства относятся экономическая, политическая, социальная, правоохранительная, экологическая. К внешним функциям – оборонная, дипломатическая, внешнеэкономическая, внешнеполитическая, культурно-информационная, глобального сотрудничества, международно-историческая [5].

Виды государственного управления: координационное, субординационное, республиканское, региональное, муниципальное, частное (корпоративное), отраслевое (функциональное), территориальное, стратегическое, тактическое, оперативное, антикризисное, доверительное, административное воздействие, экономическое.

Модели государственного управления: традиционная, рациональная, маркетинговая.

Государство – важнейшее политико-правовое явление, играющее определяющую роль в жизнедеятельности людей. С ним практически связано становление и развитие человеческой цивилизации. Сущность общественной роли государства состоит в том, что, отражая общую волю всех граждан, оно оказывает целеполагающее, организующее, регулирующее влияние на все общество. Поэтому можно назвать два аспекта, которые определяют степень реализации государством своих общественных функций. Один – показатель того, насколько государство воплощает в себе общие потребности, интересы, цели и волю граждан, второй – то-

го, как оно практически управляет общественными процессами, обеспечивает развитие общества.

Государство как универсальная организация общества решает общественно значимые дела, управляя многообразными сферами жизни общества в интересах всех граждан. В этом смысле государство располагает такими возможностями и олицетворяет такие полномочия, которые могут быть использованы только во имя общего блага, в интересах всего общества. Государство является институтом, призванным обеспечивать соблюдение общих интересов. Платон в свое время дал следующее определение политики: «Политика – это искусство жить вместе», подчеркнув важную интегрирующую функцию государства, государственной политики, которая объединяет общество с неоднородными политическими и экономическими интересами, направляя его на реализацию общезначимых целей.

Государство одновременно выступает как социально-политический арбитр в обществе. Роль государства-арбитра связана с асимметричной структурой общества, различные группы которого и отдельные личности имеют собственные несовпадающие интересы. Отсюда возникает необходимость личностей и групп в арбитра, который устанавливал бы общие правила распределения общественных ценностей: богатства, здравоохранения, образования, социального обеспечения и т.п., наблюдал бы с правом вмешательства в это распределение, корректировал бы его с учетом социальной справедливости и стабильности в интересах всего общества. Особенность социально-политического арбитража государства состоит в том, что оно осуществляется в качестве контроля от имени всего общества, в интересах самого общества. В этом смысле государство является социально нейтральным институтом, противостоит любому влиянию и нейтрализует попытки оказывать на него воздействие. Осуществляя социально-политический арбитраж, государство предоставляет определенные гарантии одним (пособия, пенсии) и устанавливает ограничения для других (например, максимум землевладений, которые установлены в Японии, Египте и др.). Государство является арбитром в разрешении споров (национальных, классовых, религиозных и др.), ищет формы компромиссов, которые сохраняли бы основы социальной системы. Арбитражный вектор подвижен и зависит от конкретной ситуации.

Государство для реализации своих общественных функций осуществляет легитимное право на применение насилия. Оно выражается в наложении уголовного наказания, административных, имущественных и других санкций. В экстраординарных случаях острой борьбы противоборствующих сил арбитраж государства принимает специфические формы: вводится чрезвычайное положение, запрещаются деятельность определенных партий и объединений, митинги, демонстрации, если они дестабилизируют обстановку в стране. Легализованное насилие выражается от имени всего общества и применяется к тем лицам и организациям, которые нарушают установленные законодательством правила поведения.

Общественная роль, которую играет государство в управлении делами общества, решая основные вопросы общественного развития, реализуется через функции государства, направленные, в конечном счете, на удовлетворение разнообразных интересов как отдельных личностей, элит, социальных групп, так и всего общества.

Функции государства – это основные направления его деятельности, выражающие сущность и назначение государственно-го управления общественными делами.

Функции государства устанавливаются в зависимости от основных задач, стоящих перед государством на том или ином этапе развития, и представляют собой средство реализации этих задач. Содержание же задач определяется внутренними и внешними факторами. В зависимости от того, какие задачи стоят перед государством по управлению во внутренней жизни или на международной арене, различают внутренние и внешние функции государства.

Внутренние функции государства – это основные направления деятельности государства по управлению внутренней жизнью общества:

– экономическая – выработка и координация государством экономической политики, т.е. стратегии и тактики экономического развития страны в оптимальном режиме; регулирование отношений между гражданами и их организациями в экономической жизни общества;

– политическая – регулирование отношений между гражданами, социальными группами, классами нациями в связи с реализа-

цией их политических интересов, гармонизацией интересов различных групп общества;

– социальная – выработка социальной политики государства, обеспечение нормальных условий жизни для всех членов общества, регулирование отношений между гражданами, социальными группами по поводу их места в обществе;

– правовая – осуществление правотворчества (деятельность по подготовке, принятию и изданию правовых актов, содержащих нормы права), правоприменения (деятельность по реализации правовых норм путем принятия правоприменительных актов, повседневной работы по выполнению законов и по разрешению разнообразных вопросов управленческого характера), правоохранения (деятельность по защите прав и свобод человека и гражданина, по предупреждению правонарушений и привлечению к юридической ответственности правонарушителей и т.п.);

– экологическая – в последнее время выдвигается в разряд основных функций государства, которая включает регулирование деятельности людей в области использования окружающей среды [6].

Внешние функции государства – это основные направления деятельности государства на международной арене:

– оборонная – защита государства от внешних угроз и военной агрессии;

– дипломатическая – поддержание приемлемых отношений с другими государствами, субъектами международного права, представительство страны на международной арене;

– внешнеэкономическая – развитие взаимовыгодного экономического сотрудничества с государствами и группами государств на международной арене, участие в международном разделении труда, обмене новейшими технологиями, координации товарооборота, развитию кредитно-денежных связей и т.п.;

– внешнеполитическая – это поддержание мирового правопорядка, функция, связанная с поддержанием общих норм международного права с целью исключения глобальных конфликтов;

– культурно-информационная – взаимный информационный обмен и культурное сотрудничество между государствами;

– глобального сотрудничества – сотрудничество в решении глобальных проблем современности (экологических, энергетических, демографических и т.п.) [6];

– международно-историческая функция – поддержание свободы, суверенитета и исторического существования народов своей страны в рамках мирового сообщества [5].

Многие функции государства независимы от его правовой формы, например защита от внешних угроз. Для других функций государства основой выступают его социальная сущность и целевые ориентиры.

В целом государство выполняет разнообразные функции по поддержанию жизнедеятельности общества. И все они в той или иной степени связаны с управлением, реализуются через систему и аппарат управления. В общем смысле функция государственного управления фактически включает все функции государства, поэтому с точки зрения менеджмента можно сказать, что функции государства – это совокупность функций управления. Основными управленческими функциями государства являются руководство, координация, организация, контроль, принятие решений с целью сохранения и развития социума, упорядочения его структуры и деятельности, обеспечения безопасности граждан, создания оптимальных условий для их всесторонней жизнедеятельности.

Специфику государственного управления обуславливают характер и объем охватываемых этим управлением общественных явлений. В политическом аспекте смысл государственного воздействия – решение общих дел, мобилизация общества на достижение общезначимых целей, удовлетворение потребностей общества в целом, а не только отдельных граждан и социальных групп.

Отличительная особенность использования средств и методов государственного воздействия – возможность легитимного принуждения с помощью сил правоохранительных государственных органов.

Субъектно-объектная зависимость составляет сущностную характеристику государственного управления. Общественная система формирует главным образом содержание взаимодействия, выступающее как диалектическое сочетание потребностей, интересов общества и возможностей государства. От субъекта исходит информация (командная информация), от объекта поступает информация обратной связи (реакция на команду). Управляющая система в ее институциональном и структурно-функциональном оформлении в свою очередь предстает как совокупность

государственных органов и организаций с различной степенью власти и компетенции.

Государственное управление отличает возможность использования всех существующих в обществе разнообразных ресурсов: материальных, интеллектуальных, финансовых, информационных, силовых, демографических и т.д.

В зависимости от различных критериев (уровня, области, характера и объема управления) можно выделить различные виды государственного управления – совокупность способов и методов управления, которые использует государство.

Основополагающим в государственном управлении является уяснение роли и места человека и общества как субъектов и объектов управления. Всякое управление проявляется во взаимодействии субъекта и объекта управления. Интенсивность прямой и обратной связи зависит от вида и характера субъекта и объекта управления. По этому критерию можно различать демократический и авторитарный характер государственного управления. Если преобладают прямые связи управления (командная информация), а механизм обратной связи слабо развит или практически блокирован, – можно говорить об авторитарном управлении. Если механизм обратной связи хорошо развит наряду с прямой, – можно говорить о демократическом управлении [6].

По характеру взаимоотношений центра (центральных органов власти) и регионов (органов власти национально-территориальных и административно-территориальных единиц) различают субординационное и координационное управление.

Координационное управление реализуется в форме федерации или конфедерации, когда наряду с едиными центральными органами власти существуют и периферийные, обладающие полной или частичной самостоятельностью.

Субординационное управление базируется на административном подчинении периферии центру, воздействию на нижестоящие органы управления, принуждении к выполнению команд, поступающих из вышестоящих органов управления, что характерно для унитарных государств.

По критерию использования форм собственности выделяют республиканское, областное, муниципальное и частное (корпоративное) управление.

По воздействию на управляемый объект выделяют отраслевое (функциональное) и территориальное управление.

Отраслевое (функциональное) управление предполагает наличие вертикали соподчиненности от центра до предприятия. Оно реализуется через отраслевые министерства, которые осуществляют единую техническую политику в отрасли, обеспечивают необходимые внутриотраслевые и межотраслевые пропорции. При переходе к постиндустриальному развитию отмечается снижение роли отраслевого управления, так как развитие высоких технологий требует межотраслевого управления. На первый план выходят государственные корпорации, действующие на акционерной основе.

Территориальное управление направлено на рациональное размещение производства, углубление специализации и комплексное развитие регионов, выравнивание уровней их экономического и социального развития. Оно обеспечивается разграничением объемов полномочий между государственными и местными органами власти.

В зависимости от масштаба временных рамок управление подразделяется на стратегическое, тактическое и оперативное.

Стратегическое управление определяет долгосрочную ориентацию по вопросам развития общества в целом или по отдельным направлениям, сферам, объектам, территориям, намечает цели, задачи, стратегию развития общества и задает направление деятельности каждому звену управления. Основой стратегического управления являются стратегические планы, концепции развития и другие документы, отражающие постановку и методы достижения долгосрочных целей. Различают отраслевые стратегии, к которым относятся развитие наукоемких отраслей, использование ресурсосберегающих технологий; к функциональным относятся подавление инфляции, привлечение инвестиций; к общеполитическим – стабилизация, перестройка, социально-ориентированная политика и другие стратегии.

Тактическое управление – конкретные действия по реализации намеченных целей. Это краткосрочное управление, при котором на базе имеющейся информации происходит постоянное сравнение показателей стратегического плана с достигнутыми результатами за определенный период. Иногда происходит корректировка некоторых показателей стратегического плана, перес-

матрируются какие-либо цели, если выявляется действие ранее неучтенных факторов.

Оперативное управление призвано решать текущие или возникающие в результате нежелательных отклонений задачи. При этом ставятся конкретные, количественно измеряемые ориентиры и используется ситуационный подход, при котором выбирается приемлемый вариант исходя из сложившихся условий.

Выделяют также такой специфический вид ситуационного управления, как антикризисное управление, которое вводится для предупреждения и проведения процедуры банкротства предприятий; является принудительным и внешним, так как осуществляется органами, входящими в иную чем предприятие систему, включает управление через конкурсных управляющих, а также управляющих предприятиями-должниками по договору подряда.

Для сохранения конкурентоспособности предприятий иногда вводится доверительное управление, которое предполагает отделение функций владения от функций управления, осуществляется лицами по договору с органами государственного управления, трансформируется в профессиональное управление через специальных управляющих. Отношения с государством строятся не на властном подчинении, а на формальном равенстве сторон на основе договора.

Способы применения методов государственного воздействия могут быть административными и экономическими.

Административное воздействие – непосредственное влияние на интересы управляемых методами директивного принуждения, с помощью разрешения, запрета, дисциплинарных санкций, применяемых независимо от их мнения. Администрирование является необходимым компонентом любого управленческого воздействия, однако его масштабы могут быть различны. В структуре исполнительных органов оно имеет самостоятельное значение и реализуется через назначение, освобождение от работы, поощрение, наказание должностных лиц. Может иметь негативное значение, например, в экономике (подмена рыночных механизмов административными методами).

Экономическое управление – воздействие на объект управления косвенно, через воздействие на его экономические интересы, т.е. через хозяйственное законодательство, финансовую, денежную и кредитную государственную политику. В данном случае

отсутствует прямое директивное принуждение, объект управления свободен в выборе варианта действий, но в случае противоречия их законодательству применяются экономические санкции. Экономическое управление распределяется обычно по отраслям и сферам деятельности.

С точки зрения исторической типологии различаются традиционная и рациональная модели государственного управления.

Традиционную модель государственного управления, характерную для традиционных обществ, отличают следующие черты: 1) исторически сложившийся (традиционный) порядок управления и разделения функций в аппарате управления; 2) смешанный характер и нерасчлененность иерархии должностей и учреждений (случайны по своему составу); 3) отсутствие профессиональной бюрократии; 4) религиозное освящение традиционной власти; 5) отсутствие четкой регламентации обязанностей чиновников и специализации канцелярского труда.

Рациональная модель государственного управления характеризуется следующими определенными чертами: 1) рационализация всей системы государственного управления; 2) четкая система правовых норм, инструкций и административных правил, регламентирующих деятельность институтов управления; 3) формальная иерархия уровней управления, учреждений и работающих в них чиновников; 4) высокая степень функциональной дифференциации административного аппарата, функциональная модель управления; 5) наличие определенных принципов, регулирующих статус, материальное положение и продвижение по службе различных групп бюрократии; 6) формирование профессиональной бюрократии как особого слоя чиновников со своей корпоративной психологией; 7) регламентация обязанностей чиновников и специализация канцелярского труда.

Все виды государственного управления, так же как содержание, объем и формы проявления конкретных функций государства, обусловлены конкретным типом государства, социальной сущностью государства, определяются вектором его исторической эволюции. Главное при этом – достижение баланса путем сочетания потребностей, интересов общества и возможностей государства.

Великая депрессия, начавшаяся в 1929 году, способствовала появлению кейнсианской модели государственного регулирования

ния экономики. Вплоть до середины 1970-х годов происходило постепенное расширение объема государственных функций, повышение общественной роли государства, особенно в период становления «государства всеобщего благоденствия», иногда это может приводить к нарушению баланса между управленческими возможностями государства и потребностями общества. Например, распространение модели «социального государства» привело к повсеместному расширению функций государства. В период экономического роста государство рассматривалось как фактор экономической и социальной стабильности, и это сформировало определенную «социальную» модель государственного управления, определенный тип взаимоотношений между государством и обществом. Государственная политика доходов и расходов должна была целенаправленно оказывать влияние на общеэкономические условия, сглаживать колебания экономической конъюнктуры во избежание экономических кризисов и безработицы. Государство взяло на себя функции компенсации «отказа рыночного механизма». В основе тезиса об «отказе рыночного механизма» лежит предположение о том, что государство обязано предоставлять те блага, которые не могут быть предложены на базе самокупаемости частной экономикой, речь идет о здравоохранении, воспитании, образовании и т.п. К этим функциям постепенно прибавились и задачи в сфере сохранения естественных ресурсов общества, охраны окружающей среды (экологическая функция). Рынок обычно не проявляет активности в данной области, потому что это не входит в калькуляцию хозяйственных затрат. В результате государство взяло на себя не только функцию всеобъемлющей защиты от социальных и экономических рисков, но и функцию снижения рисков от последствий технологического и общественного развития.

Поворот к расширению государственной деятельности повысил требования к способности правительства как центра государственного управления принимать решения и предопределил необходимость разработки соответствующего инструментария для нижестоящих структур. Усложнение государственных задач привело к практически повсеместному провалу политики «социального реформизма» и волне «консервативных революций» на Западе (тетчеризм, рейганомика и т.п.). Появляется тезис об «отказе государства».

Дискуссии о причинах данного явления привели к определенным выводам о функциональных «границах» государства. Причина кроется не только в ограниченности финансовых ресурсов государства, но и в отношениях между рыночной экономикой и государством, в самой системе государственных действий. Сбои рыночного механизма могут быть компенсированы государством только задним числом. Государственные учреждения не могут проводить перспективное планирование и управление в данной области вследствие автономии рынка и воздействия общественных групп на государственные решения – так называемый отказ государства в политике.

В результате напрашивается вывод о «границах государства всеобщего благоденствия» и необходимости поиска новой модели взаимоотношений между государством и обществом, новой концепции государственного управления.

Таким образом, характер современной модели государственного управления во многом определяется взаимоотношением государства и гражданского общества.

В полной мере о действенной системе государственного управления можно говорить лишь в том случае, если эта система не замкнута сама на себе, а постоянно и эффективно взаимодействует с общественной системой, с институтами гражданского общества. Только через это взаимодействие гражданское общество способно влиять на демократический процесс, привнося в него гражданскую активность населения и тем самым препятствуя государственным структурам оградить его элитарно-бюрократическими барьерами.

Развитая и сильная демократия возможна только там, где граждане могут влиять на государственную власть и контролировать ее. Это предполагает тесное взаимодействие политической системы и гражданского общества. Как демократизм политической системы, так и зрелость гражданского общества прямо пропорциональны широте и интенсивности взаимодействия между ними.

По мнению политолога Соловьева А.М., можно выделить три типа взаимодействия государства и гражданского общества: подданные, конкуренты, союзники [6].

1. В первом случае отношения между государством и обществом характеризуются всевластием государства как политичес-

кого института. Государство имеет явный приоритет. Отношения в данном случае строятся по принципу властвования и подвластности, общество в целом предстает не как объединение граждан, а как совокупность подданных, которых необходимо интегрировать в качестве сообщества людей. Самодеятельность же населения часто рассматривается органами власти как посягательство на основы государственного устройства. Государство стремится расширить зону своего влияния на гражданское общество и контроля над ним. Этот тип отношений характерен для традиционной и авторитарной моделей государственного управления.

2. Вторая модель характеризуется переходным типом отношений. Вступая в диалог друг с другом, государство и гражданское общество одновременно стремятся к лидерству. Не только государство стремится расширить зону своего влияния на гражданское общество, но и последнее также пытается расширить свои прерогативы за счет прав институтов властного регулирования. В процессе конкурентной борьбы оба субъекта, как легко заметить из исторической практики, могут пренебречь законодательными нормами, ориентируясь на соображения политической целесообразности. Государство чаще демонстрирует волонтаристские тенденции, но и гражданское общество может использовать радикальные средства (например, в период Великой французской революции).

3. На постиндустриальном этапе развития цивилизации государство во взаимоотношениях с гражданским обществом может выступать и рассматриваться как некая административная структура, предоставляющая услуги, а гражданское общество выступает в роли клиента, получающего услуги от государства. Эта так называемая маркетинговая модель государственного управления характеризуется установлением партнерских отношений между государством и обществом.

Таким образом, возникновение маркетинговой концепции государства связано с происходящим в современную эпоху изменением подхода к общественной роли государства и характеру государственного управления, согласно которому выделяют три его возможных ориентации: 1) создание услуг и товаров без учета интересов населения; 2) создание услуг с последующим стимулированием спроса на них; 3) маркетинговая ориентация – изучение спроса с последующим определением содержания,

размера и характера услуг. При маркетинговой модели государственного управления государство все больше рассматривается как система организации государственного сервиса, как предприятие сферы услуг. Поэтому эту маркетинговую модель характеризуют ориентация на клиента и его запросы, приверженность активному стилю действий в решении конкретных проблем, предприимчивость и новаторство персонала, простота структуры и профессионализм кадров, чуткость к запросам населения, самостоятельность гражданского общества, замещающего государство на рынке услуг, конкуренция с частным сектором. Итак, за тысячелетия существования государство проявило себя как уникальная, универсальная и всеобъемлющая организация общества, обладающая разнообразными и динамичными характеристиками и выполняющая уникальные функции по управлению всеми жизненно важными сферами общественной деятельности. Вместе с тем потребность в эффективном воздействии на динамично развивающиеся современные сверхсложные общественные системы и процессы требует совершенствования методов государственного управления на основе системного подхода, рационализации его основных принципов, использования современных мягких управленческих моделей, чутко ориентированных на общественные запросы [6].

Вопросы для повторения и обсуждения

1. Виды целей государственного управления.
2. Охарактеризуйте принципы построения целей государственного управления.
3. Виды и функции государственного управления.
4. Перечислите внешние функции государства.
5. Опишите внутренние функции государства.

Тесты по теме

1. **Общественные функции государства, которые присущи ему в современный период:**
 - A) внутренние
 - B) внешние
 - C) производство и создание общественных товаров
 - D) правовое регулирование общественной жизни
 - E) политические

- 2. Функции государственного управления:**
- А) внутренние, внешние, общие и специфические
 - В) организация, регулирование, контроль
 - С) программирование, мотивация, мониторинг
 - Д) законодательная, исполнительная и судебная
 - Е) прогнозирование, проектирование, программирование
- 3. Функция государства, состоящая в создании организационно-правовых предпосылок для упорядочения и эффективной деятельности общества:**
- А) социальная
 - В) функция обеспечения целостности
 - С) экономическая
 - Д) правовая
 - Е) внутренняя и внешняя
- 4. Основное средство изучения обратных связей во взаимодействии систем управления и общества – это:**
- А) субъективный метод
 - В) объективный метод
 - С) социологический метод
 - Д) нормативный метод
 - Е) правовой метод
- 5. Система целей государственного управления включает:**
- А) «древо» целей
 - В) взаимосвязь целей различных подразделений
 - С) эффективность реализации целей
 - Д) разнообразие целей
 - Е) взаимозависимость целей

ПРИНЦИПЫ И МЕТОДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Вопросы:

1. Принципы государственного управления
2. Методы государственного управления

5.1. Принципы государственного управления

Принцип как понятие теории отражает в системе государственного управления закономерности, отношения, взаимосвязи между ее элементами. Это специфическое понятие, в котором содержатся не столько сама закономерность, отношение, взаимосвязь, сколько наше знание о них. Принцип есть фиксация результатов научного познания со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Прежде всего, в проблеме принципов государственного управления можно выделить три взаимосвязанных и взаимообусловленных аспекта [5]:

– онтологический, раскрывающий генезис принципов, их взаимосвязи с природой, сущностью, местом и ролью тех закономерностей, отношений и связей, которые они отражают; этот аспект способствует выявлению оснований, объективных предпосылок, необходимых для систематизации принципов государственного управления;

– гносеологический, связанный с анализом характера принципов, языком, логикой и структурой их адекватной научной интерпретации; это понятно изложенное и достоверное научное знание об онтологии того, что обозначается понятием принципа;

– методологический, показывающий роль принципов в теоретической и практической деятельности людей в сфере государственного управления, их значение как инструмента преобразования государственно-управленческих явлений, условия и способы их действенного применения в управленческой практике.

Принцип государственного управления представляет собой закономерность, отношение или взаимосвязь общественно-политической природы и других групп элементов государственного управления, выраженную в виде определенного научного положения, в большинстве своем закрепленного правом и применяемого в теоретической и практической деятельности людей по управлению [5, с. 234-236].

Основополагающее значение в осуществлении управления со стороны современного государства отводится принципу демократизма государственного управления. Утверждение этого принципа является результатом многовековой борьбы народов за признание их носителями суверенитета и единственным источником власти и соответственно за обеспечение прав и свобод каждого человека и гражданина.

Принцип демократизма воспроизводит народовластие в государственном управлении. Это – сложный и многогранный принцип, требующий прежде всего установления глубоких и постоянных взаимозависимостей между обществом и государством, между всеми компонентами общества и необходимыми им компонентами системы государственного управления. Принцип демократизма заключается в реализации управляемыми (социальными группами, коллективами, индивидами) своего права непосредственно или через избираемые ими органы участвовать в управлении государством и обществом. Государство же обеспечивает необходимые организационные, политические и материально-технические условия для осуществления народом управленческой функции. Чтобы фактически, а не декларативно, управляемые могли принимать участие в разработке проектов и программ и в утверждении государственных решений, им нужно иметь, во-первых, доступ к соответствующей информации; во-вторых, реальную возможность свободно выражать свое мнение по обсуждаемым проблемам; в-третьих, обладать средствами контроля за деятельностью управляющих на всех уровнях системы, которые обеспечивали бы исполнение власти и функций управления в рамках правил,

установленных с согласия общества; в-четвертых, управляемые должны быть защищены государством от любых форм принуждения при выполнении ими гражданских властных функций. В свою очередь демократия требует от руководителя при принятии решений исходить из интересов масс; опираться на силу народа и быть ответственным перед ним за принятые решения. Деятельность управляющего субъекта должна быть открытой для общества. Массы имеют право знать все; они могут судить обо всем.

Гласность, открытость – неотъемлемый элемент демократии, политической жизни свободного общества. Гласность включает следующие виды деятельности управляющего субъекта:

- объективное, всестороннее информирование управляемых о состоянии экономики, социальной сферы, общественных отношений, о внутренней и внешней политике государства в данный момент времени;

- регулярное опубликование официальных документов, аналитических отчетов, статистических данных, результатов социологических исследований и других материалов, характеризующих деятельность государственных органов всех уровней;

- публичное обсуждение проектов целевых программ национального и регионального уровней, намеченных руководством политических курсов, а также планируемых путей и методов их осуществления;

- открытость контроля за деятельностью управляющих органов, привлечение общественности к анализу и оценке результатов и последствий выполнения программ и планов.

Плюрализм – характерная черта современных политических режимов. Понятие плюрализма обозначает признание участия в государственной жизни различных взаимозависимых и вместе с тем автономных социальных и политических групп, партий, организаций, интересы, идеи и установок которых находятся в постоянном сопоставлении, соревновании, конкурентной борьбе. Плюрализм как элемент демократии исключает монополизм в любой его форме [3, с. 162].

В теории государственного управления понятие плюрализма можно рассматривать в онтологическом и гносеолого-методологическом аспектах. Онтологический аспект – это отражение в данном понятии бытия и функционирования в системе государственного управления разнообразных и противоречивых элемен-

тов, групп интересов и связанных с ними идей и установок. Плюрализм как методологическая категория характеризует подход при объяснении системы управления с позиции признания в ней закономерного многообразия центров власти и управления, автономности различных уровней субъектов управления и взаимодействия их по принципу координации. Это – подход, обосновывающий свободную борьбу мнений между участниками управления при выборе целей, альтернативных проектов и принятии решений, при определении средств и методов их осуществления. Плюрализм – мировоззренческая идея в составе управленческой культуры, предполагающая осуществление и состязательность в рамках единой системы различных и альтернативных ценностей и образцов поведения управляющих и управляемых.

Законность и признание обществом, то есть легитимность структур, правил, форм и методов деятельности государственных органов и поведения управляемых также является общим принципом государственного управления.

Принцип законности означает всеобщность требования соблюдать и исполнять законы. Органы государственной власти и должностные лица, органы местного самоуправления, граждане и объединения граждан обязаны соблюдать Конституцию и законы Республики Казахстан. Применительно к государственному управлению принцип конкретизируется в ряде требований, таких как верховенство закона и непосредственное действие конституционно закрепленных прав и свобод человека и гражданина; осуществление государственных властно-управленческих функций исключительно на основе законов и соответствующих им подзаконных актов.

Легитимность – тот элемент механизма в системе власти и управления, без которого она функционировать не может. Правовое обеспечение системы и поддержка общества – основные факторы, гарантирующие ее действенность.

Демократизм предполагает широкое развитие общественного самоуправления – не в качестве противовеса государственному управлению, а его дополнения и формы усиления регулирования общественными процессами. Демократическое государство не ставит целью взять под свой контроль и управлять всеми элементами и процессами общественной жизни. Последнее, как известно, действует в границах гражданского общества, являет-

ся функцией его институтов. Вместе с тем самоуправление целенаправленно внедряется или стихийно проявляется в условиях демократии.

Проблема общественного самоуправления пересекается с вопросом о местном самоуправлении как низшем уровне властеотношений, связанном с государственным управлением.

Принцип объективности государственного управления является исходным и обуславливает необходимость следования во всех управленческих процессах требованиям объективных закономерностей и реальным возможностям общественных сил. Он выражает зависимость системы государственного управления от: а) характера, уровня развития и закономерностей общества, прежде всего тех компонентов, которые выступают управляемыми объектами; б) общественных целей, поставленных и решаемых в данный исторический отрезок времени; в) наличных средств и ресурсов, подлежащих вовлечению в управление; г) внутренних закономерностей функционирования и развития управления как определенного системного общественного явления.

Принцип объективности отражает также широкий круг закономерностей, отношений и взаимосвязей организации, функционирования и развития государственного управления, связанных с преломлением и реализацией в нем целей, объективных условий и субъективного фактора общества. Нарушение этого принципа, вызываемое обычно субъективистскими, волонтаристскими отклонениями от природных и общественных закономерностей, приводят к большим потерям в жизни общества, направляет его усилия в необоснованную или негативную сторону, тормозит развитие, вызывает неприятие людьми государственно-управляющих воздействий.

5.2. Методы государственного управления

Для изучения политико-социальной и политико-правовой реальности применяются различные методы изучения, включая объективные и субъективные, социологические, политологические и общенаучные, теоретические и эмпирические.

Козбаненко В.А. выделяет структурно-функциональный, институциональный, поведенческий, сравнительный, исторический методы теории государственного управления [6]. Структурно-

функциональный метод предполагает рассмотрение государственного управления как некоторой целостности, некоторой системы, каждая составляющая которой имеет определенное назначение и выполняет специфические функции. Институциональный метод предполагает рассмотрение формальных структур правительства, основанных на предписаниях конституции. Поведенческий метод уделяет внимание исследованию поведения управляющих и управляемых, их мотивации. Сравнительный метод предполагает сопоставление, например, государства, бюрократии, различных способов реализации одних и тех же управленческих функций с целью выявления их общих черт и специфики, нахождения наиболее эффективных форм организации или оптимальных путей решения задач. Этот метод включает изучение и использование опыта других государств с целью повышения эффективности государственного управления. Исторический метод является одним из наиболее известных в социальных науках, требует изучения систем управления в их последовательном временном развитии, выявления связи прошлого, настоящего и будущего [6].

Государственное управление воплощает в себе как объективную, так и субъективную политико-социальную реальность, что, соответственно, определяет необходимость применения как объективных, так и субъективных методов при его изучении.

Объективный метод означает внешний взгляд на изучаемый объект – государство и его деятельность. Это способ объяснения совокупности элементов и взаимосвязей, составляющих государственное управление, через анализ объективных результатов управленческой деятельности безотносительно к их оценке познающим субъектом.

Субъективный метод предполагает рассмотрение объекта изнутри как собственной организации людьми своей политико-социальной, экономической и других видов жизни как реальности, связанной с общественными интересами и ценностями [3].

Объективный метод исходит из того, что объект, как отправной пункт анализа, существует независимо от познающего субъекта. При субъективном методе исходным пунктом анализа является не сам объект, а представление о нем тех или иных членов общества, точка зрения изучающего. Содержание субъективного метода составляет описание и объяснение политико-социальной реаль-

ности через призму отношений субъекта (его мнений, позиций, интересов). Ценностно-нормативный подход – его существенная сторона. Примерами объективного метода служат наблюдение, сравнение и обобщение явлений и процессов действительности, метод разработки описательных моделей управленческой деятельности и отношений, аналоговый метод и др. К субъективным методам можно отнести разнообразные социологические приемы изучения общественного мнения на предмет отношения и оценки конкретных управленческих действий государственных институтов, метод управленческого эксперимента и др. К этой группе субъективных методов относится совокупность приемов разработки нормативных управленческих моделей, конструирующих образы управления в идеале как он представляется субъекту.

Воплощением единства объективного и субъективного методов изучения и объяснения управленческих процессов служит научно-практический эксперимент, представляющий собой способ получения информации об изменениях в поведении и деятельности субъектов и объектов государственного управления, обусловленных воздействием на них некоторых управляемых и контролируемых факторов. Эксперимент – метод опытной проверки обоснованности и эффективности определенных научных положений и рекомендаций теории. В практике государственного управления – это важный источник эмпирических данных для принятия эффективных решений.

По аспектам влияния на интересы и мотивы поведения человека и соответственно по содержанию методы обеспечения реализации целей и функций государственного управления можно подразделить на морально-этические, политико-социологические, экономические и административные.

Государственное управление – это социальная деятельность людей и складывающихся на ее основе общественных отношений. Оно осуществляется в социальной среде и испытывает на себе ее влияние, особенно значительное со стороны социальной структуры общества. В этой связи вполне понятна роль социологических методов в научном познании государственного управления. Политико-социологический анализ позволяет решать многие теоретические и практические вопросы, связанные с разработкой стратегии управления и пониманием социальных потребностей, интересов и ценностей, которые определяют конкрет-

ное содержание задач, решаемых государственными органами. Политико-социологические методы связаны с условиями труда, быта, досуга людей, оказанием им социальных услуг, развитием общественной и политической активности. Они влияют на социально-политические интересы людей, их статус в обществе, возможности свободной самореализации. Углубление демократизма государства объективно ведет к возрастанию роли данных методов.

Социологические методы – средство изучения обратных связей во взаимодействии систем управления и общества, в частности, выражающихся в отношении отдельных социальных групп населения к тем или иным решениям государственных институтов. При помощи социологических методов, в частности, эмпирических, выясняется социальная эффективность государственной политики, включая экономическую, правовую систему, политическую и правовую культуру граждан [3].

Социологические методы в изучении государственного управления важны также потому, что они позволяют опустить научный анализ с макроуровня на микроуровень, то есть на уровень исследования конкретных отдельных индивидов, их поведения и ориентаций в сфере государственного управления.

Морально-этические методы представляют собой обращение к достоинству, чести и совести человека. Они включают в себя меры воспитания, разъяснение и популяризацию целей и содержания управления, средства морального поощрения и взыскания, учет психологических особенностей характера и ориентации человека и др. Смысл их состоит в том, чтобы выработать и поддерживать определенные убеждения, духовные ценности, нравственные позиции, психологические установки в отношении управления и тех действий, которые необходимы для его осуществления.

Экономические методы обусловлены ролью экономических интересов в жизни людей и соответственно в управленческих процессах. Возможности приобретения и расширения личной собственности, свобода предпринимательства, действующие в обществе материальные стимулы, характер и уровень оплаты труда, другие экономические явления всегда привлекают внимание, и, оперируя ими, органы государственной власти и местного самоуправления могут многого добиться в реализации целей и функций государственного управления.

Особое место в государственно-управленческой деятельности занимают административные методы, содержащие в себе способы, приемы, действия прямого и обязательного определения поведения и деятельности людей со стороны соответствующих управляющих компонентов государства. Их признаки: а) прямое влияние государственного органа или должностного лица на волю исполнителей путем установления их обязанностей, норм поведения и издания конкретных команд; б) односторонний выбор способа решения стоящей задачи, варианта поведения, однозначное решение ситуации, подлежащее обязательному исполнению; в) безусловная обязательность распоряжений и указаний, невыполнение которых может повлечь за собой различные виды юридической ответственности.

Порой административные методы ассоциируют с администрированием, хотя это разные понятия. Администрирование характеризует политический режим, определяет стиль государственного управления, состоящий в преимущественном использовании в управленческих процессах силового давления, жесткой подчиненности, команд и изысканий, обеспечиваемых подсистемой наказаний. Администрировать можно любыми методами, в частности экономическими и административными. В то же время сами административные методы вызваны необходимостью регулировать многие опасные технологии и виды деятельности с точки зрения интересов людей, общества и природы. Даже их наличие не всегда позволяет избежать аварийных ситуаций и чрезвычайных происшествий.

Важно не противопоставлять методы управленческой деятельности, а применять их комплексно, избирательно, в соответствии с обстоятельствами, характером ситуаций и уровнем поведения людей. Каждый метод имеет свои пределы, и в этих пределах он должен вовлекаться в государственное управление, в том числе и для обслуживания соответствующих стадий управленческой деятельности.

Вопросы для повторения и обсуждения

1. Принципы государственного управления.
2. Законность в государственном управлении.
3. Методы государственного управления.
4. Объективные и субъективные методы государственного управления.

Тесты по теме**1. Принципы государственного управления:**

- A) объективности, демократизма, правовой упорядоченности, законности
- B) разделения власти, федерализма, публичности государственного управления
- C) согласованности, взаимодополняемости, сочетание общих и частных интересов, последовательности
- D) порядочности, адекватности
- E) своевременности, актуальности

2. Назовите три группы принципов государственного управления:

- A) онтологический, гносеологический, методологический
- B) политический, социальный, экономический
- C) технический, методологический, аналитический
- D) правовой, политический, онтологический
- E) гносеологический, политический, правовой

3. Проблемы сущности и специфики государственного управления, его законы, принципы, формы и методы, а также особенности субъекта и объекта государственного управления – это:

- A) методы ТГУ
- B) принципы ТГУ
- C) функции ТГУ
- D) предмет ТГУ
- E) концепция ТГУ

4. Основное средство изучения обратных связей во взаимодействии систем управления и общества – это:

- A) субъективный метод
- B) объективный метод
- C) социологический метод
- D) нормативный метод
- E) правовой метод

5. Объективный метод исходит из того, что отправным пунктом анализа является:

- A) объект, существующий независимо от познающего субъекта
- B) представление об объекте тех или иных членов общества
- C) точка зрения изучающего
- D) объект, напрямую зависящий от познающего субъекта
- E) все, что касается управления

Глава 6

ОРГАНИЗАЦИОННО- ФУНКЦИОНАЛЬНАЯ СТРУКТУРА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Вопросы:

1. Построение организационной структуры государственного управления
2. Основания классификации государственных органов
3. Государственный орган: порядок образования и компетенция

6.1. Построение организационной структуры государственного управления

Государство как важнейший и сложный политический институт общества имеет определенную структуру, организацию внутренних звеньев. Государственный аппарат представляет собой систему взаимосвязанных органов государства, обеспечивающих функционирование публичной политической власти в обществе, практически осуществляющих функции государства и наделенных для этого государственно-властными полномочиями. Каждый государственный орган действует от имени государства, наделяется соответствующей компетенцией, определенной структурой и кадрами.

Организационная структура государственного управления формируется под воздействием как объективных условий и факторов общественного развития, так и субъективных, находящихся в самом государственном управлении. Объективные условия и факторы составляют ту «внешнюю среду», в которой сложилось и функционирует данное государство. Игнорирование этих условий либо внедрение другой организационной структуры государственного управления, сложившейся в иных объективных

условиях, неизбежно приводит к негативным последствиям. Механический перенос либо копирование зарубежной модели организационной структуры государственного управления без должной адаптации к местным объективным условиям даст мало что полезного. И наоборот, учет местных объективных условий и факторов общественного развития позволит обеспечить эффективность государственного управления и сформировать свою модель организационной структуры государства.

Со стороны объекта управления (социальная система) определяющее влияние на организационное построение государственного управления оказывают структура и состояние управляемых объектов. Именно объекты управления имеют приоритетное значение для «проектирования» организационной структуры управления, выступают источником формирования государственных органов и определения их компетенции. Деление населения по территориальному и производственному принципам определяет производственно-функциональную природу организационной структуры государственного аппарата. По объектному основанию сложились экономическая, социальная и административно-политическая сферы жизни общества. В указанных сферах осуществляется и деятельность государства.

Со стороны субъекта государственного управления на организационную структуру государственного аппарата оказывают влияние, прежде всего, функции государства. В этой связи исходным этапом организационного построения и определения компетенции государственных органов служит выявление необходимых в данный момент времени для государства функций, с помощью которых должно с наилучшим результатом осуществляться государственное управление, поиски оптимальных вариантов распределения этих функций между органами [16].

Функции выступают в качестве объективно необходимых направлений деятельности государства по решению стоящих перед ним конкретно-исторических задач, особого механизма государственного воздействия на общественные процессы. Принято считать, что в организационной структуре государственного управления должно быть сосредоточено столько организационного потенциала, сколько достаточно для рационального, полного и эффективного осуществления каждой из общественных функций государства [14].

К числу других субъективных факторов и условий, находящихся внутри государственного управления, можно назвать кадры государственного аппарата. От уровня их подготовки и компетентности зависит качество и эффективность государственного управления. И наоборот, низкая компетентность кадров имеет связь с негативной тенденцией роста государственного аппарата, увеличения численности управленческого персонала государственных органов.

Государство нельзя отождествлять с государственным аппаратом. Оно, как уже отмечалось, является всеобъемлющей, универсальной управляющей системой в обществе. В своем единстве государство, в отличие от его органов, обладает только ему присущими качественными признаками и системообразующими элементами, которые подчеркивают его целостность [17].

Вместе с тем следует учитывать, что задачи и функции государства и в целом его социальное назначение реализуется при помощи государственного аппарата. «Жить без этого аппарата, – указывал В.И. Ленин, – мы не можем, всякие отрасли управления создают потребность в таком аппарате» [18]. Задачи, стоящие перед государством в экономической, социальной и административно-политической сферах, определяют содержание работы его органов.

В учебной и научной литературе широко применяются понятия «органы государства» (государственные органы), «государственный аппарат», «механизм государства». Данные понятия взаимосвязаны между собой, находятся в одной предметной плоскости государствоведения, выражают организационные формы реализации государственной власти, обладают специфическими признаками (наличие особого разряда людей, органов, полномочий и др.). Все это позволяет некоторым авторам рассматривать механизм государства и государственный аппарат как идентичные понятия [19].

В то же время указанные понятия неравнозначны по своему объему и содержанию. С понятием механизма государства (государственного механизма) связывается совокупность различных государственных органов, организаций, вооруженных сил, материальных средств государственной власти [20].

Понятие механизма государства (государственного механизма) является широким, емким и многогранным. Что касается понятия государственного аппарата, то оно является более узким,

ограничивается лишь системой государственных органов, является составной частью механизма государства.

Основным элементом государственного аппарата и механизма государства в целом является государственный орган. Несмотря на разнообразие по компетенции и численности органов государства для всех них характерны общие черты. Каждый орган представляет собой определенным образом организованный коллектив людей (иногда в одном лице), выделенный в порядке общественного разделения труда по управлению, правомочный выступать от имени государства и участвовать в осуществлении государственной власти для выполнения задач, возложенных на орган; имеет определенную внутреннюю структуру; наделяется необходимыми финансовыми и материально-техническими средствами. Соотношение понятий «государственный орган», «государственный аппарат» и «механизм государства» можно рассматривать как единичное, особенное и всеобщее. Каждый отдельный государственный орган мы воспринимаем как нечто единичное, обладающее своими специфическими признаками, системная совокупность которых приводит нас к более широкому понятию «государственный аппарат». Познание государственной практики позволяет нам обнаружить повторяющиеся признаки государственных органов. В свою очередь, механизм государства как категория всеобщего объединяет общие черты и свойства государственных органов и в целом государственного аппарата, а также других элементов государственной власти.

Государственные органы, составляющие структуру государственного аппарата, создаются в целях осуществления задач и функций государства, наделяются соответствующей компетенцией и обеспечиваются государством необходимыми организационными и материально-финансовыми ресурсами, а в случае необходимости – опираются на принудительную силу государства.

Становление молодого государства в Республике Казахстан связано с укреплением, прежде всего, социально-политического единства государственной власти. Это означает единую природу всех органов, составляющих государственный аппарат и призванных решать задачи и осуществлять функции государства в новых условиях. Единство государственной власти базируется на определенной организационной основе и функциональном разделении управленческого труда. Все органы действуют на основе

Конституции Республики Казахстан, ее принципах и других законодательных актах. В структуре государственного аппарата выделяются отдельные системы органов со своими четко установленными функциями и полномочиями, взаимодействующих между собой и образующих в целом структурно-функциональную систему государства.

Научно обоснованное распределение управленческих функций государства между его органами позволяет четко установить роль и место каждого органа в структуре государственного аппарата и степень участия его в реализации задач и функций государства. При этом очерчивается круг вопросов, по которым государственный орган принимает решения самостоятельно либо по согласованию с другими органами. Если взаимоотношения между органами внутри одной системы (например, исполнительной, судебной, прокуратуры) основываются на соподчиненности и подконтрольности (поскольку центральные и местные звенья имеют общие предметы ведения при строгом соблюдении своей компетенции), то взаимоотношения между органами различных систем базируются на согласованности, скоординированности управленческих решений, на механизме сдержек и противовесов.

Государственные органы обладают определенными качественными признаками. К ним относятся:

- а) формирование органов по воле государства и в законодательном порядке;
- б) определение места и роли органа в структуре государственного аппарата;
- в) осуществление специализированных функций и организационно-правовых форм деятельности, вытекающих из задач и функций государства;
- г) наделение государственно-властными полномочиями в соответствующей сфере деятельности;
- д) наличие юридически закрепленной организационной структуры (подразделения, государственные должности и т.д.);
- е) наличие особого слоя людей, реализующих компетенцию госорганов на профессиональной основе (государственные служащие);
- ж) выступление от имени государства и от своего имени;
- з) охрана и гарантированность прав и законных интересов граждан;
- и) ответственность перед государством.

Указанные признаки государственных органов можно назвать статутными, базовыми. Они вытекают из социально-политической сущности государства как ведущего субъекта социального управления, характера и содержания деятельности государства, принципов, методов и форм государственного управления. В своей совокупности данные признаки позволяют провести разграничение между государственными органами и другими социальными структурами.

Следовательно, в механизме реализации государственной власти государственным органам принадлежит решающая роль. Именно они специально создаются для осуществления задач и функций государства. Выделенные выше качественные признаки государственных органов свидетельствуют о том, что эти органы обладают такими потенциальными (реальными) возможностями и средствами, которыми не обладают никакие другие организации. Это касается, прежде всего, государственно-властных полномочий, объективно необходимых для выполнения государственными органами своих функций.

Все государственные органы взаимодействуют между собой и составляют единую систему государственного аппарата. Это единство предопределяется единством социальной системы как объекта управления. С точки зрения эффективности управленческой практики субъект государственного управления должен максимально соответствовать по содержанию и формам своей деятельности потребностям общественного развития, функциям государства, обладать способностью решать управленческие задачи с учетом конкретно-исторических условий развития государства и общества.

6.2. Основания классификации государственных органов

Сложившийся государственный аппарат как целостная система состоит из отдельных подсистем, т.е. относительно самостоятельных групп органов, решающих свои задачи и реализующих свою компетенцию в соответствующей сфере государственной деятельности. Органы государства различаются между собой по способу образования, характеру и объему компетенции, по методам и формам выполнения ими государственных функций. Важным при этом остается вопрос о структуре государственного аппарата и классификации государственных органов.

Под структурой государственного аппарата принято понимать его внутреннее строение, порядок расположения составляющих звеньев аппарата, их соотношение [5, с. 162]. Структура государственного аппарата указывает на то, из каких органов он состоит, какова их взаимосвязь и субординация, на каких принципах основано построение и деятельность госаппарата. На основе структуры государственного аппарата представляется возможным дать классификацию государственных органов.

В учебной литературе нет однозначного подхода к классификации государственных органов. Так, одни авторы дают классификацию органов государства по порядку их создания и характеру выполняемых ими задач. В соответствии с указанными основаниями государственные органы подразделяются на три основные группы: представительные органы; исполнительные органы; судебные (правоохранительные) органы, в том числе органы конституционного надзора. Здесь нетрудно видеть отсутствие единого критерия классификации, ибо третья группа охватывает государственные органы с различным функциональным назначением и объемом компетенции.

Другие авторы наиболее важными частными системами современного государственного аппарата считают следующие: систему органов государственной власти, систему органов государственного управления, систему судебных органов и систему органов прокуратуры. Данная классификация отличается неполнотой, т.к. в ней представлены не все органы с контрольно-надзорными полномочиями. К тому же складывается впечатление, что кроме первой группы все другие органы не обладают государственной властью, а это не соответствует действительности [21].

Предлагаются и другие критерии классификации государственных органов: государственное устройство, отрасли деятельности и общие управленческие функции; территориальные пределы деятельности, содержание функций и характер компетенции, источники финансирования и методы распоряжения материальными средствами и др. [22]. Даже неполный обзор высказанных мнений по вопросу классификации органов государства свидетельствует о том, что данная проблема нуждается в дальнейшем теоретическом осмыслении на основе анализа действующего законодательства и государственной практики.

Классификация государственных органов важна, прежде всего, в познавательных целях. Исходя из этого, классифицировать органы государства можно по различным основаниям (по функциям государства, компетенции, по территориальным масштабам деятельности и т.д.), а потому любая классификация носит условный характер. Важно, чтобы она отражала существенные признаки государства, реальную структуру и функциональное назначение государственных органов.

В настоящем учебном издании в качестве основания классификации взята компетенция государственных органов. Как фундаментальная категория государственного управления компетенция включает функциональное назначение и полномочия госорганов. Компетенция выступает ключевым компонентом правового статуса органов государства, от которого зависит функционирование системы государственного управления в целом.

Социальное назначение государственных органов вытекает из функций государства. Последние являются объективно необходимыми направлениями деятельности государства по управлению общественными процессами. Функции имеют непосредственную связь с сущностью государства и его социально-политическим назначением, выражают основные направления предметной деятельности государства по решению стоящих перед ним задач в различных сферах жизни общества.

Объективная и непосредственная связь функций государства и функций государственных органов очевидна, поскольку сами функции государства реализуются государственным аппаратом. Именно в государственных органах происходит, соединение функций государства с функциями управления [23]. При этом функции и задачи государственных органов должны полностью соответствовать функциям и задачам государства и в максимальной степени способствовать их реализации. Отсюда следует, что любые изменения в функциях государства объективно приводят к изменениям функций государственных органов и, соответственно, их структуры.

Что касается полномочий, то они являются мощной властной силой, при помощи которой обеспечивается реализация функций государственных органов. Но здесь требуются пояснения в отношении сущности и механизма проявления такой фундаментальной категории государственного управления, как государственная

власть. На высшем уровне обобщения государственная власть – атрибутивный признак государства. В публично-правовых отношениях с государственной властью связывается организованное, регулирующее воздействие на общественные отношения и связи, сознание и поведение людей, выраженное в официальной форме и направленное на достижение социально полезных целей.

Государственная власть – едина, а потому не может делиться на части. Согласно Конституции Республики Казахстан (ст. 3), единственным источником государственной власти является народ [10]. Народ осуществляет власть через республиканский референдум и свободные выборы, а также делегирует осуществление своей власти государственным органам. Причем никто не может присваивать власть, ибо это преследуется по закону. Только Президенту предоставлено право выступать от имени народа и государства. Таким же правом пользуется Парламент в пределах его конституционных полномочий. Что касается Правительства и иных государственных органов, то они выступают от имени государства в пределах делегированных им полномочий. Всякое разделение государственной власти на составные части неизбежно создает условия для возникновения рассогласований или противостояний в государственном аппарате.

На уровне государственного аппарата государственная власть проявляет себя в виде властных полномочий государственных органов. Здесь следует особо подчеркнуть, что государственная власть не распределяется между органами государства. Последние лишь наделяются полномочиями по применению власти в пределах своей компетенции. Осуществляя свои полномочия, государственные органы выступают в различных отношениях от имени государства и от своего имени как особые субъекты управления. Объем властных полномочий должен быть вполне достаточным для реального осуществления функций государственных органов. Недостаточность полномочий ведет к сбоям в работе госоргана, чрезмерные полномочия содержат соблазн к злоупотреблениям служебным положением [24]. Функционирование системы государственных органов предполагает четкое разграничение их компетенции, установление в законодательном порядке гарантий, обеспечивающих реальность применения в необходимых случаях властных полномочий.

С учетом сказанного структуру государственного аппарата можно представить в следующем виде: представительные органы, исполнительные органы, судебные органы, контрольно-надзорные органы.

Всю систему государственных органов объединяет Президент Республики Казахстан с его администрацией. В то же время каждая из указанных групп государственных органов имеет свою систему органов. Так, в первую группу входят Парламент Республики Казахстан и местные представительные органы (маслихаты), во вторую группу – органы общей компетенции (Правительство Республики Казахстан и местные исполнительные органы – акиматы) и отраслевой (специальной) компетенции (центральные и местные отраслевые органы), в третью группу входят органы судебной системы (Верховный суд, местные суды), в группу контрольно-надзорных органов входят Конституционный совет и Генеральная Прокуратура Республики Казахстан.

Несомненно, на классификацию государственных органов оказывает влияние форма государства. Форма правления, форма государственного устройства, политический режим определяют структуру, содержание, функции, методы деятельности государственного аппарата.

6.3. Государственный орган: порядок образования и компетенция

Государственный аппарат охватывает огромное число органов, различающихся между собой по функциональному назначению, полномочиям, методам и формам деятельности. В то же время органы государства обладают общими признаками. В связи с этим необходимо уяснить понятие и обоснованность образования самостоятельного государственного органа, а также условия и факторы, при которых осуществляется реорганизация либо упразднение органа.

В учебной, научной и справочной литературе даются различные определения государственного органа. В одном случае – это государственная структура, обладающая организационным единством, собственной компетенцией и специальным назначением (законодательные, исполнительные, судебные государственные органы) [25]. В другом случае государственный ор-

ган рассматривается как составная часть механизма государства, имеющая в соответствии с законом собственную структуру, строго определенные полномочия по управлению конкретной сферой общественной жизни и органически взаимодействующая с другими частями государственного механизма, образующими единое целое [19]. В третьем случае государственный орган рассматривается как организованный коллектив, образующий самостоятельную часть государственного аппарата, наделенную собственной компетенцией, выполняющую публичные функции, структура и деятельность которой регламентированы правом [21]. В четвертом случае – орган государственного управления есть, прежде всего, разновидность социальной организации – административный трудовой коллектив, представляющий сложную систему групп, как формальных и неформальных; этой организации вменено в обязанность выполнение определенных функций в сфере государственного управления [26]. Имеются и другие определения государственного органа, отражающие взгляды авторов на сущность и специфические признаки данной категории государственоведения.

Государственный орган отличается существенным образом от других государственных и негосударственных структур (предприятий, учреждений, организаций и т.д.). В законодательстве Республики Казахстан предпринята попытка дать определение государственного органа и государственного учреждения, не являющегося государственным органом. Так, государственным органом является государственное учреждение, уполномоченное на выполнение функций государственного управления и контроля, создаваемое в установленном законодательством порядке [27]. Что касается государственного учреждения, то оно, в отличие от государственного органа, является некоммерческой организацией, обладающей статусом юридического лица, созданной для осуществления иных, неуправленческих функций в организационно-правовой форме учреждения. Общее управление государственным учреждением осуществляет уполномоченный орган, определенный в соответствии с законодательством.

В целях унификации порядка определения правового статуса государственных органов в Республике Казахстан действует специальная Инструкция [27]. Она распространяется на государственные органы, подчиненные и подотчетные Правительству и

акимам всех уровней. При необходимости данная Инструкция может быть применена и при разработке Положений об иных государственных органах.

Учредителем государственного органа является государство в лице Президента, Правительства, акимов столицы, областей, городов республиканского значения. Учредительными документами являются акт о создании государственного органа и Положение о нем. Финансирование деятельности государственного органа осуществляется только из государственного бюджета. В установленном порядке утверждаются структура и предельная штатная численность государственного органа.

Наименование государственного органа определяется актом о его создании. Полное наименование государственного органа должно содержать указание на уровень данного органа (республиканский, региональный, местный), а в необходимых случаях также на ведомственную подчиненность. К республиканскому уровню относится государственный орган, деятельность и полномочия которого распространяются на всю территорию республики. К региональному уровню относится государственный орган, деятельность и полномочия которого распространяются на территорию двух и более областей. К местному уровню (областной, города республиканского значения, столицы и пр.) относится государственный орган, деятельность и полномочия которого распространяются на территорию соответствующей административно-территориальной единицы.

Государственный орган является юридическим лицом, имеет печати и штампы со своим наименованием на государственном языке, бланки установленного образца, а также в соответствии с законодательством счета в банках.

Государственный орган может вступать в гражданско-правовые отношения от собственного имени. Выступать стороной в гражданско-правовых отношениях от имени государства государственный орган может только в случаях, если он уполномочен на это в соответствии с законодательством. Что касается государственных исполнительных контрольных и надзорных органов, то им запрещается вступать в договорные отношения с субъектами предпринимательства на предмет выполнения обязанностей, входящих в компетенцию этих органов. Если государственному органу в соответствии с законодательными актами предоставлено

право осуществлять приносящую доход деятельность, то доход, полученный от такой деятельности, направляется в доход государственного бюджета.

При образовании государственного органа непременно определяются его функции, основные задачи и полномочия. Функции органа вытекают из функций государства путем их конкретизации и детального определения в Положении о государственном органе. К основным задачам государственного органа относятся те, которые определены:

- а) законодательными актами Республики Казахстан;
- б) актом о создании государственного органа;
- в) положением о государственном органе.

Одновременно устанавливаются полномочия органа, необходимые для реализации его основных задач и функций. При этом деятельность государственного органа осуществляется в соответствии с Конституцией и законами Республики Казахстан, актами Президента, Правительства, иными нормативными правовыми актами, а также Положением о государственном органе.

Для осуществления своей деятельности государственный орган наделяется обособленным имуществом на праве оперативного управления. Имущественный комплекс госоргана формируется за счет имущества, переданного ему государством, и состоит из основных фондов и оборотных средств, а также иного имущества, стоимость которых отражается в балансе государственного органа. Имущество, закрепленное за республиканскими государственными органами, относится соответственно к государственной собственности. Имущество, закрепленное за органами, созданными за счет имущества соответствующей административно-территориальной единицы, относится к коммунальной собственности. Государственному органу может быть предоставлено право распоряжения имуществом. В этих целях законодательством устанавливается предельный размер стоимости имущества, которым может распоряжаться государственный орган.

Образование государственного органа предопределяется как объективными, так и субъективными факторами развития общества и государства. Как уже отмечалось, к объективным относятся факторы, вытекающие из потребностей социальной системы как объекта государственного управления. Субъективные факторы связаны с формированием государственного органа,

приспособленного решать задачи и выполнять функции государства в рыночных условиях. Все это учитывается при создании государственного органа, установлении его компетенции, структуры, методов и форм деятельности.

Социально-экономические преобразования в Республике Казахстан обусловили появление новых государственных органов, которые отсутствовали в советское время. Например, Агентство по стратегическому планированию, Министерство экономики и бюджетного планирования, Министерство регионального развития, Агентство по регулированию естественных монополий и др. Некоторые министерства упраздняются, возникают новые в связи с поставленными перед государством стратегическими целями. Интенсивные преобразования в экономической, социальной и административно-политической сферах приводят к реформированию и модернизации системы государственного управления. В этом направлении принят ряд важных нормативных правовых актов по вопросам совершенствования организационной структуры государственного управления, реформирования системы государственных органов, уточнении их компетенции.

Так, Указом Президента Республики Казахстан от 6 августа 2014 года «О реформе системы государственного управления Республики Казахстан» в соответствии с подпунктом 3 статьи 44 Конституции Республики Казахстан в целях модернизации и повышения эффективности системы государственного управления, оптимизации государственного аппарата и формирования компактного Правительства Республики Казахстан были реорганизованы и расформированы министерства, агентства и комитеты. В результате было образовано компактное правительство с 12 министерствами.

Главная цель преобразований государственного аппарата – сделать управление более оперативным. Долгосрочные стратегии развития Казахстана предусматривают в этом направлении решение следующих задач: сконцентрировать внимание на осуществление лишь главных функций, то есть таких, которые в состоянии выполнить только государство, создать небольшой по численности, но высокий по квалификации кадров аппарат, владеющий методами стратегического планирования; осуществить децентрализацию функций внутри госаппарата от центра к регионам и от государства в частный сектор; больше внимания уделять подведомственным

объектам, их потребностям; повысить полномочия и ответственность должностных лиц и др. Все эти задачи оказывают влияние на формирование государственного аппарата в целом и на создание либо упразднение отдельного органа.

В теории и практике государственного управления сложились определенные ориентиры при образовании самостоятельного государственного органа. Эти ориентиры определяются Конституцией и иными законодательными актами республики, предусматривающими образование конкретных органов государства; общественными потребностями и интересами в управляющем воздействии и соответственно появлении объективно необходимых функций управления; тенденциями возрастания либо уменьшения роли и объема данных функций управления в решении стратегических задач развития общества и государства; региональными особенностями и местными условиями; положениями о том, что недопустимо возлагать на орган несовместимые по характеру и содержанию функции.

Конституцией Республики Казахстан заложены фундаментальные основы новой государственности, сформирована единая государственная власть, способная регулировать и направлять общественное развитие.

Наряду с этим Конституция и иные законодательные акты Республики Казахстан предусматривают порядок и условия образования государственных органов, назначения (избрания) и освобождения от должности высших должностных лиц государства. К ним относятся Президент, Парламент, Правительство, Конституционный совет, органы суда и прокуратуры, местные представительные и исполнительные органы.

Понятие государственного органа обычно связывается с организованным коллективом людей (государственные служащие и иные лица).

В то же время в государственной практике имеют место исключения, в частности Конституционным законом Республики Казахстан «О Президенте Республики Казахстан» от 26 декабря 1995 года № 2733 определен особый статус Президента Республики Казахстан, стоящего на вершине пирамиды государственного аппарата.

В этой связи возникает вопрос о том, является ли пост Президента страны государственным органом или это только статус

высшего должностного лица государства? В учебной литературе высказано мнение, что президенты (акимы) представляют особый вид органов – должностных лиц, возглавляющих единоначальные органы [15]. По действующему законодательству должностные лица Республики Казахстан по своему статусу относятся к уполномоченным органам, ибо они вправе принимать нормативные правовые акты в соответствии с их компетенцией, установленной Конституцией, а также законодательством, определяющим правовой статус этих должностных лиц [28]. Следовательно, пост Президента Республики Казахстан относится к уполномоченным органам, составляющим государственный аппарат, с той лишь оговоркой, что это высшее должностное лицо государства.

Согласно Конституции Республики Казахстана, принятой на республиканском референдуме 30 августа 1995 года, двухпалатный Парламент Республики Казахстан является высшим представительным органом Республики, осуществляющим законодательные функции. Организация и деятельность Парламента Республики Казахстан, правовое положение его депутатов определены Конституцией, Конституционным Законом «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» от 16 октября 1995 г. № 2529 [29] и другими законодательными актами. Полномочия Парламента начинаются с момента открытия его первой сессии и заканчиваются с началом работы первой сессии Парламента нового созыва. Срок полномочий Парламента определяется сроком полномочий депутатов Мажилиса очередного созыва. Досрочное прекращение полномочий Парламента может быть осуществлено только в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией Республики Казахстан.

Парламент Республики Казахстан состоит из двух Палат: Сената и Мажилиса, действующих на постоянной основе.

Наименование «парламент» является родовым – оно отражает название высшего представительного (законодательного) органа демократического государства. В зарубежных странах парламент нередко имеет название, связанное с историческими и национальными традициями народа (например, в Польше – Сейм, в Израиле – Кнесет, в Испании – Генеральный Кортес, в Кыргызской республике – Жогоргу Кенеш и т.д.).

Формирование и компетенция Правительства установлены Конституцией (Разд. V) и Конституционным законом Республики

Казахстан от 18 декабря 1995 г. № 2688 «О Правительстве Республики Казахстан» [30]. Наименование «правительство» – также является родовым. Оно обозначает высший исполнительный орган государства. Согласно Конституции, Правительство, как собственное наименование, применяется для обозначения высшего органа исполнительной власти страны.

При образовании самостоятельного государственного органа первостепенное значение приобретают его функциональное назначение и властные полномочия. От того, как будут решены вопросы в отношении указанных элементов статуса органа, во многом будут зависеть эффективность его работы, роль и место в государственном аппарате. Четкое определение сферы деятельности и компетенции государственных органов, форм их взаимоотношений между собой и согласованности действий, а также взаимоотношений с негосударственными органами и другими организациями – основа эффективности управленческих действий государственного аппарата. Характер и формы взаимоотношений между различными органами государства всецело определяются Конституцией и законодательными актами Республики Казахстан.

В теории государственного управления утвердилось положение о том, что изменение управленческих функций органов государства, поиск оптимальных вариантов сочетания этих функций в различных органах является ключевым фактором совершенствования структуры государственного аппарата. При этом деятельность органа государства носит целенаправленный характер. В свою очередь, цель создания органа отражает потребности общественной практики, а потому предопределяет направление деятельности государственного органа.

За период становления государственности в Республике Казахстан структура государственного аппарата многократно изменялась. В конечном счете суть всех реформ в системе управления сводилась к установлению объема и характера функций государственных органов, адекватных и приспособленных к условиям рыночной экономики. Создание гибкой и рациональной структуры государственного аппарата осуществляется путем объединения функционально близких друг к другу органов.

В то же время реформа системы государственных органов не самоцель, а имеет более глубокие основания. Речь идет о соци-

ально-политических и экономических факторах преобразования самого государства. Реформирование системы государственного управления в Республике Казахстан направлено на совершенствование механизма реализации конституционных положений о президентской форме правления. При этом решаются задачи по усилению контроля со стороны главы государства за деятельностью исполнительных органов, проведению системы государственного управления в соответствии с уровнем социально-экономического развития республики, созданию оптимальной структуры государственного аппарата, ликвидации дублирования функций и многозвенного контроля, отказу от прямого управления и правовой регламентации деятельности хозяйствующих субъектов со стороны исполнительных органов, передаче некоторых государственных функций в частный сектор, экономии государственных средств за счет сокращения госорганов и др.

Вопросы образования, реорганизации либо упразднения того или иного органа на уровне отдельного либо крупномасштабного преобразования государственного аппарата непременно должны решаться в соответствии с долгосрочными приоритетами развития республики.

Государственный орган есть определенным образом организованный на основе закона коллектив людей, выступающий в качестве структурной единицы (элемента системы) государственного аппарата, имеющий свое строго установленное функциональное назначение и наделенный для этого соответствующими государственно-властными полномочиями. Каждый орган как элемент системы государственного аппарата несет свою, нормативно определенную функцию по решению общих и конкретных задач.

Вопрос о компетенции государственного органа является одним из ключевых в государствоведении. Какие бы аспекты государственного воздействия на социальную систему не рассматривались, обнаруживается их неременная связь с компетенцией соответствующего государственного органа. Стратегией развития Казахстана на период до 2050 года предусматривается создание такой структуры управления, которая была бы оптимальной. В связи с этим выдвигается проблема – привести компетенцию государственных органов и систему государственного управления в целом в полное соответствие с требованиями современного этапа развития общества.

Слово «компетенция» происходит от латинского «competentia» (круг знаний, ведение, соответствовать, подходить и т.п.) и в буквальном смысле означает, с одной стороны, круг вопросов или дел, в которых имеет познание данное лицо либо орган, а с другой – круг полномочий (совокупность прав и обязанностей), позволяющих решать эти вопросы и вести дела. Говоря о компетенциях, следует отметить, что до сих пор нет единого теоретического мнения по поводу сущности этого понятия. Так, в большом энциклопедическом словаре «компетенция (от лат. *compero* – добиваюсь, соответствую, подхожу) дается два емких содержания: 1) круг полномочий, предоставленных законом, уставом или иным актом конкретному органу или должностному лицу; 2) знания, опыт в той или иной области.

Традиционно цели образования определялись набором знаний, умений, навыков, которыми должен владеть выпускник. В настоящее время такой подход оказался недостаточным. Происходит резкая переориентация оценки результата образования с понятий «знания», «умения» и «навыки» на понятия «компетенция», «компетентность» обучающихся. Соответственно, фиксируется компетентностный подход в образовании, как попытка отказаться от книжно-абстрактного знания как результата образования на любом уровне. Это признание того, что подлинное знание – это индивидуальное знание, созидаемое в опыте собственной деятельности [31].

В научной литературе существует большое количество определений понятий «компетенция» и «компетентность», выдвинутых отечественными и зарубежными учеными. Из всего многообразия, на наш взгляд, более правильным является следующее их содержание. Понятие «компетентность» несколько шире понятия «компетенция». Ученые отмечают, что компетентность – это совокупность необходимых знаний и качеств личности, позволяющих профессионально подходить и эффективно решать вопросы в соответствующей области знаний, научной или практической деятельности. Компетенция представляет собой совокупность определенных знаний умений, навыков, в которых человек должен быть осведомлен и иметь практический опыт работы. Определение компетенции исключает качества личности, необходимые для эффективного решения проблем.

Компетентность связана с определенным видом профессиональной деятельности, совокупностью знаний и качеств личнос-

ти и означает, согласно словарю С.И. Ожегова, «знающий, осведомленный, авторитетный в какой-либо области», вторая же имеет следующее значение: «круг вопросов, в которых человек хорошо осведомлен» [32, с. 288].

Поэтому иногда можно услышать фразу: я не компетентен в решении этих вопросов, т.е. человек не имеет полномочий принять решение в этой области.

Исходя из сказанного, можно сделать вывод о том, что компетентность и компетенция являются понятиями взаимодополняемыми и взаимообусловленными, но не тождественными: компетентный человек, не обладающий правомочиями (компетенциями), не может в полной мере и в социально значимых аспектах ее реализовать. Такое понимание можно найти в определении, характеризующего компетенции как совокупность того, чем человек располагает, а компетентность – как совокупность того, чем он владеет, т.е. возможностью принятия конкретного решения.

В государственном управлении понятие «компетенция» приобретает официальное, юридическое значение. Мы говорим о компетенции государственного органа, компетенции должностного лица. В иных случаях понятие компетенции употребляется в отношении лиц, осуществляющих управленческие (исполнительно-распорядительные) функции в негосударственных организациях.

В научной литературе проблема компетенции государственных органов обсуждается много лет. Расхождения во взглядах ученых обнаруживаются прежде всего в определении структуры (составных частей) самого понятия компетенции. В одних случаях под компетенцией государственного органа понимается совокупность его прав и обязанностей, в другом – круг вопросов (предметов) ведения и совокупность полномочий госоргана, взятых вместе, в третьих - в компетенцию органа включаются также территориальные пределы предметов ведения и полномочий.

Проблема компетенции органов управления подверглась специальному исследованию Б.М. Лазаревым [33]. Он определил компетенцию как систему полномочий органа государственного управления по осуществлению государственной власти. При этом отмечается, что элементами компетенции являются не сами управленческие функции и не управляемые объекты, а права и обязанности осуществлять указанные в законе функции применительно к определенному рода объектам. Другим элементом

компетенции являются формы управленческой деятельности (право издания актов управления, ведение официальных переговоров и т.д.).

В связи с исследованием проблемы функций органов управления вопросы соотношения функций и компетенции вновь привлекли внимание ученых. Анализируя сложную структуру управленческих взаимоотношений, проблему установления функций органа государственного управления в соответствии с его положением в системе управления и реальным управляющим возможностям, Г.В. Атаманчук приходит к выводу о том, что вместе с полномочиями элементом компетенции органа являются его функции. Исходя из этого компетенцию органов государственного управления он определяет как юридическое выражение совокупности функций и полномочий органа в соответствующей сфере общественной жизни [34]. К подобному выводу приходит и И.Л. Бачило. Она отмечает, что функции, входя составной частью в компетенцию органа, определяют, что делает орган. Осуществляя определенные ему функции и полномочия, он реализует свою компетенцию, действует в соответствии с ней и в ее пределах [35]. Анализ приведенных и не приведенных в данном обзоре точек зрения позволяет констатировать: 1) тезис о том, что полномочия – обязательный элемент компетенции государственного органа, никем не оспаривается и является общепринятым; 2) в вопросе о том, входит ли предмет ведения, круг дел, функции в компетенцию государственного органа, имеются разногласия.

Вполне очевидно, что поиск сущностных признаков понятия компетенции органа государства имеет принципиальное значение для развития теории и совершенствования практики государственного управления. Прежде всего, компетенция неотделима от предметной стороны деятельности органа государства. Действительно, вне сферы своей деятельности, вне функций полномочия госоргана теряют смысл. Именно для выполнения возложенных функций орган государства наделяется необходимыми властными полномочиями (правами и обязанностями). Безпредметных полномочий государственных органов не может быть. Поэтому не случайно функции и полномочия фиксируются одновременно в уставном документе о статусе государственного органа.

С другой стороны, необходимо определить, что понимается под содержанием понятий «предмет ведения», «круг дел», «функции» органа государства. Здесь четко должно быть прове-

дено разграничение между объектом и субъектом государственного управления. Совершенно ясно, что сами подведомственные объекты (в широком плане общественные отношения либо отдельные группы общественных отношений) не могут входить в состав понятия компетенции государственного органа. Они потому и называются объектами управления, что принимают на себя управляющее воздействие со стороны соответствующего государственного органа. Объект и субъект – это самостоятельные элементы системы государственного управления.

В то же время компетенция государственного органа связана с определенной сферой жизни общества (политическая, экономическая, социальная и духовная). Объектом непосредственного управляющего воздействия выступают структурные элементы указанных сфер либо предприятий, организаций, учреждений либо поведение людей. При этом государство берет на себя заботу о том, чтобы были охвачены управлением все те участки жизни общества, которые нуждаются в таком управлении. Иначе говоря, предметная сторона деятельности государственного органа (предметы ведения, круг вопросов, круг дел) есть не что иное как проектирование объекта управления, его структуры и производственной деятельности, интересов и потребностей, временных и территориальных масштабов в компетенции органа.

Объектом управления может быть также деятельность других государственных органов. Например, Правительство Республики Казахстан осуществляет руководство деятельностью министерств и центральных исполнительных органов, не входящих в состав Правительства, обеспечивает исполнение ими законов, актов Президента и Правительства; издает нормативные акты, определяющие сферу деятельности, полномочия и ответственность ведомств; министерства как центральные исполнительные органы осуществляют помимо функций государственного управления основной отраслью также межотраслевую координацию по вопросам своей компетенции; специализированные контрольно-надзорные органы осуществляют возложенные на них контрольные и надзорные функции и полномочия в отношении других государственных органов, должностных лиц и граждан. Иначе говоря, в государственной практике имеет место управленческая деятельность, направленная на регулирование и координацию деятельности других органов, с тем, чтобы исключить дублирование в работе

отдельных звеньев государственного аппарата. В результате этого каждый государственный орган выступает не только субъектом управления по отношению к нижестоящим органам, но и одновременно управляемым объектом по отношению к вышестоящим и другим органам (контрольно-надзорным).

Следует отметить, что компетенция государственного органа производна от компетенции государства. Здесь можно выделить несколько вариантов производности полномочий органов от компетенции государства. В одном случае действия органа или должностного лица рассматриваются как действия самого государства, т.е. имеет место непосредственное представительство органа или должностного лица от имени государства. Так, Президент Республики Казахстан, как глава государства, его высшее должностное лицо определяет основные направления внутренней и внешней политики государства и представляет Казахстан внутри страны и в международных отношениях (п. 1 ст. 40 Конституции) [10].

В другом случае полномочия государственных органов преимущественно конкретизируют и детализируют компетенцию государства. Например, Конституция Республики Казахстан относит к ведению маслихатов утверждение планов, экономических и социальных программ развития территории, местного бюджета и отчетов об их исполнении; решение отнесенных к их ведению вопросов местного административно-территориального устройства; рассмотрение отчетов руководителей местных исполнительных органов по вопросам, отнесенным законом к компетенции маслихата и др.

Наконец, орган государства может иметь полномочия, связанные с обеспечением внутренней организации работы различных звеньев государственного аппарата. Так, Правительство Республики Казахстан руководит деятельностью министерств и иных центральных и местных исполнительных органов, отменяет или приостанавливает полностью или в части действие их актов (п. 6 и 7 ст. 66 Конституции). Данные полномочия необходимы Правительству для того, чтобы оно могло направлять и координировать работу исполнительных органов по осуществлению возложенных на них функций и полномочий, вытекающих из компетенции государства.

«Наша цель – сформировать новый тип государственного управления, – подчеркнул Глава государства в своем Послании народу Казахстана «Стратегия «Казахстан – 2050»: новый политичес-

кий курс состоявшегося государства». Он должен отвечать новым задачам служения обществу и укрепления государственности».

Иначе говоря, компетенция государства реализуется его органами, а потому необходимо обеспечить такое взаимодействие внутри государственного аппарата, которое могло бы способствовать эффективному осуществлению компетенции государства.

Компетенция государственного органа – понятие юридическое, ибо она устанавливается государством в правовой форме. Это означает, что данный орган не только вправе, но и обязан выполнять те функции и полномочия, которые возложены на него государством. При этом государственный орган не должен уклоняться от выполнения своей компетенции и выходить за ее границы. Акты, принятые органом с нарушением своей компетенции, признаются недействительными и не имеют юридической силы. Соответственно, за ненадлежащее выполнение своей компетенции государственный орган или должностное лицо несут юридическую ответственность перед государством.

Государство, определяя компетенцию того или иного органа, уполномочивает его тем самым на совершение соответствующих действий, устанавливает границы его деятельности. В свою очередь, государственный орган обязан проявлять свою инициативу, активность и нести ответственность за выполнение возложенных на него функций. Недопустимо, когда должностное лицо уклоняется от решения вопросов и выполнения действий, отнесенных к его компетенции, либо когда вышестоящий орган берет на себя решение вопросов, отнесенных к компетенции нижестоящих звеньев. Активность и ответственность органа прямо связаны с компетенцией государства.

Важнейшим свойством компетенции как юридической категории является заложенная в ней властная сила полномочий государственного органа. Именно властная природа полномочий органа государства позволяет ему осуществлять в установленном порядке возложенные на него задачи и функции. Государство, определяя компетенцию своих органов, одновременно устанавливает формы их деятельности. Среди них особо следует выделить правовые формы, ибо они предполагают выполнение государственным органом таких действий, которые вызывают определенные юридические последствия. В частности, речь идет о праве принятия нормативных правовых актов, имеющих обязательную

силу для соответствующих адресатов. Что касается государственного принуждения, то оно представляет собой механизм, который используется в случае неисполнения правовых норм, обеспечивает соблюдение принципа законности в государственной практике. В научной литературе принуждение понимается также в широком смысле, когда речь идет о воздействии на исполнителей с целью выполнения ими чего-либо, в том числе вопреки их воле. В этом смысле принятие властного акта в одностороннем порядке уже есть принуждение. Принуждение, если понимать его в широком социальном смысле, – писал М.И. Пискотин, – начинается с издания норм права [36]. Компетенция государственного органа направлена на определенные управляемые объекты. Здесь могут быть различные варианты осуществления компетенции органа в зависимости от сферы применения его функций и полномочий. В одном случае это может касаться непосредственно подчиненных объектов, в другом, подведомственных предприятий, учреждений, организаций, в третьем – подконтрольных объектов, в четвертом – в отношении граждан. В зависимости от этого устанавливается объем компетенции государственного органа. Так, термин «подведомственность» шире, чем «подчиненность», поскольку охватывает не только непосредственно подчиненные объекты, но и те, которые в организационном отношении подчинены другим органам, но на деятельность которых данный государственный орган вправе оказывать управляющее воздействие. Например, в области охраны здоровья граждан уполномоченный центральный исполнительный орган Республики Казахстан осуществляет межотраслевую координацию, а также взаимодействие с общественными организациями по реализации государственных целевых и комплексных программ по охране здоровья граждан; координирует деятельность ведомственных медико-санитарных служб и др. Подконтрольные объекты входят в сферу компетенции тех государственных органов, которые наделены надзорными или контрольными функциями и полномочиями по специальным вопросам (например, Агентство Республики Казахстан по чрезвычайным ситуациям, Министерство труда и социальной защиты населения и др.). В этом случае деятельностью подконтрольных объектов данные органы не руководят.

Компетенция государственного органа непременно связана с его пространственными и временными ограничениями. Прост-

ранственные пределы деятельности органа государства связаны с административно-территориальным делением республики и иных факторов (природная среда, размещение объектов производства, численность населения и т.д.)

Так, компетенция местных представительных и исполнительных органов Республики Казахстан действует на территории соответствующих административно-территориальных единиц; решения, приговоры и иные постановления судов имеют обязательную силу на всей территории республики (п. 3 ст. 76 Конституции) [10]. Некоторые органы действуют на территории иностранных государств (например, подразделения Министерства иностранных дел Республики Казахстан).

Что касается временных ограничений компетенции государственного органа, то, по общему правилу, функции и полномочия предоставляются ему без указания заранее срока их выполнения. Это означает, что данный орган обладает компетенцией до тех пор, пока не утратит ее по решению соответствующего вышестоящего органа. Может быть, делегирование полномочий вышестоящего органа «в разовом порядке» нижестоящему. В частности, Президент вправе передать на рассмотрение Парламента проект о внесении изменений и дополнений в Конституцию; по вопросам своей компетенции дает поручения акимам и заслушивает отчеты акимов об их выполнении; и т.д.

Следует иметь в виду, что не все права и обязанности государственного органа входят в его компетенцию. Дело в том, что орган государства руководствуется в своей деятельности не только правовыми нормами, устанавливающими его компетенцию, но и актами вышестоящих органов, обязывающих его действовать определенным образом и во исполнение этих актов. Поэтому, например, решения маслихатов, не соответствующие Конституции и законодательству Республики Казахстан, могут быть отменены в судебном порядке, а решения и распоряжения акимов могут быть отменены, соответственно, Президентом, Правительством республики либо вышестоящим акимом, а также в судебном порядке (п. 4 ст. 88 Конституции) [10].

Специфика прав и обязанностей, входящих в компетенцию государственного органа, связана с осуществлением государственной власти. И это вполне логично. Но органы государства как субъекты государственного управления могут быть участниками

и других отношений – не управленческих (например, гражданско-правовых). Приобретенные в связи с этим права и обязанности, а также иные права и обязанности, связанные с необходимостью соблюдения действующего законодательства в целом, в компетенцию органа не входят.

К характеристике компетенции государственного органа имеет непосредственное отношение вопрос о соотношении прав и обязанностей. В научной литературе высказывались неоднозначные мнения по данному вопросу. В одном случае право государственного органа одновременно признается его обязанностью, и наоборот, в другом – в компетенцию входят права и обязанности как самостоятельные компоненты. Безусловно, между правами и обязанностями, входящими в компетенцию государственного органа, имеется тесная связь. Причем от установленных законом полномочий орган государства не может отказаться, ибо они предоставляются для осуществления задач и функций государства. В Положениях о государственных органах нередко сложно определить различия между правами и обязанностями данных органов. Выполнение определенных управленческих действий («обеспечивает», «руководит», «контролирует», «координирует» и т.д.) является, по существу, и правом и обязанностью органа одновременно. По этому поводу еще в научной литературе прошлых лет подчеркивалось, что полномочия государственного органа – это такие права, которые он «обязан реализовать при соответствующих обстоятельствах».

В то же время, как отмечалось выше, имеются сторонники, которые признают права и обязанности в качестве самостоятельных компонентов компетенции государственного органа. При этом подчеркивается разнонаправленность этих компонентов в управленческой деятельности, государственный орган несет обязанности по выполнению возложенных на него задач перед государством и наделен правами в отношении отдельных организаций и физических лиц. Вполне очевидно, что ответить на вопрос, каково соотношение прав и обязанностей в компетенции государственного органа, очень сложно. Оба компонента взаимосвязаны, их неразрывность в литературе образно характеризуют как две стороны одной медали [34].

Нормативные правовые акты, определяющие компетенцию государственного органа или должностного лица, нередко со-

держат статьи отсылочного характера. Например, в Конституции Республики Казахстан (п. 21 ст. 44) перечень вопросов, входящих в компетенцию Президента, завершается указанием на то, что он также «осуществляет другие полномочия в соответствии с Конституцией и законами республики»; в отношении Правительства Конституция (ст. 66) содержит перечень функций (фактически компетенция в целом) с указанием на то, что оно «выполняет иные функции, возложенные на него Конституцией, законами и актами Президента» и др. В таких случаях объем компетенции соответствующих государственных органов определяется также на основе анализа других, дополнительных правовых актов, содержащих нормы компетенционного характера [10].

Организация работы государственного аппарата и эффективность государственного управления в целом во многом связаны с проблемой рационального распределения компетенции между органами. Речь идет, по существу, о разделении управленческого труда в масштабе государства. Каждый государственный орган выполняет строго определенный участок работы и наделяется для этого соответствующими функциями и полномочиями. Хотя компетенция является понятием юридическим, но, как уже отмечалось в научной литературе, было бы серьезным заблуждением считать, будто все вопросы определения компетенции органов управления, ее рационального распределения можно решить, пользуясь только данными юридической науки [37].

При установлении компетенции государственного аппарата и каждого органа в отдельности учитываются как объективные условия, так и субъективные факторы развития государства и общества. Объективные факторы, влияющие на формирование государства как ведущего субъекта социального управления, все то, что создано нашими предками. Что касается субъективных факторов, то их учет связан с формированием государственного аппарата на основе познания объективных закономерностей развития общества и самого государства, приспособление этого аппарата к решению практических задач и выполнению функций государства. Иначе говоря, проблема распределения компетенции между государственными органами связана, с одной стороны, с реализацией социально-политической сущности государства, а с другой, с его организационно-структурной основой.

Определение компетенции государственных органов в условиях социально-экономических и политических преобразований в республике, несомненно, должно соотносываться с долгосрочными приоритетами Стратегии развития Казахстана на период до 2050 года. Освобождение государства от несвойственных ему функций в условиях рыночных отношений предполагает преобразование государственных органов и их компетенции на новой принципиальной основе. В практической плоскости речь идет о разработке и реализации согласованного и последовательного плана долгосрочного реформирования функций государства.

В этом направлении определены следующие основные принципы реформирования государственного аппарата и установления компетенции государственных органов:

1. Создание компактного и профессионального Правительства, деятельность которого будет сконцентрирована на выполнении лишь нескольких наиболее важных функций. Здесь имеются в виду лишь главные функции, которые в состоянии выполнять только государство. Эффективность деятельности Правительства обеспечивается путем фокусирования внимания и усилий на ограниченном числе приоритетов и базируется на трех взаимозависимых факторах: его структурной организации, стратегической координации и уровне подготовки кадров. Поставлена задача создать небольшой и гибкий аппарат, состоящий из способных и преданных кадров, владеющих методами стратегического планирования, и, соответственно, с четко определенной компетенцией.

2. Работа по программам действий на основе стратегий. Здесь имеется в виду разработка стратегических планов социально экономического развития республики. Работа каждого центрального и местного государственного органа, равно как и само региональное развитие, должна быть подчинена общегосударственной стратегии с четко поставленными целями и конкретными задачами. Сутью обновлений в государственном управлении признаны стратегическое планирование, финансовое программирование и проектный менеджмент.

3. Четко налаженная межведомственная координация. Государственная управленческая практика свидетельствует о том, что отсутствие координации между министерствами и ведомствами, а также между регионами является одной из причин кризисных явлений в социально-экономической жизни республики. Это выражает-

ся в том, что объемы и степень ответственности государственных органов за решение конкретных задач не соответствуют друг другу; имеют место такие негативные явления, как дублирование функций и круговая порука, отписки и коллективная безответственность. Поэтому обеспечение межведомственной и межрегиональной координации признано одной из главнейших задач государственного управления. Эффективность государственной системы координации достигается при помощи политико-правовых и организационных мер оперативного достижения приоритетных целей.

4. Децентрализация внутри министерств, от центра к регионам и от государства в частный сектор. Это направление реформирования государственного управления предполагает освобождение министерств и ведомств от несвойственных им функций. Политика в этой области сводится к тому, чтобы максимально передавать данные функции от центра к регионам и от государства в частный сектор. В государственной практике сложилось правило - чем меньше иерархии и промежуточных звеньев в госаппарате, тем более четкое разделение полномочий между органами. Одновременно децентрализация властных полномочий и передача их на более низкие уровни дает возможность уделять больше внимания подведомственным объектам, их проблемам, интересам. В этих условиях функции и полномочия центральных и иных государственных органов коренным образом будут меняться на основе поиска новых форм и методов управления, доказывания на деле своей нужности и полезности.

5. Решительная и беспощадная борьба с коррупцией. Данное направление реформы государственного управления включает организационные и правовые средства, направленные на защиту прав и свобод граждан, обеспечение эффективной деятельности государственных органов, должностных и других лиц, выполняющих государственные функции, а также привлечение виновных лиц к ответственности [38]. Взят стратегический курс на активную борьбу с коррупцией, постоянное обновление управленческого корпуса, последовательное сокращение государственного аппарата.

6. Улучшение системы найма, подготовки и продвижения кадров. Поставлена стратегическая задача – создание и поддержка высокой репутации государственной службы. В этом направлении в республике уже заложены основы профессиональной государственной службы, критерии отбора и продвижения по службе,

совершенствуется механизм отсева неумелых и неквалифицированных работников, осуществляется подготовка новой генерации управленческих кадров. На очереди дня – создание общегосударственной системы управления кадрами с мощной и эффективной подготовкой в стране и за ее пределами, со справедливым порядком продвижения по служебной лестнице, с единой информационной системой, с гарантированной системой социальной защиты, с бережным отношением к кадрам как основополагающему ресурсу управления [39].

Таким образом, компетенция государственного органа включает совокупность его функций и полномочий, выраженных в юридической форме. Как составная часть компетенции, функции определяют предметную сторону деятельности органа государства, характер и направленность воздействия на объекты управления. Властные полномочия позволяют государственному органу осуществлять в установленном порядке возложенные на него задачи и функции. Государство, определяя компетенцию своих органов, устанавливает одновременно формы их деятельности. Стратегической линией преобразования системы государственных органов является последовательное освобождение государства от несвойственных ему функций с тем, чтобы создать компактный и гибкий аппарат, способный в соответствии со своей компетенцией обеспечить эффективное управление в условиях рыночной экономики.

Вопросы для повторения и обсуждения

1. Перечислите основные задачи государственных органов управления государством.
2. Раскройте основания классификации государственных органов.
3. Перечислите проблемы, стоящие перед государственными органами власти в современных условиях.
4. Рассмотрите подходы к построению государственных органов власти.

Тесты по теме

1. Черты, не присущие государственному аппарату:

- A) властные полномочия
- B) определенная компетенция и сферы ответственности
- C) определенная структура
- D) порядок, установленный законом
- E) хаотичность

2. Государственный орган представляет собой:

- A) орган, осуществляющий экономическую деятельность на базе государственной собственности
- B) единую структуру власти, формально созданную государством для осуществления закрепленных за ней его целей и функций
- C) деятельность работников в государственных органах, на предприятиях, поскольку все это в совокупности направлено на решение государственных задач, на выполнение его функций
- D) исполнительные органы на местах, обеспечивающие исполнение Конституции, законов, актов
- E) служащие, наделенные юридически властными полномочиями, которые заключаются в подборе и расстановке кадров

3. Основу организационной структуры государственного управления составляют органы исполнительной власти – это:

- A) в совокупности они представляют собой наиболее объемную и сложную часть государственного аппарата, сосредоточивающую в себе практически всю управленческую информацию и важнейшие средства государственного принуждения
- B) высшее должностное лицо, определяющее основные направления внутренней и внешней политики государства
- C) орган, который возглавляет систему исполнительных органов и осуществляет руководство их деятельностью
- D) понятие исторически изменчивое, оно постоянно совершенствуется и таким образом решаются задачи экономичности, эффективности управленческого процесса
- E) органы, деятельность которых заключается в подписании документов от имени предприятия, учреждения

4. Под системой государственных органов в Республике Казахстан понимается совокупность следующих элементов:

- A) республиканских и региональных органов государственной власти
- B) законодательных органов государственной власти
- C) министерств
- D) комитетов
- E) маслихатов

5. В зависимости от классификационного критерия виды государственных органов могут быть распределены по характеру и объему компетенции:

- A) общей компетенции
- B) специально-функциональной компетенции
- C) территориальной компетенции
- D) профессиональной компетенции
- E) адекватной компетенции

Глава 7

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Вопросы:

1. Сущность правового регулирования
2. Предмет и метод правового регулирования
3. Формы правового регулирования
4. Структура правового регулирования

7.1. Сущность правового регулирования

Раскрытие сущности и элементов правового регулирования государственного управления предполагает, прежде всего, уяснение понятия «правовое регулирование» вообще, безотносительно к его предмету и содержанию. Хотя это понятие изучается в общей теории права, тем не менее, не все, наверное, его достаточно осмыслили, а, кроме того, в самом его понимании (в его трактовке) наблюдаются разные подходы. Часто даже определения к регулированию («правовое», «законодательное», «нормативное», «юридическое») употребляются как синонимы. Между тем здесь есть свои нюансы, имеющие теоретическое и практическое значение и влияющие на состояние и уровень данного процесса. Не всегда обилие документов по правовому регулированию того или иного вопроса говорит о том, что такое регулирование действительно состоялось [5, с. 254].

Различение права (*jus*) и закона (*lex*) идет от древних римлян и сопровождает человеческую историю. Чешский исследователь римского права М. Бартошек так объясняет названные понятия: *Jus* – основное понятие римского права, выражающее разнообразные его аспекты и области, отличие его от религии, нравов, обы-

чаев, бесправия, объективное право, субъективное право, право в судопроизводстве; lex – юридическая регламентация, установленная и принятая как обязательная; в публичном праве – закон, в частном праве – одностороннее или многостороннее проявление воли частных лиц.

В истории государственно-правовой мысли право давно понимается как нечто, предшествующее юридическому закону, принятому в установленной форме и по установленной процедуре. Право связано с глубинными потребностями и интересами людей в упорядочении собственной общественной и частной жизнедеятельности, с их всеобщей волей. Оно содержит или должно содержать в себе моменты прав и свобод личности, гуманизма, социальной справедливости, исторической устойчивости и надежности общественных процессов. Значит, право – это не только воля господствующего класса, будь то буржуазия или пролетариат, и не воля монарха, как бы ее ни обожествляли, и не просто закон, утвержденный высшей государственной властью (парламентом либо президентом), а определенный компонент сознания, поведения, деятельности и отношений людей, выражающий их сопричастность друг другу, солидарность, сотрудничество, принадлежность к единому сообществу. Право может быть закреплено в законе и тогда иметь юридическую силу воздействия (реализации через государственные структуры) или содержаться в правосознании, традициях и обычаях людей и таким образом осуществляться непосредственно.

Следует отметить, что глубинному источнику права в законодательной и исполнительной деятельности государственных органов в нашей истории, как послереволюционной, так и дореволюционной, часто не уделялось должного внимания. Нельзя сказать также, что идеи права разделялись и общественным мнением, и оно стремилось к развитию права. В начале XX века знаток этой проблемы Б.А. Кистяковский писал о том, что в научной литературе в прошлом нет ни одного трактата, ни одного этюда о праве, которые имели бы общественное значение. Научные юридические исследования у нас, конечно, были, но они всегда составляли достояние только специалистов. И теперь, в той совокупности идей, из которой слагается мировоззрение нашей интеллигенции, идея права не играет никакой роли. Литература является именно свидетельницей этого пробела в нашем общественном

сознании». И в наши дни, через столько лет, когда вроде бы поставлена задача формирования демократического, правового государства, положение с пониманием и уважением права не намного изменилось к лучшему.

До сих пор нет ясности в сочетании права и закона как акта государственной власти. Не раскрыты взаимосвязи и переходы между естественным и позитивным правом, которые чаще разделяются, чем соединяются. Вряд ли приближают к истине и поиски нового понимания права, суть которого сводится в общем к отождествлению права и порядка.

В то же время теоретическая сумятица, неопределенность в понимании правовых явлений напрямую сказываются на правовом регулировании, порождая, в зависимости от ситуации, то правовой нигилизм, то правовой фетишизм, то властный субъективизм, то бессилие права. В результате право, а точнее нормы закона (нормативного правового акта) замыкаются сами в себе – нормативный подход, они лишь в правовых идеях, ценностях и правовых отношениях рассматриваются и анализируются. Общество, его потребности и интересы в правовом регулировании, с одной стороны, скажем, источников права, состояние правовой урегулированности тех или иных процессов в обществе, последствия права, с другой стороны, остаются как бы за пределами «правового пространства». Потом все недоумевают по поводу реальных ситуаций, при которых вроде есть законы, а их практическая отдача – правопорядок почему-то почти что отсутствует.

Поэтому необходимо исходить из того положения, что правовое регулирование представляет собой единство социологического, нормативного и практического аспектов. Оно начинается тогда, когда в целях, содержании, требованиях закона или иного правового нормативного акта «схватывается» назревшая общественная потребность в упорядочении взаимосвязей и взаимодействий людей, причем определенным образом (моделью, логической структурой) и в определенном направлении. Имеется в виду не чье-то субъективное представление того или иного государственного органа, его должностных лиц либо высокого начальства, а именно то, что в сознании массы людей сформировалось как нечто необходимое, должное, нужное, актуальное, крайне важное для их дальнейшей жизни. При разработке документа, состоящего из норм или правил поведения, рассчитанных на многократное

применение разными людьми лишь в приблизительно подобных обстоятельствах, всегда дают о себе знать сложности, связанные с тем, что формулирование правил поведения осуществляется на основе информации о прошлом, но они должны будут применяться в будущем, которое неведомо. В социологическом смысле правовое регулирование имеет прогнозный характер, и это тоже служит аргументом в пользу того, что общество способно конструировать свою завтрашнюю жизнь, опираясь, разумеется, на свои знания, опыт и талант.

Данный аспект ставит также вопрос о самом смысле законов о том, чтобы материальные и процессуальные составные законодательства в равной мере соответствовали правам и свободам личности (причем на уровне мировых стандартов), императивам свободной жизнедеятельности общества, гуманизму общественных отношений, социальной справедливости, мирным взаимосвязям между народами. В этом смысле можно различать понятия легитимности и законности. Если законность измеряется соответствием поступков или действий требованиям юридической нормы, то легитимность говорит о соответствии самого закона сущности права, о том, насколько закон отражает и воспроизводит объективное начало общественной жизнедеятельности и тем самым получает доверие людей. Социологический аспект принципиален для правового регулирования.

Основу правового регулирования составляет нормативный аспект – разработка и юридическое закрепление правил поведения людей и ведения определенных общественно значимых дел. Такие правила воспринимаются по-разному, что зависит от их целей и содержания: порой они ограничивают свободу, очерчивая ее границы, но в большинстве являются советом, помощью людям в упорядочении их взаимоотношений. Нормы ряда отраслей права, например трудового, семейного, жилищного, земельного, практически вообще не знают серьезных ограничений и санкций, а передают людям типичный, конструктивный, созидательный опыт рациональной общественной жизнедеятельности.

Традиционно в норме поведения, установленной или санкционированной государственной властью, различают три основных элемента. Гипотеза – часть нормы, которая указывает условия, обстоятельства, отношения жизни, в которых она действует. Диспозиция – часть нормы, раскрывающая содержание, смысл

самого правила поведения, т.е. юридические права и обязанности, возникающие у субъекта поступка или действия. Санкция – часть нормы, характеризующая меры, которые могут быть предприняты государственной властью в случае несоблюдения (нарушения) диспозиции и гипотезы соответствующей норме (юридические санкции).

Поэтому качество нормативного аспекта правового регулирования во многом зависит от того, как уполномоченные на то государственные органы формулируют юридические правила поведения. Всегда нужна ясность, точность смысла, обоснованность требования, размещение нормы в каком-либо одном юридическом документе. При разработке и фиксации правовых норм важно понимать три момента: большинство правил поведения, за исключением, может быть, по финансовым, материальным и кадровым вопросам, не решает непосредственно те или иные проблемы жизни людей; они представляют собой лишь модель поведения и деятельности людей при решении жизненных проблем и реализуют свое предназначение только при их практическом использовании в этих целях. Но в нормотворческой деятельности порой об этом забывают и пытаются посредством актуализации и конкретизации норм поведения решать проблемы, хотя это должны делать люди, а не нормы. В результате – известная ситуация, на каждую злобу дня создаются нормы поведения, однако проблемы не решаются.

Нормотворчество и нормы поведения обязаны содержать в себе аспект практики – реального действия нормы в жизни. Здесь необходимо подчеркнуть, что любая юридическая норма является пустым сотрясанием воздуха, если ее реализация не опирается на соответствующие организационно-государственные структуры и не обеспечивается их возможностями. Ведь не все нормы и не всеми воспринимаются позитивно, с желанием их исполнить, многие, особенно требующие от человека изменения его поступков и действий, вызывают неприятие и сопротивление. Требуется подчас силовое воздействие для того, чтобы на нормативное требование обратили внимание и ему подчинились.

Практический аспект правового регулирования – самый сложный, ибо только его наличие, причем достаточно глубокое и устойчивое, свидетельствует о самом факте правового регулирования. Последнее наступает не тогда, когда приняты те или

иные правила поведения, а когда этими нормами действительно руководствуются в жизни и в соответствии с их смыслом осуществляются поступки и действия. Тем самым рациональность и эффективность правового регулирования определяют не столько содержанием юридических норм, что, разумеется, очень важно в качестве предпосылки, сколько их практической реализуемостью, реальным влиянием на сознание, поведения и деятельность людей, на их взаимоотношения, способностью норм изменять жизненные процессы.

В итоге можно констатировать, что правовое регулирование есть деятельность государства и уполномоченных им органов по изданию юридических правил поведения людей, обязательных в исполнении, которое обеспечивается возможностями общественного мнения и государственного аппарата. Это требования государства – властной силы общества, и необходимы они для упорядочения общественной жизнедеятельности. Соответственно, они должны быть объективно обусловлены, субъективно обоснованы и социально эффективны, системно организованы и непременно практически реализовываться. Правовое регулирование в разных сферах общественной жизни имеет свою специфику, что следует учитывать при его анализе и оценке. Свою особенность несет в себе и правовое регулирование государственного управления.

7.2. Предмет и метод правового регулирования

Правовое регулирование государственного управления имеет особый предмет, поскольку связано главным образом с юридическим определением средств, способов и процедур реализации государственной власти в управленческих процессах. В общем, его предназначением является упорядочение целеполагания, функций, организационных структур и управленческой деятельности государственных органов.

Можно выделить несколько аспектов государственной и общественной реальности, выступающих предметом правового регулирования государственного управления [5]:

– отношения между государством, его органами и обществом, гражданами, благодаря и посредством которых осуществляется управление обществом со стороны государственного аппарата;

– отношения внутри государства, между его органами по поводу распределения предметов их ведения и государственной власти, необходимой для управления ими; центральным вопросом этих отношений выступает определение правового статуса государственных органов вообще и в сфере управления в частности;

– волевые отношения между людьми, вовлеченными в государственно-управленческие процессы, как по причине профессионального несения государственной службы, так и обращения в государственные органы при решении каких-либо своих проблем.

Государственное управление есть властное управляющее воздействие, опирающееся на государство – организованную силу общества. Поэтому очевидно, что любые недоучеты в предмете его правового регулирования снижают уровень управления, ведут к злоупотреблениям и произволу.

Необходимо понимать, что государственное управление относится к явлениям долженствования, а не свободной воли участников управленческих отношений. В нем государственные органы и лица, занимающие государственные должности, обязаны действовать в определенном направлении и определенным образом, ибо они уполномочены государством на решение государственных, общественных и частных проблем жизнедеятельности людей. Суть государственного управления в том-то и заключается, что его управляющие воздействия формируются и реализуются не тогда, когда это кому-то хочется, а когда в нем существует потребность у управляемых объектов. Поэтому в государственном управлении все должно быть прописано юридически, в том числе суть деятельности соответствующих органов и ее границы.

В центре правового регулирования государственного управления находится правовой статус государственного органа. По поводу его объема и структуры в юридической литературе высказываются различные точки зрения, с которыми не мешало бы ознакомиться. Правовой статус государственного органа состоит из трех групп элементов, имеющих юридический смысл [5, с. 262].

Во-первых, он включает в себя месторасположение и природу государственного органа в системе государственных органов страны. Принадлежность органов к законодательной, исполнительной и судебной власти по горизонтали или по вертикали, а также к какой-либо специализированной подсистеме органов

исполнительной власти создает основы для формулирования их правовых статусов. Этот же признак раскрывает вертикальные и горизонтальные линии взаимодействия органов и их соподчинения.

Во-вторых, основным моментом правового статуса выступает компетенция государственного органа – юридическое выражение совокупности управленческих функций и полномочий государственного органа в отношении отдельных управляемых объектов. Здесь юридически закрепляются набор управленческих функций для конкретного государственного органа; соответствующие им полномочия; состав полномочий, включающий в себя формы и методы осуществления управленческих функций; перечень управляемых объектов или отдельных вопросов их функционирования, которые и представляют предметы ведения государственного органа. В юридической практике часто вместо управленческих функций описываются задачи государственного органа, в результате чего известно, что он должен делать, но неизвестно, как, посредством каких управленческих функций.

В-третьих, правовой статус государственного органа предполагает юридическое закрепление его организационной структуры, а также форм, методов и процедур ее функционирования. Ведь реализация компетенции требует соответствующей организационной структуры органа и правовой организации деятельности его подразделений и лиц, занимающих в нем должности. Компетенция каждого государственного органа не только должна быть реализована, но реализована соответствующими должностными лицами в установленных правовых формах и процедурах, при использовании правовых методов и с надлежащими правовыми последствиями.

В целом составляющими предмета правового регулирования являются цели, функции, структуры, формы, методы, стадии, процедуры, операции, принципы и многие другие элементы государственного управления. Это – регулирование главным образом управленческих институтов, формальных явлений и их взаимоотношений, которые практически используются людьми, осваиваются и вводятся ими в решение общественных и частных проблем.

В правовом регулировании государственного управления соответственно особенностям его предмета действует метод правового регулирования, который определяется как совокупность юри-

дических приемов, средств, способов воздействия социальных управляющих систем, входящих в государственный аппарат, на социально-правовую сферу в целом и на составляющие ее элементы. Метод правового регулирования характеризуют два момента: субъект правового регулирования, т.е. орган, уполномоченный на издание соответствующих правовых норм; смысл и содержание самих правовых норм [5].

Субъект правового регулирования государственного управления указывает на возможности, характер и пределы деятельности определенных государственных органов по изданию правовых норм в области управления. Соответственно ему различают [5]:

– централизованное, императивное регулирование – метод субординации, при котором регулирование сверху донизу осуществляется на властно-императивных началах органами государственной власти государства в целом либо его субъектов при федеративном в устройстве в рамках их компетенции и объектов юрисдикции;

– децентрализованное, диспозитивное регулирование – метод координации, при котором правовое регулирование осуществляется посредством согласования, договоров, принятия совместных актов, поддержки инициативы снизу несколькими органами государственной власти.

Смысл и содержание правовых норм, определяющих поведение в управленческих процессах и отношениях, зависят от способов правового регулирования, в которых содержится суть юридического воздействия правовой нормы на участников управленческого взаимодействия. К способам правового регулирования относят [5]:

– позитивное обязывание – возложение на лиц прямой обязанности совершать определенные положительные действия;

– запрещение – возложение на лиц обязанности воздерживаться от совершения действий определенного рода;

– дозволение – предоставление лицам права на свои собственные активные действия.

Каждый из названных способов применяется, конечно, в правовом регулировании государственного управления, и его можно обнаружить в правовом статусе государственных органов, в их компетенции, но доминирующим является позитив-

ное связывание. Ведь та компетенция, которой наделяется тот или иной государственный орган, выступает по отношению к нему обязывающей. Она может содержать в себе дозволение на определенные решения и действия либо запрет на их осуществление, однако в любом случае все записанное в компетенции государственного органа подлежит обязательному исполнению. В этом состоит отличие государственного органа от субъекта гражданского права, из-за чего государственное управление регулируется преимущественно нормами конституционного и административного права.

При рассмотрении проблем правового регулирования государственного управления в юридической литературе встречаются разные точки зрения на то, как, какими нормами лучше определять правовой статус государственных органов. Имеются сторонники общедозволительного порядка правового регулирования, при котором государственному органу дозволено все, кроме..., и дается перечень запретов. Часто данный способ выдается за демократизм. Другие предпочитают разрешительный порядок, в основе которого лежит принцип запрещено все, кроме..., фиксирующий строго определенный набор законных действий. Для государственного управления, связанного с властью, даже в условиях демократии целесообразным представляется обязывающе-правомочный порядок правового регулирования. Опыт прошлого страны, как и опыт многих зарубежных стран, однозначно говорит о том, что там, где речь идет о государственной власти, использовании ее регулирующей силы, все должно быть юридически четко, ясно и исчерпывающе прописано. Здесь любые свободные действия необходимо совершать на основе и в рамках законов и по уполномочию государства [5].

В научных работах по общей теории права приводится следующая классификация юридических норм, используемых в правовом регулировании, которую необходимо знать, поскольку она в той или иной мере относится и к государственному управлению:

– регулятивные нормы, состоящие из предписаний, непосредственно направленных на регулирование общественных отношений путем предоставления участникам прав и возложения на них обязанностей; эти нормы подразделяются на обязывающие, запрещающие и дозволительные;

– охранительные нормы, которые направлены на регламентацию мер юридической ответственности и порядка применения государственно-принудительных мер (санкций); эти нормы различаются по видам юридической ответственности;

– специализированные нормы, имеющие свойства дополнения и развертывания регулятивных и охранительных норм; среди которых выделяют общие – фиксирующие в обобщенном виде определенные элементы общественных отношений; дефинитивные – закрепляющие в обобщенном виде признаки данной правовой категории (к примеру, понятия и определения в нормативных правовых актах); декларативные (нормы – принципы), содержащие формулировки правовых принципов, а также задач данной совокупности юридических норм; оперативные – предписания по отмене действующих нормативных положений или распространению данных норм на новый круг общественных отношений, по продолжению норм на новый срок и др.; коллизионные – регулирующие выбор между нормами.

По содержанию самих правил поведения среди них различают абсолютно определенные, относительно определенные, ситуационные, альтернативные, факультативные, императивные, диалективные; основные (генеральные), детализирующие, вариативные; общие, особенные и рекомендательные-поощрительные.

Таким образом, предметом правового регулирования государственного управления выступают государственно-правовые институты, сознание, поведение и деятельность людей, связанные с обеспечением формирования и реализации государственно-управляющих воздействий. Соответственно этому предмету из многообразия методов правового регулирования используются те его приемы, средства, способы, структуры и смыслы норм, которые придают правовому статусу государственных органов и государственных должностей и процессам их функционирования определенность, целенаправленность и последовательность. Здесь важно не смешивать правовое регулирование государственного управления и правовую деятельность государственных органов в отношении управляемых объектов. Поэтому очень многое зависит от правовых форм, в которых все эти явления юридически отражаются и закрепляются [5].

7.3. Формы правового регулирования

Правовые формы, используемые в целях определения правового состояния государственных органов, органов местного самоуправления и государственных должностей, а также их практической реализуемости имеют большое значение в придании им должной структурной организованности, рациональности функционирования и системности взаимодействия. Чем совершеннее правовой акт, дающий статусные характеристики элементам государственного управления, правилам (нормам) поведения людей в управленческих процессах, тем больше у него возможностей обеспечивать целостность государственного управления и поддерживать скоординированность управляющих воздействий различных уровней и видов (подсистем) его организационных структур. Важно также, чтобы сами формы правового регулирования государственного управления были согласованы как по своему характеру, так и по содержанию, создавали в совокупности систему правового регулирования государственного управления [5, с. 267].

К формам правового регулирования государственного управления предъявляется ряд требований, соблюдение которых способствует лучшей упорядоченности государственно-управленческих явлений, процессов и отношений. Формы правового регулирования государственного управления должны быть достаточно устойчивыми, стабильными. Нельзя же без конца менять статусные состояния государственных органов и должностей, не давая обществу возможности их освоить, понять, применить на практике и оценить. Необходимо уметь выбирать нормы, которые бы длительное время сохраняли свою способность отвечать запросам жизни.

Многое зависит от полноты и внутренней согласованности правовых норм. Здесь целесообразно идти по пути создания крупных комплексных правовых актов, где бы управленческие феномены получали исчерпывающее правовое оформление.

В свете таких требований вполне логично, что основополагающее значение в правовом регулировании государственного управления принадлежит конституции государства как нормативному правовому акту высшей юридической силы в стране. Конституция, являясь отражением определенной системы обществен-

ных отношений, задают обществу целевую и ценностную структуру, по которой оно должно воспроизводиться и развиваться. Конституцию, в отличие от других нормативных правовых актов, называют основным законом, представляющим базис всей юридической системы общества.

Важнейшей формой правового регулирования государственного управления являются законы, определяющие как статусные положения, так и юридический порядок ведения тех или иных общественных дел. Закон – это принятый в особом порядке нормативный правовой акт по основным вопросам жизни государства, непосредственно выражающий общую государственную волю и обладающий после Конституции высшей юридической силой. Закон характеризуется материальными признаками, раскрывающими его с точки зрения источника, содержания и значения, и специфическими правовыми, отражающими юридические свойства закона и особенно правотворческой процедуры. Правовое регулирование посредством законодательной формы пользуется в обществе должным авторитетом, оно определяется особым психологическим отношением и обеспечивается всей сложной и мощной системой средств, находящихся в ведении государства.

Управление – специфическая сфера общественной жизнедеятельности. Социальная ценность управления определяется тем, что посредством управления и через него получают необходимое осуществление ее экономические, социальные, духовные и политические потребности, интересы и цели. Значит, правовое регулирование управленческих отношений затрагивает интересы не только тех, кто занят в аппарате управления (непосредственно государственных служащих), но и более широкого круга людей, всех тех, кто соприкасается с управлением, с государственными органами, т.е. подавляющего большинства населения [5].

Среди форм правового регулирования государственного управления важное значение отводится подзаконным правовым нормативным актам, представляющим собой нормативный юридический акт компетентного органа, основанный на законе и закону не противоречащий. Среди этих актов различают:

- а) общие;
- б) ведомственные;
- в) местные, в том числе органы местного самоуправления;
- г) локальные (внутриорганизационные).

В правовом регулировании государственного управления используется все многообразие тех форм, которые присущи правовому регулированию общественных процессов вообще, что придает ему сложную структуру [5].

7.4. Структура правового регулирования

Правовое регулирование государственного управления состоит из множества разнообразных правовых нормативных актов. Многообразие усиливается и тем, что в правовом регулировании применяются разные решения одних и тех же проблем. В одних случаях правовой статус государственных органов и органов местного самоуправления устанавливается при их образовании. Это способствует более-менее полному описанию соответствующих вопросов. В других случаях при возникновении необходимости вносятся изменения в правовой статус существующих органов. Подобное делается довольно часто, поскольку в практике функционирования того или иного органа обычно обнаруживается недостаток управленческих функций либо полномочий, а то и потенциала персонала. В третьих случаях имеет место установление порядка ведения определенного вопроса и возложение его на соответствующий орган [5].

Структура правового регулирования государственного управления формируется под влиянием двух и как бы встречающихся моментов. В одном направлении это объективно сложившиеся формы правового регулирования, которые сами конституционно и законодательно закреплены, в другом – характер самих элементов, процессов и отношений государственного управления, диктующий содержание правового регулирования. Разумеется, что те элементы государственного управления, которые обладают универсальностью, широко и систематически применяются в управленческой деятельности, являются наиболее актуальными и определяющими в управлении, должны подлежать полному и единообразному правовому регулированию. Особо это относится к тем элементам, которые имеют общегосударственный характер, обеспечивают проведение в жизнь единой государственной политики [5].

В то же время применение уникальных элементов государственного управления или тех сторон, граней типичных элементов,

которые уникальны, требует простора, инициативы, самостоятельности. Здесь нет необходимости для строгой правовой регламентации. Но если нецелесообразно подвергать правовому регулированию сами элементы, то способы, процедуры, границы их применения должны регулироваться. Законность в управлении не может не предполагать определенные рамки и масштабы, содержание и ответственность самостоятельной управленческой деятельности. Отсюда актуальность административных процедур.

Поэтому структура правового регулирования государственно-го управления должна быть такой, чтобы каждому из элементов государственного управления была придана та правовая форма, которая соответствует его сущности и предназначению и обеспечивает его эффективную реализацию. Исходя из этого она включает в себя [5]:

а) законодательное регулирование, в котором определяются наиболее типичные элементы государственного управления;

б) нормативное определение ряда элементов государственного управления посредством органов районного и городского государственного управления и местного самоуправления (дифференциация и конкретизация типичного в направлении к уникальному);

в) внутриподсистемное нормативное регулирование управленческих процессов, осуществляемое органами исполнительной власти общей и специальной компетенции;

г) самоуправленческое регулирование в рамках небольших территорий, где можно непосредственно выразить волю населения;

д) правоохранительное регулирование управленческих процессов, идущее по линии контрольных и правоохранительных органов, призванное гарантировать и защищать права и свободы людей, установленные принципы и институты в государственном управлении.

Следует отметить, что в правовом регулировании государственного управления важная роль отводится как нормам материальным, т.е. описывающим, фиксирующим и закрепляющим его элементы, так и нормам процессуальным, раскрывающим порядок, процедуры, стадии и формы применения данных элементов в управленческой практике, а также правовым механизмам, обеспечивающим их реальное, полное и эффективное проявление в

жизни. Это – регламенты функционирования государственных органов и органов местного самоуправления, правила и стандарты управленческой деятельности, различные социальные и информационные технологии управления. Актуальным является освоение новых технологий, дающих прирост качества государственного управления. И здесь без поддержки авторитета и силы права не обойтись. Как и в правовом оформлении статичных параметров элементов государственного управления, правовое регулирование процесса их применения предполагает четкое и продуманное различие типичного и уникального, необходимого и желаемого, обязательного и допустимого [5].

Все это обуславливает, с одной стороны, самостоятельность и специфичность каждого вида правовой регуляции, а с другой – определенную взаимосвязь и согласованность между видами. Любые крайности в данном вопросе чреваты нарушением системных зависимостей и могут породить нежелательные явления. Особо опасными могут быть ведомственность и местничество, выступающие, как правило, антиподом целостности государственного управления.

Сам процесс правового регулирования государственного управления должен быть системно организован. При его осуществлении необходимо добиваться возможной взаимосвязи: по времени издания правовых актов, определяющих правовой статус подсистем государственного управления; по содержанию самих правовых норм, регулирующих однотипные или близкие управленческие явления, процессы и отношения; по органам, которые составляют территориальные, отраслевые, функциональные и иные подсистемы государственного управления; по юридической силе правовых актов, относящихся к одному уровню организационной структуры государственного управления [5].

Вопросы для повторения и обсуждения

1. Раскройте содержание правового регулирования. Рассмотрите специфику и связь права и закона.
2. Рассмотрите особенности предмета и метода правового регулирования государственного управления.
3. Опишите основные формы правового регулирования государственного управления.
4. Рассмотрите структуру правового регулирования государственного управления и подготовьте предложения по ее совершенствованию.

Тесты по теме

- 1. Правовое регулирование представляет собой единство:**
 - A) социального аспекта
 - B) законодательного аспекта
 - C) практического аспекта
 - D) гносеологического аспекта
 - E) управленческого аспекта

- 2. Основными элементами правил поведения людей, установленными или санкционированными государственной властью, являются:**
 - A) гипотеза, диспозиция, санкция
 - B) штраф
 - C) выговор, предупреждение
 - D) наказание, дисциплинарное взыскание
 - E) замечание

- 3. Объектами правового регулирования государственного управления выступают:**
 - A) отношения между государством и обществом, волевые отношения между людьми
 - B) деятельность хозяйствующих субъектов
 - C) моральные, экономические, социальные, национальные отношения
 - D) отношения между отдельными личностями
 - E) служебные отношения

- 4. К методам правового регулирования относятся:**
 - A) централизованное регулирование, диспозитивное регулирование, императивное регулирование
 - B) принуждение, запрещение
 - C) позитивное обязывание
 - D) убеждения
 - E) дозволение

- 5. Различают следующие способы правового регулирования:**
 - A) государственно-властные предписания
 - B) приказы, убеждения
 - C) позитивное обязывание, запрещение, дозволение
 - D) указы
 - E) распоряжения

ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Вопросы:

1. Информация как основа государственного управления
2. Информационные качества управленческих решений
3. Организация информации в системе государственного управления
4. Информационная система государственного управления
5. Информация как ресурс развития

8.1. Информация как основа государственного управления

Главная цель системы информационного обеспечения государственного управления состоит в том, чтобы на базе собранных исходных данных получить вторичную, обработанную информацию, которая служит основой для принятия управленческих решений. Достижение этой цели складывается из решения ряда частных задач, таких, как сбор первичной информации, ее хранение, распределение между структурными подразделениями органа управления и их работниками, подготовка к переработке, собственно переработка, предоставление органу управления в переработанном виде, обеспечение прямых и обратных связей в ее циркуляции и т.д.

Исходя из этого, информацию в структурных подразделениях органа управления можно классифицировать по следующим основным признакам:

- функциональному назначению и характеру деятельности структурных подразделений;
- отношению сообщения к субъекту, управляющему структурным подразделением;
- типу связи между структурным подразделением и внешней средой. Выделяется информация, циркулирующая в прямой и об-

ратной связи между отделами органа управления, отделами и самим органом управления, между отделами и внешней средой;

– отношению к целевой функции структурного подразделения. Из всего объема пришедшей в подразделение информации необходимо выделить ту, которая наиболее полно соответствует его целям и задачам;

– логическому содержанию. Информация структурного подразделения может подразделяться на три самостоятельных подраздела – о субъектах органа управления, объектах его управленческого воздействия (регионах, предприятиях и организациях, гражданах и т.д.) и присущих им свойствах и отношениях;

– физической форме представления (устный доклад; сообщение на бумаге в виде текстов, анкет, таблиц, графиков и т.д.; электронный вариант – поступление по электронной почте, факсу, телексу, из информационных систем, на дискетах и т.д.); в виде аудио- и видеокассет, постраничная, сброшюрованная, книги, журналы, газеты и др.);

– процедурам преобразования (вероятностные, социологические, моделирующие, аналитические, вычислительные и т.д.);

– степени преобразования (основная, или вновь поступающая; обработанная в аналитические и прогнозныe записки, теле-радио-фотоматериалы; сгруппированная в информационные еженедельники и бюллетени и т.д.).

Во всем мире признано, что информация является важнейшим средством организации и регулирования частной и общественной жизнедеятельности, одной из форм закрепления и распространения имеющихся и приобретаемых знаний, действенным инструментом и «материей управления». Движение к «информационному обществу» еще более усиливает роль информации в решении любых человеческих проблем [5, с. 298].

Получение новой информации, хранение и поиск уже созданной, адекватное понимание и актуальное использование информации становятся очень трудным делом, требующим времени, сил и средств, создания специальных структур, применения новейшей техники и технологии. Работа с информацией превращается в обширное и массовое занятие людей, а сама информация выступает основным источником интенсификации и гармонизации общественного развития. Перед обществом стоит проблема овладения информацией, ее организации, каналов движения, способов осмысления и оценки, механизмов эффективного использования на практи-

ке. Здесь важным является упорядочение обширной информации, выбрать информацию, которая касается решения поставленной проблемы. В информационном поле важным понятием является «шум», то есть искажение поступающей или имеющейся информации. Обилие информации создает информационные иллюзии и лишает людей достоверной и реально нужной им информации.

Информация как совокупность каких-либо сведений, данных, фактов, характеристик о соответствующих предметах, явлениях, процессах, отношениях, событиях, собранных и систематизированных в пригодную для использования форму, составляет основу государственного управления. По существу, все управленческие процессы представляют собой поиск, фиксацию, анализ, оценку, закрепление, распространение социальной информации, т.е. той информации, которая связана с отражением, познанием и преобразованием различных форм жизнедеятельности людей. Однако в управлении вообще и в государственном управлении в частности происходит взаимодействие не со всей информацией, а только с той, которая непосредственно необходима для формирования и реализации государственно-управляющих воздействий. Речь идет об управленческой информации.

Управленческая информация – это часть социальной информации, которая выделена из ее общего массива по критериям пригодности к обслуживанию государственно-правовых процессов формирования и реализации управляющих воздействий. Она связана с социальной информацией, однако выбирает оттуда только то, что отражает управленческие потребности, интересы и цели людей, их совокупную властную волю, конкретные механизмы и способы управленческой организации и регулирования их сознания, поведения и деятельности.

Такая информация должна быть ориентирована на следующие направления. Во-первых, по месту и роли государства в системе частной и общественной жизнедеятельности людей и соответственно по компетенции конкретных государственных органов. Во-вторых, по характеру и иерархии законов и иных нормативных правовых актов, подлежащих обязательной реализации в управленческих процессах. В-третьих, по свойствам, формам и закономерностям управляемых объектов, которые дифференцируют и конкретизируют управляющие воздействия различных государственных органов, а также формируют специфические виды правоот-

ношений. В-четвертых, по восприятию управляющих воздействий и соответствующим изменениям под их влиянием, что свидетельствует о развитии управляемых объектов вследствие государственного управления и возникновению в них новых потребностей в новых управляющих воздействиях.

В практике государственных органов об этом часто забывают и вводят в управленческую информацию много политики, идеологии, пропаганды, различных концепций и программ, обещаний и прогнозов. Порой простые управленческие требования так растворяются в массе слов, что их трудно обнаружить и уж, тем более, практически реализовать. Не всегда подобное происходит по злему умыслу, есть причины, это объясняющие, к примеру, политизация управления, но в любом случае ненужные информационные потоки усложняют государственное управление. Поэтому рациональность и эффективность последнего напрямую обуславливаются качеством той информации, которая обозначается термином «управленческая информация».

Можно выделить следующие источники, объективно порождающие управленческую информацию:

а) нормы законодательных и иных актов, направляющие государственные органы и государственных служащих на принятие определенных управленческих решений или совершение управленческих действий в обозначенном времени и направлении;

б) обращения граждан в государственные органы по реализации своих законных интересов и субъективных прав;

в) обязательные указания вышестоящих государственных органов, подлежащие исполнению нижестоящими и обеспечивающие реальность государственного управления;

г) факты, отношения, выявляемые в процессах контроля, которые отражают состояние управляемых объектов, а также уровень функционирования управляющих компонентов, то есть имеется в виду обратная связь с управляемыми объектами;

д) проблемные, конфликтные, экстремальные и иные сложные ситуации, нуждающиеся в оперативном и активном сильном вмешательстве государственных органов и должностных лиц.

Проблемная ситуация возникает тогда, когда обнаруживаются серьезные отклонения от заданных параметров деятельности управляемых объектов или подчиненных управляющих компонентов, появляются сомнения в возможностях достижения пос-

тавленных целей, особенно если речь идет о взаимосвязанной, кооперированной деятельности множества людей, становится явной необходимость в изменении заданных целей и параметров деятельности. Такая ситуация порождается диалектикой жизни, извечной несогласованностью между стабильностью и изменчивостью, старым и новым. В информационном отношении проблемная ситуация должна опираться на первичные, фактологические сведения и данные, ибо каждый уровень передачи ее преломляет, изменяет, интерпретирует, в результате чего в момент принятия необходимого решения она во многих случаях воспринимается иначе, чем есть на самом деле. Поэтому могут приниматься некорректные решения проблем.

Конфликтная ситуация, состоящая в возникновении противоречий, которые участники управленческих и иных отношений не в состоянии разрешить самостоятельно, предполагает поиск специальной информации и использование в этих целях специальных форм и методов. Такая информация призвана обеспечивать объективный подход к выявлению, анализу и оценке причин конфликта, независимые экспертные заключения, достоверное знание позиций и мнений конфликтующих сторон, обоснованное привлечение действующих правовых норм. Самыми важными при разрешении конфликтных ситуаций являются устранение причин противоречий, разногласий, столкновений, введение их в русло позитивных, компромиссных взаимоотношений, создание гарантий преодоления конфликта и недопущения его в будущем.

В экстремальной ситуации, создаваемой, как правило, стихийными бедствиями, авариями, массовыми беспорядками, организованной преступностью, государственные органы, должностные лица должны действовать в условиях обрывочной, частичной информации и высокой динамики происходящих процессов. Но и здесь следует стремиться к получению возможно большего объема достоверной первичной информации, тогда и решения, и действия будут более точными и адекватными ситуации.

Все источники управленческой информации имеют важное значение для надлежащего государственного управления. В каждом государственном органе и по каждой государственной должности информацию, идущую сверху вниз, снизу вверх и по горизонтали, целесообразно связывать в единое целое, обеспечивающее реализацию соответствующих полномочий.

В то же время вся управленческая информация, из каких бы источников она ни шла и кто бы ни выступал ее носителем, непременно должна соответствовать требованиям актуальности, достоверности, достаточности, доступности и аутентичности.

Актуальность означает, что собранная информация отличается оперативностью сбора и передачи, новизной, соответствует задачам сегодняшнего дня и может способствовать их решению. Часто именно актуальность обуславливает потенциал информации.

Достоверность информации определяется ее способностью схватывать и отражать факты, события и особенно их причины и взаимосвязи. Ее получение представляет собой познавательный и аналитический процессы, требующие привлечения специалистов и использования современных научных процедур.

Достаточность свидетельствует о том, что информация получена по целому ряду системно увязанных вопросов, глубоко и всесторонне раскрывает исследуемый процесс, особенно его внутренние источники, движущие пружины и внешние детерминанты, характеризует процесс в целом, содержит предпосылки для прогнозирования и моделирования возможных новых состояний данного процесса.

Доступность информации связана с ее открытостью, гласностью, возможностью ее оперативного получения в нужном объеме. Часто информация есть, но она закрыта и используется очень узким кругом должностных лиц. В таком случае коэффициент ее полезного действия очень низок.

Аутентичность обуславливает текстуальное и словесное выражение информации в понятной людям форме, соответствие их познаниям в области языка. Засоренность информации различными узкоспециальными терминами или иностранными, к тому же редко употребляемыми, словами осложняет постижение и практическое использование информации.

8.2. Информационные качества управленческих решений

Информационное обеспечение является базой, на которой строится управленческая деятельность государственного аппарата. Информацию здесь следует рассматривать как некую совокупность различных сообщений, сведений, данных о соответствующих предметах, явлениях, процессах, отношениях и т.д. Эти сведения,

будучи собранными, систематизированными и преобразованными в пригодную для использования форму играют в управлении исключительную роль.

Как научная категория информация в управленческих структурах характеризуется рядом признаков, к числу которых относятся известная самостоятельность данных; возможность их многократного использования, сохранение у передающего или получающего субъекта; пригодность к обработке, интеграции и уменьшению объема за счет изживания дублирующей, повторной и параллельной информации; допустимость математического анализа; системность, коммуникативность.

Информация имеет большое значение для государственно-го управления страной и ее внешних контактов. Кроме того, для принятия решений она является ограниченным и дорогим ресурсом производственной активности государства.

Информацию в органах государственного управления можно классифицировать по разным основаниям и признакам. Информацию следует классифицировать в зависимости от степени соотношения с этой действительностью, реальными процессами, протекающими в ней, поскольку управленческая информация представляет собой определенное отражение социальной действительности.

Например, информацию разделяют на официальную и неофициальную, общую и отраслевую, горизонтальную и вертикальную, по содержанию и целевому назначению, возможным социальным последствиям, степени доступности, а также на основе ее соотношения со временем – информация о прошлом, настоящем и будущем. В рамках управленческой системы она рассматривается с точки зрения актуальности, достаточности и адекватности для принятия соответствующего управленческого решения.

При разделении информации по объектам распределения внутри органа управления на первое место ставится информация для руководителя или руководящего звена, на второе – для должностных лиц. При этом рекомендуются сведения, заслуживающие особого внимания, направлять параллельно или перекрестно двум-трем независимым друг от друга работникам, чтобы обеспечить большую объективность анализа и оценки.

В массиве управленческой информации, обеспечивающей государственное управление, первостепенное место принадлежит

той ее части, которая содержится в управленческих решениях. Именно в них, с одной стороны (в констатирующей части), фиксируются выявленные потребности, интересы и цели в управлении, описываются обстоятельства, факторы и причины, вызывающие необходимость формирования и реализации определенных государственно-управляющих воздействий, указываются конкретные ресурсы, возможности для изменения управленческой ситуации, а с другой (в постановляющей, директивной части) – выдвигаются требования и положения, нормы и правила, определенные действия, которые необходимо соблюдать и осуществлять в целях улучшения состояния какого-либо управляемого процесса, явления, отношения. Поэтому сила и результативность управленческих решений всецело зависят от того, какова управленческая информация и как она в них изложена [5, с.303].

Информационные качества управленческих решений представляют собой сгусток информации, заключенный в решении, отражающий определенную управленческую ситуацию, задачу, проблему и содержащий потенциал управляющих воздействий, призванный перевести их на новый уровень. Здесь вполне проявляется возможная и реальная объективная обусловленность, субъективная обоснованность и социальная эффективность управленческих решений.

Центральная задача – улучшение информированности управленческих решений. Степень информированности представляет собой отношение фактического уровня информации к требуемому. Потребность в информации – разница между ними. Вспомогательными критериями обеспеченности информацией являются:

– количество информации (полнота). Управленческое решение как в констатирующей, так и в результативной частях должно отличаться полнотой информации, относящейся как к анализу и оценке, так и к последующему изменению, развитию рассматриваемого вопроса. Учитывая сложность управленческих проблем, на практике из всего массива информации, как правило, выделяют их отдельные аспекты, стороны и взаимосвязи. Однако, для принятия эффективного управленческого решения необходима полная информация, поскольку она важна для проектирования будущего развития общества [5, с. 304];

– плотность и чистота записи информации. В органической связи с полнотой информации выступает требование плотности

и чистоты записи информации. Имеется в виду количество записанной информации на единицу площади письменно выраженного управленческого решения (на одну, скажем, машинописную страницу текста). Плотность записи информации предполагает, что в тексте решения содержатся лишь те сведения, данные, нормы, наметки, планы, указания, требования и т.д., которые имеют непосредственно управленческий смысл и прямо относятся к соответствующему вопросу. Все, что косвенно касается данного решения, должно оставаться за его рамками. И факты, и их оценку, и способы решения поставленных задач следует выражать конкретно, точно и лаконичным языком. Нельзя не обратить внимания на важность правильного употребления слов, логичного построения предложений, адекватность используемых понятий, терминов, ясность и емкость формулировок, обоснованность и четкость адресных требований. Например, из 350 страниц машинописного текста можно выудить необходимую информацию всего лишь на 7 страницах, что позволит принять более адекватное управленческое решение;

– необходимость обязательного разъяснения, описания, комментирования непереводаемых терминов, понятий, слов и смысловых образований. В последние годы в связи с введением в пользование огромной международной и национальной информации в управлении стали применять очень многие экономические, политические, технические и иные обозначения, которые плохо переводятся на русский язык (теряют при переводе свою смысловую нагрузку) или вообще не имеют в нем аналогов. В результате даже специалисты порой не могут разобраться в соответствующих обозначениях, дискутируют по поводу их интерпретации. Поэтому неизбежное использование общемировой, континентальной или иной инонациональной терминологии в управленческих решениях обуславливает необходимость обязательного разъяснения, описания, комментирования непереводаемых терминов, понятий, слов и смысловых образований;

– внутренняя согласованность информации. Очень важно соблюдать требование о внутренней согласованности информации в каждом конкретном управленческом решении. Целесообразно, например, чтобы по содержанию, интонациям, акцентам, остроте и т.п. констатирующая и результативная (постановляющая) части решения соответствовали друг другу. Имеет значе-

ние и равномерное расположение информационного материала, ибо на практике приходится встречаться с решениями, в которых констатирующая часть занимает две-три, а то и более страниц, а постановляющая состоит из одного или двух небольших пунктов, или наоборот. Лучшему восприятию любого управленческого решения способствует выделение в нем посредством курсива, абзацев, подчеркивания или иным способом основной информации, заслуживающей пристального внимания исполнителей;

– системный характер информации. Поскольку решения являются основной формой выражения и закрепления управленческой деятельности и постоянно принимаются, дополняя, развивая или отменяя друг друга, то необходимо, чтобы информация, заложенная в каждом решении, имела системный характер, была содержательно и концептуально связана с предыдущими, ранее изданными и действующими актами, и с теми, которые предполагается или планируется принять. Соблюдение требований системности информации способствует выработке единого, типового и наиболее эффективного подхода к решению определенных проблем, позволяет на практике, причем в разных условиях, проверять рациональность различных элементов управленческой деятельности и отбирать из них лучшие, помогает совершенствованию нормативно-правовой основы управления, дисциплинирует работу управленческих кадров и благоприятствует совершенствованию других управленческих явлений. Системность информации, заключенной в управленческих решениях, служит также одной из необходимых предпосылок для формирования информационных систем на базе современной техники. Системность информации, наконец, экономит усилия, средства и время в управлении;

– логика и последовательность поступающей информации. Рассматривая информационные требования к управленческим решениям, нельзя не выделить требование представления содержания решения в четкой логической форме. Плохо, когда в управленческих решениях много отсылочной информации к прошлому, к другим актам либо к будущему, когда вместо рассмотрения и выводов по существу даются поручения изучить вопрос, внести в перспективе предложения, разработать необходимые документы, положения и т.п. Из-за этого в подобном решении содержится не способ перевода того или иного социального явления, процесса, отношения из одного состояния в другое, а лишь определенный

промежуточный момент в подготовительном этапе, а то и просто видимость какой-то управленческой активности. Возникает иллюзия, что вроде бы что-то сделано, намечено, предпринято, но на самом деле ничего не доведено до конца. За такими решениями обычно прячутся государственные органы и должностные лица, когда они не хотят, не готовы или не могут принимать необходимые исчерпывающие меры. Однако, в теории управления, государственное решение представляется актом, завершающим подготовительную информационную работу и содержащим конкретный комплекс целеполагающих, организующих и регулирующих воздействий, направленных на перевод соответствующего явления, процесса, отношения, ситуации в новое состояние, иными словами, разрешающим вопрос по существу. Все другие документы, в которых изложена подготовительная информация, должны называться таковыми и не относиться к категории управленческих решений.

Проблема информационного обеспечения управленческих решений не ограничивается принятием информационно насыщенных актов; она включает этап их реализации, поскольку именно в нем проявляется действенность информационного содержания управленческих решений. При этом необходимо учитывать следующие действия:

а) передачу информации, заключенной в управленческом решении. Важное значение имеет быстрота передачи информации, которая прямо связана с рациональностью и эффективностью управления, поскольку замедление, тем более существенное, ведет к потере информации, ее застареванию, снижению ее организующе-регулирующих возможностей. Ведь пока информация еле-еле движется по иерархии управляющей системы, могут коренным образом измениться условия и факторы, вызвавшие содержание данного решения. Не менее значимо и сохранение аутентичности управленческой информации при ее передаче. При проходе через многие звенья, особенно в случаях принятия решений «во исполнение», информация нередко получает такое толкование, которое может и отличаться от оригинала. Поэтому необходимо как можно быстрее и четко направлять управленческие решения непосредственно исполнителям;

б) понимание, комментирование информации, выраженной в соответствующем управленческом решении. На первый взгляд,

все кажется просто: бери решение, читай и исполняй. Но в реальности возникает немало трудностей из-за того, что исполнители порой не понимают или понимают неадекватно смысл соответствующих решений, по-своему интерпретируют предъявляемые к ним управленческие требования. Свои проблемы возникают при переводе управленческих решений на национальные языки, при восприятии их людьми разной религиозной и правовой культуры, при их применении в специфических природных условиях. В результате исполнение решения начинает идти в ином направлении или иметь иной аспект, чем предусматривалось. Не всегда комментаторы точно улавливают смысл информации в управленческих решениях, особенно если комментарий делается лицами, которые не работают в государственном органе, принимавшем решение. Поэтому необходимо, чтобы толкование, комментирование управленческого решения призван был вести тот государственный орган, который его разрабатывал и принимал;

в) организация обратных информационных связей, оперативного информационного контроля, позволяющих своевременно и достоверно знать о том, как прошла передача информации, как она сохранилась и понята, как воспринята, усвоена и принята к исполнению. Такое знание создает возможности для повторного разъяснения, дополнительного комментирования, принятия иных мер, гарантирующих правильное начало реализации решения. Следует отметить, что этап исполнения управленческих решений имеет и много других аспектов, кроме информационного, о которых уже кое-что говорилось, и которые специально исследуются в теории управленческих решений. Здесь же обращено внимание только на моменты, относящиеся к обеспечению должных информационных качеств управленческих решений.

Особо хотелось бы подчеркнуть, что каждое управленческое решение должно исходить и вписываться в действующую нормативную управленческую информацию, согласовываться с ней в содержательном, пространственном и временном отношениях. В любом отдельном случае необходимо, чтобы решения были частью совокупности управленческих решений, принятых в рамках управляющей системы, известных управляющих подсистем, соответствующего государственного органа. Столь же актуальна и взаимосвязь информации, заключенной в решении, с подготовительной и с последующей связанной с реализацией информа-

цией. Системная согласованность информации, содержащейся в решении, по вертикали и по горизонтали внутри органа и между этапами информационной деятельности является важным условием эффективности информационного обеспечения управленческих решений.

Актуальна также нацеленность информационных качеств управленческих решений на комплексную постановку вопросов, конструктивный, созидательный характер, действительные модели, программы, способы, механизмы перевода явления, отношений, процесса, ситуации в новое состояние, обеспечение устойчивого, прогрессивного развития управляемых объектов или подведомственных управляющих компонентов [5, с. 309].

8.3. Организация информации в системе государственного управления

В государственном управлении циркулирует огромная по объему, разнообразию и динамике информация. Одна ее часть носит непосредственно управленческий характер, связана с формированием и реализацией управляющих воздействий, другая – по масштабам, очевидно, значительно большая – выражает взаимосвязи государства с обществом, его многочисленными проявлениями, с потребностями и интересами миллионов граждан. В данном случае речь идет об организации управленческой информации, хотя сказанное может быть соотнесено и с информацией вообще [5, с. 309].

Сейчас признано не только у нас, но и за рубежом, практически во всех развитых государствах, что существует очень сложная проблема упорядочения управленческой информации, которая для своего решения требует общенациональных и мировых усилий, в том числе и по линии Интернета. В нескольких странах уже приняты законы о «борьбе с бумажной работой», но почти нет сдвигов к лучшему. Назовем только несколько направлений совершенствования организации управленческой информации, не требующих особых капиталовложений или сверхусилий и находящихся в пределах сегодняшних возможностей государственно-управляющей системы.

Прежде всего, речь идет о движении управленческой информации и ее параметрах. Как можно полагать, самым насущ-

ным вопросом движения управленческой информации является сжатие ее объема за счет изживания дублирующей, повторной и параллельной. Здесь, конечно, существуют трудности, проистекающие из того, что непросто сказать о том, будто информации достаточно и она адекватно отражает определенные явления, отношения и процессы. Всегда есть желание что-то узнать больше, откуда и идет стремление к получению избыточной информации. Надо бороться с такими «перестраховочными» настроениями. И то, что иногда компьютеры обладают все возрастающей емкостью, не меняет сущности вопроса.

Необходимо исходить из принципа, что характер и объем управленческой информации должен соответствовать компетенции государственных органов, функциям и полномочиям государственных должностей.

Важная роль в организации движения управленческой информации принадлежит обогащению содержания единицы информационных материалов: введению в них лишь тех сведений, данных, показателей, которые обладают информационными признаками, актуальными для управленческих решений и действий.

В принципе, для управления нужны данные, сведения, показатели, которые, во-первых, отражают качественные характеристики явлений, процессов, отношений, причем связанные, главным образом, с их сущностью, социальной ценностью, и, во-вторых, непосредственно раскрывают конкретные явления, процессы, отношения. В настоящее время, особое значение приобретают выработка показателей, признаков, характеризующих уровень и темпы научно-технического прогресса, рост производительности труда, снижение издержек, затрат, повышение качества продукции, социальное развитие. Необходимо далее четко структурировать управленческую информацию. Ведь информация должна двигаться таким образом и иметь такие параметры, чтобы ею удовлетворялись информационные потребности государственных органов, должностных лиц, других участников управленческих процессов. Словом, управленческая информация должна иметь ту структуру, что и организационная структура государственного управления, и обслуживать последнюю.

С этой точки зрения следует различать информационные возможности (и проблемы) органов, действующих на принципе коллегиальности, и органов единоначальных. В первом случае

каждый член коллегии может обрабатывать определенную информацию и выносить ее на обсуждение всей коллегии, отчего информационная емкость этих органов очень высока. В единоначальном же органе, если подходить к делу не формально, а по существу, всю входящую и выходящую информацию призван анализировать единолично руководитель (единоначальник). Между тем в такие разные органы, особенно находящиеся на одном уровне, часто поступает одинаковая по объему управленческая информация, с которой реально единоначальник не в состоянии ознакомиться. Дело поручается заместителям, помощникам, экспертам, аппарату, в результате чего руководитель не знает всей информации, она выходит из-под его контроля, а затем возникают сентенции о том, что, мол, аппарат «правит бал» и «подставляет» руководителей. На самом деле их подводит несоответствие организации государственного управления и организации движения управленческой информации.

Совершенствование работы с информацией в указанном аспекте видится в том, чтобы сосредоточивать ее поток (входящий и исходящий) в руках руководящего звена и подчинять его исключительно реализации компетенции государственных органов. Тогда и руководители будут подходить к ней более избирательно, критически и ответственно.

Свои нюансы, требующие анализа, существуют в информационном обеспечении законности в государственном управлении. Это входы и выходы и внутреннее движение управленческой информации по подсистемам государственных органов, по структурным подразделениям и должностям того или иного органа, распределение информации между руководителями и исполнительским персоналом, доступ к информации различных категорий государственных служащих и другие моменты, фиксирующие и характеризующие законность управленческих решений и действий. Все должно вершиться в правовых рамках со строгим соблюдением правового статуса государственных органов и действующих должностных инструкций.

Практика подсказывает также актуальность того, чтобы правовые нормы, их изменения и дополнения знали все государственные служащие, в той или иной мере связанные с реализацией компетенции соответствующего органа. Кроме того, желательно, чтобы с основными, принципиальными актами, принимаемыми

руководителями, служащие аппарата тоже были своевременно и сполна информированы. Значимость обеспечения законности в государственном управлении требует не только контроля «сверху», со стороны руководителей, но и контроля «снизу», со стороны исполнительского персонала. Демократическое государство тем и отличается от тоталитарного, что в нем управленческие решения принимаются, а управленческие действия совершаются не в узком кругу, не келейно, а в условиях открытости, гласности, свободного сопоставления мнений, суждений, предложений, равной подчиненности всех закону.

В структуризации управленческой информации в последнее время заслуженное значение отводится независимой и объективной экспертизе. Именно она призвана определять качество и актуальность информации, сужать и преодолевать информационные шумы. Когда государственному управлению необходимо придать подлинную рациональность, надо укреплять социальный и правовой статус экспертизы управления, передавать ее проведение обществу, его научным учреждениям, союзам и ассоциациям специалистов, средствам массовой информации, общественным организациям и общественному мнению. Экспертиза мыслится как явление, которое формируется за пределами субъекта государственного управления и затем вводится в управленческие процессы, начинает здесь «взвешиваться», вписываться в систему целей и соответствующих информационных потоков.

В овладении управленческой информацией большое место занимает также ее формализация в позитивном понимании этого слова.

Множественность повторяющейся, тождественной информации, необходимость правильной передачи и адекватного восприятия ее смысла, актуальность быстрого поиска нужной информации и другие причины обуславливают целесообразность унифицированных, стандартных форм ее выражения и закрепления, широкого использования типовой документации, повышения качественного уровня и уплотнения содержания информации в каждом ее носителе. Образцы, эталоны различных документов, в том числе и управленческих решений, особенно связанных с разрешением определенного класса задач, ситуаций, вопросов, существенно помогают в работе над информацией и повышают ее качество. Поэтому всем государственным служащим целесообразно хорошо знать документоведение.

Формализация работы с управленческой информацией создает предпосылки для более обоснованного распределения компетенции государственных органов. Ведь очевидно, что если какому-либо органу приходится обрабатывать много стандартной, однообразной, рутинной информации, то это означает завышение уровня решения данного вопроса и необходимость его передачи на нижестоящий уровень. При правильном распределении компетенции не может быть такого положения, при котором орган решает тот или иной вопрос по заведенному шаблону, вне интеллектуального профессионального поиска.

Обоснованной формализации работы с управленческой информацией благоприятствует использование научных процедур и правил отбора, анализа и оценки информации. Особо актуальна методология системного подхода, обеспечивающая согласованное познание многих явлений и процессов, их классификацию и субординацию, выявление в них определенных объективных закономерностей и отношений. Практически все процедуры, правила, операции, ведущие к познанию истины и ее доказательству, применимы в работе с управленческой информацией. К примеру, конкретные социологические исследования, сбор и анализ информации несколькими конкурирующими группами, экспертная проверка информации соответствующими специалистами, вероятностно-статистические процедуры. Состояние информационного обеспечения государственного управления во многом зависит от распределения информации внутри государственного органа и ее качества. На первом месте здесь стоит информационное обслуживание руководителей или руководящего звена. Эта категория должна очень хорошо владеть входящей и исходящей информацией. На второе место можно поставить вопрос о распределении информации между должностными лицами, в частности, о том, должен ли кто-либо еще, кроме непосредственного исполнителя, знакомиться с соответствующей информацией. Руководитель может и должен маневрировать движением информации в возглавляемом государственном органе, не допуская, чтобы кто-либо монопольно владел какой-то частью информации, так распределять информацию, чтобы она всегда рассматривалась объективно. Необходимо также добиваться доступности информации для всех должностных лиц этого органа, ибо подобное способствует лучшему исполнению служебных функций.

В информационной работе весомое место принадлежит контролю за информацией, точнее, контролю за воплощением в жизнь тех интересов, запросов, требований, задач, которые выражены и закреплены в информации. Можно назвать следующие направления контроля информации: за аутентичностью понимания содержания информации; за соответствующим по принадлежности, назначению движением информации; за превращением содержания информации в социальную практику – в конкретные поступки, действия, преобразования; за соответствием отчетной информации директивной. Руководители государственных органов, специальные контрольные подразделения последних должны придавать контролю информации непрерывный характер, внимательно следить за передатчиками, приемниками и каналами связи информации, четко представлять контролируемые параметры информации и критические точки в ее реализации, уметь не только своевременно улавливать, но и предупреждать возможные отклонения, неувязки или ошибки в информационной работе. Особо важны в процессе контроля обратные связи в информационных потоках.

8.4. Информационная система государственного управления

В обществе в целом и в государственном управлении в частности всегда существовала и в каждый данный момент существует определенная информационная система, охватывающая как саму информацию, так и формы, методы и технические средства ее обработки и людей, включенных в информационные процессы. Поэтому когда говорится о функционировании и совершенствовании информационной системы государственного управления, то имеется в виду не просто система, функционирование которой связано с формированием, регистрацией, сбором, обработкой и хранением информации, отражающей состояние определенных объектов (и субъектов) в их динамике, а качественно и принципиально новое явление. Проблема не сводится к простому внедрению в управление новейшей вычислительной техники, созданию сетей и программных продуктов. Она гораздо объемнее, сложнее, глубже и труднее в разрешении. Применение микроэлектроники, информатики, микропроцессоров, роботов и других современных

обслуживающих средств открывает возможности перевода всей работы с информацией на новые научные и технические уровни, создания рациональных и эффективных информационных технологий [5, с. 315].

Исходя из современной динамики перемен, вполне справедливо говорить об информационной экономике, суть которой сводится к тому, что в ней производительность и конкурентоспособность факторов или агентов в этой экономике зависят в первую очередь от их способности генерировать, обрабатывать и эффективно использовать информацию, основанную на знаниях. Нетрадиционность проблемы состоит в том, что посредством ее решения закладываются предпосылки, основа того будущего общества, которое обозначено понятием «информационного». Без соотнесения сути этого общества и информационной системы государственного управления нельзя понять и сформулировать концепции последней.

Создание информационной системы государственного управления – это не приложение новых технических средств к разбухшей и бюрократизированной государственной машине, а построение новой системы государственного управления, основанной на плюрализме форм собственности, гражданском обществе, широком развитии самоуправленческих механизмов, полноте прав и свобод личности, торжестве закона и других демократических принципах и ценностях. В то же время современная организация управляемых объектов и их взаимодействий, характер информационно-обрабатывающей техники, возможности новейших средств связи и другие факторы обуславливают единство и всеохватываемость информационной системы государственного управления. Нельзя ограничиваться региональными и отраслевыми, кустовыми и иными локальными информационными системами в управлении. В государстве должна быть общая система государственного управления с построенной внутри нее единой информационной системой. Тогда можно надеяться на рациональность и эффективность государственного управления.

Информационно-технологические нововведения в государственном управлении имеют комплексный характер, связаны с одновременным и согласованным использованием информационных, организационных, правовых, социально-психологических, кадровых, технических, логико-семантических и многих других

факторов. Все это требует комплексного подхода, качественного изменения как системы работы с информацией, так и функциональной и организационной структур управления, состава и структуры всей управленческой деятельности, характера и построения управленческих отношений, да и иных управленческих явлений.

Особенно актуально формирование системы содержания информации, нужной для рационального и эффективного государственного управления. В числе единиц такой информации следует выделить:

а) сведения, отражающие материальные, производственные, социальные, технические и технологические параметры управляемых объектов;

б) данные о нормах, нормативах, стимулах, регулирующих производственную, социально-обслуживающую, духовно-культурную и иную, имеющую потребительский характер деятельность управляемых объектов;

в) материалы, определяющие деятельность государственных органов в сфере управления (законодательные и иные нормативные правовые акты, договорные обязательства и плановые задания, указания вышестоящих органов, результаты контрольных актов и т.д.);

г) сведения о количественном и качественном составе, уровне подготовки и квалификационном росте персонала государственных органов и органов местного самоуправления (совокупность всех данных, характеризующих человеческий потенциал субъекта государственного управления).

Такие единицы информации должны соответствовать уровню и масштабам управляющих подсистем и их звеньев, закладываться в первую очередь в действующие в их рамках информационные системы. В них нужны и данные о развитии научно-технической мысли и ее новейших достижениях, о передовом управленческом опыте в стране и за рубежом.

Важный аспект создания информационной системы государственного управления связан с развитием ее технической базы. В зависимости от возможностей технических средств выделяют механизированные, автоматические и автоматизированные информационные системы в управлении. Распространение получают комбинированные информационные системы, сочетающие меха-

нические средства ручного обращения с информацией, электронно-вычислительную технику и человеческий разум.

Есть несколько направлений деятельности по формированию таких систем. Одно – чисто технико-технологическое, решаемое кибернетиками и другими специалистами в области электронно-вычислительной техники и информатики. Другое – непосредственно управленческое – состоит в стандартизации и унификации управленческой информации, и продвижение по нему идет пока медленно. В результате сосуществуют как бы две информационные подсистемы в управлении, недостаточно связанные между собой: подсистема управленческой информации, которая обрабатывается вручную, передается обычными почтовыми, телеграфными и телефонными средствами, выражается часто в произвольной форме и субъективистски ориентированным содержанием; другая же приспособлена к условиям и требованиям электронно-вычислительной техники, ею обрабатывается и передается. Информатика как новая автоматизированная технология сбора, передачи, переработки и использования информации, основанная на новейших компьютерах и периферийных устройствах, средствах коммуникации и взаимосвязях человека с информацией, занимает пока незначительное место в информационном обеспечении государственного управления. Хотя немало говорится и необходимости развития «электронного правительства», которое способствует предоставлению потребителям качественных государственных услуг.

Третье направление определяется развитием профессиональной и психологической подготовки персонала управления. Надо обучать государственных служащих обращению с информативной техникой и устройствами, психологически готовить их к работе в условиях машинной обработки информации, приучать чувствовать себя свободно, «комфортно» в окружении современных технических средств.

Четвертое направление связано с тем, что информация в государственном управлении при обработке и хранении ее любыми средствами во многом имеет правовой характер, основана на правовых нормах и часто служит юридическим основанием для принятия управленческих решений. В современном обществе имеется возможность не только давать информацию на обработку машинам и потом пользоваться подготовленными ими материалами,

а через информационную систему через средства информатики вырабатывать и реализовывать целеполагающие, организующие и регулирующие воздействия, получать и оценивать отчетную, учетную и контрольную информацию, вести прямой разговор с иными управляющими и управляемыми компонентами. Для этого надо юридически решить вопросы о непосредственном сочленении информационной системы и системы государственного управления, а также о полномочиях должностных лиц совершать юридически значимые действия путем введения соответствующей информации в информационную систему.

Следует обратить внимание на некоторые основания, определяющие развитие информационного обеспечения государственного управления. Поскольку система государственного управления выступает в динамическом единстве иерархической управляющей и сложноорганизованной управляемой подсистем, постольку и обслуживающая их информационная система должна быть способной, с одной стороны, брать необходимые данные о функционировании управляемых объектов и доносить их до компетентных органов и, с другой, помогать в выработке рациональных управляющих воздействий, дифференцировать их по всей управляющей подсистеме и доводить до каждого исполнителя. Следовательно, информация призвана обеспечивать демократизм государственного управления.

Следующее основание обусловлено тем, что компьютеры – техника коллективного пользования, обладающая все возрастающей емкостью и быстротой работы и соответственно возможностью удовлетворять запросы многих государственных органов. Новые горизонты открывает био- или нейрокомпьютер. Значит, есть смысл в составе информационной системы государственного управления иметь крупные и информационно специализированные центры, оснащенные современными компьютерами с емкостью одновременного и качественного обслуживания десятков государственных органов.

Одно из оснований можно обозначить как комплексный подход в реализации взаимодействия человека и машины в информационной работе. Ведь смысл информационного обеспечения государственного управления в конечном счете заключается в органическом соединении научных знаний, научной методологии и методики с новейшими техническими средствами во всех прояв-

лениях информационной работы. Логично, что информационные преобразования сегодняшних дней выдвигают на первый план человека, от развитости и действий которого зависит успех в использовании новых возможностей.

8.5. Информация как ресурс развития

В мире уже несколько десятилетий идет информационно-технологическая революция, которая во многих передовых странах привела к становлению информационного общества. В настоящее время качественно меняются самые различные стороны, источники, механизмы, формы и другие проявления жизнедеятельности людей. Наступает новая информационная эпоха в истории человечества, которая для его судеб будет иметь определяющее значение [5, с. 320].

Пока суть ее фиксируется главным образом в создании и распространении глобальных трансграничных информационно-телекоммуникационных сетей, охватывающих практически все страны, правда, в разном объеме и значении. В таком же смысле обозначены идеи в Хартии глобального информационного общества, принятой «восьмеркой» в июле 2000 г. в Окинаве. Здесь выделены следующие направления освоения открывшихся новых источников: а) использование возможностей цифровых технологий; б) преодоление электронно-цифрового разрыва; в) содействие всеобщему участию; г) дальнейшее развитие.

Нельзя не сказать, что это слишком узкое понимание информационно-технологической революции, которое не раскрывает ни объема и масштабов, ни содержания и влияния ее последствий. Еще многим кажется, что надо побольше купить, сделать и поставить компьютеров и обеспечивающих их устройств, соединить их в локальные сети, подключить к Интернету, обучить людей работе с компьютером, и проблема создания информационного общества будет решена. Конечно, необходима всемерная компьютеризация страны, чтобы каждый имел компьютер и доступ к Интернету. Но компьютер представляет собой всего лишь носитель, приемник и передатчик информации, которая должна быть с его помощью введена во все виды и стороны производственной деятельности. Отсюда и проистекают все жизненные

проблемы, которые необходимо знать и решать в период становления информационного общества.

Первая проблема состоит в том, что информационно-технологическая революция есть продукт, содержание и практическое действие интеллекта людей. Она включает в себя знания, опыт и нравственность, выстраданные человечеством в процессе его развития. Нам необходимо понять, какие знания и опыт нужны для создания информационного общества, какими знаниями и опытом обладаем и какие воспроизводим, в чем особенности национальных знаний и опыта и их отличие от цивилизованных и конкретных стран. Другими словами, в качестве предпосылки, актуальна инвентаризация:

а) национальных знаний и опыта и их оценки с точки зрения требований информационно-технологической революции;

б) механизмов усвоения, использования и развития таких знаний и опыта;

в) оснований, факторов и причин, прежде всего нравственных, которые мешают практическому использованию уже имеющегося информационного потенциала.

Вторая проблема состоит в соотнесении того состояния нашего мышления, поведения и деятельности, нашего производства и быта, обслуживания и культуры, в котором мы реально находимся, с тем, которое достигнуто в странах, создающих информационное общество. У нас любят употреблять терминологию информационно-технологической революции, но почему-то забывают, что под любыми обозначениями существуют объективные процессы, явления и отношения с определенным уровнем развития. Вместо осознания этого и выработки разумной политики и практики, наша социальная информация переполнена потоками разрушения, отрицания, копания в грязи, интеллектуального нигилизма, социального неверия и политического цинизма. Причем все подобное объясняется свободой, для которой, как получается на практике, совсем не интересна историческая судьба Родины. А ведь все в человеческой жизни инициируется, определяется и сопровождается сознанием, как зависящим от информации, так и создающим ее. Здесь не бывает пустоты, ибо при отсутствии деловой, прагматичной информации ее место занимает чувственно-эмоциональная, развлекательная и мифологическая.

Третья проблема проистекает из комплексной сущности информационно-технологической революции, которая требует как изменения мировоззрения, философии и методологии человеческого мышления, так и качественного преобразования во всех составных национальных производительных сил – в человеческом потенциале, в материально-техническом производстве, во взаимоотношениях с природой. Таким образом, речь идет об изменении идеалов, ценностей и целей жизнедеятельности людей, их поведения и деятельности.

Необходимы новые средства производства, новые технологии, новые работники, новые оценки международной ситуации и тенденций ее развития. Глобализация, интеграция, всемирная информационная паутина и, на другом полюсе, локализация, культурная и национальная идентичность, индивидуализация – это взаимосвязанные и взаимозависящие процессы, они не существуют друг без друга. Сегодня вновь приходится обращаться к законам диалектики и четко фиксировать реальные противоречия потребностей, интересов и целей разных стран и народов, классов и социальных слоев, множества людей.

Четвертая проблема касается непосредственно преобразования сути, субъектов и отношений власти под влиянием информационно-технологической революции. На первое место выдвигается экономическая власть, а внутри ее финансовая (власть международной олигархии), которая требует полного открытия национальных границ и свободного движения капитала. Именно эта власть ставит под сомнение институт государства и пытается свести его к сугубо политическим функциям по отношению к людям труда. И все это, увы, закономерно: капитал всегда обезличен, космополитичен, мобилен, ищет максимальную прибыль; труд же, хотя и может мигрировать, привязан в основной своей массе к конкретному производству и месту жительства. Поэтому только труд заинтересован в государстве, готов его поддерживать, укреплять и защищать. Несмотря на свою силу, удельный вес крупных бизнесменов всегда незначителен, и государственная власть должна уметь сочетать и разрешать возникающие противоречия.

Следовательно, основными стратегическими задачами органов государственного управления в такой ситуации являются укрепление государственности, развертывание корпоративных

отношений между трудом и капиталом, создание условий для заинтересованности национального и международного капитала в развитии страны, формирование в стране идеологии созидания, творчества, рационального использования ресурсов. Задачи требуют совершенно иного, чем сегодня наблюдается, политического и управленческого мышления, можно сказать, масштабного и высокого. Компьютеры это мышление не могут дать, оно возможно посредством качественного образования и глубокого освоения достижений и методологии современной науки. Здесь крайне актуален прорыв в профессиональной подготовке и эвристических способностях управленческих кадров. Как раз в том, чего нашим управленцам так не хватает. Большинство из них просто не хотят видеть того, что происходит вокруг, как рядом, так и в мире, не понимают, насколько усложняются общественные интересы и как меняются взаимосвязи между их многообразными элементами.

Пятая проблема связана с анализом, оценкой и использованием самой информации как ресурса развития. Можно, конечно, продолжать утешать себя двумя тенденциями: возрастанием объемов информации и увеличением емкостей компьютерных систем. Но рано или поздно придется понять, что информация не решает проблем и не является природной, социальной или технической потребительской ценностью для людей. Ее потрясающие возможности не заменяют реальный, живой мир. Информацией нужно и можно овладеть и превратить ее в средство сотрудничества, созидания и мира. Основная роль здесь объективно принадлежит государственной власти и ее аппарату. И дело здесь не только в правовом регулировании информационных потоков. Это лишь часть проблемы. Важно, чтобы органы государственной власти (и местного самоуправления) осознали, что на территории их юрисдикции вся действующая информация всегда имеет свои источники, смыслы и находящиеся под ними интересы. Ее, следовательно, нужно знать, анализировать и оценивать и на основе этого опять же с помощью информации упорядочивать и целенаправлять. В многообразии, плюрализме информации следует отыскивать рациональное зерно, ресурс развития и именно их поддерживать и распространять. Но не путем запретов и ограничений, поскольку они обладают своими пределами, а через развертывание позитивной, благородной, патриотической, жизни творческой информации.

В общем, информационное обеспечение государственного управления призвано включать в состав своей управленческой информации как информацию, обеспечивающую собственно процессы государственного управления, так и ту, которая созидает общество. Подчеркнем: созидает, а не разрушает. Основу ее составляют, конечно, национальные интересы исторического сохранения и благополучия страны.

Вопросы для повторения и обсуждения

1. Раскройте сущность управленческой информации.
2. Рассмотрите информационные качества управленческих решений.
3. Назовите основные принципы организации информации в системе государственного управления.
4. Раскройте суть информационной системы государственного управления.
5. опишите смысл современной информационно-технологической революции и возможности информации как ресурса развития.

Тесты по теме

- 1. Управленческая информация – это:**
 - A) часть социальной информации, которая выделена по критериям пригодности для реализации управляющих воздействий
 - B) часть социальной информации, которая выделена для реализации управляющих воздействий
 - C) своевременная информация
 - D) доступная информация
 - E) часть социальной информации, которая выделена по критериям обслуживания государственно-правовых процессов
- 2. Управленческая информация должна соответствовать требованиям:**
 - A) актуальности
 - B) аутентичности
 - C) правопорядка
 - D) системности
 - E) достаточности
 - F) рациональности
- 3. Основные источники, объективно порождающие управленческую информацию:**
 - A) нормы законодательных актов
 - B) обращения граждан в государственные органы
 - C) конфликтные, экстремальные ситуации
 - D) данные международных организаций
 - E) данные периодической печати

-
- 4. Информацию в управленческих процессах можно характеризовать рядом свойств, к числу которых относятся:**
- A) возможность многократного использования
 - B) достоверность
 - C) своевременность
 - D) сохранение у передающего или получающего субъекта
 - E) допустимость к компьютерной обработке; системность
- 5. Основные функции информационной технологии управления в органах государственной власти заключаются в следующем:**
- A) в возможности многократного использования
 - B) в актуальности
 - C) в обеспечении лица, принимающего решение, достоверной и своевременной информацией
 - D) в осуществлении качественного преобразования информации
 - E) в создании условий, при которых руководитель может принимать и реализовывать решения

Глава 9

ЧЕЛОВЕЧЕСКИЙ ПОТЕНЦИАЛ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Вопросы:

1. Персонал государственного управления
2. Правовое обеспечение государственной службы
3. Управленческая культура граждан

9.1. Персонал государственного управления

Государство связано с обществом и поэтому практически все его граждане в той или иной мере сопричастны государственному управлению. Многие обращаются для решения своих проблем в государственные органы или в органы местного самоуправления. Почти все участвуют в выборах. В обществе готовится и из общества пополняется персонал государственного управления. И каков человеческий потенциал общества, таков во многом и персонал органов государственной власти и местного самоуправления. Зависимость всегда проявляется, хотя с естественным в ту или иную сторону отклонением [5, с. 327].

В рамках человеческого потенциала общества существует категория людей, которая специально подготовлена и профессионально занята в процессах формирования и реализации государственно-управляющих воздействий. Она отличается от той части государственного аппарата, которая выполняет функции собственно государства – обеспечение его суверенитета и свободы: оборона, безопасность, охрана границ, международные отношения, общественный порядок и т.д., и той, которая обеспечивает реализацию социальной сущности современного государства

(социальное обслуживание общества в широком смысле): здравоохранение, образование, социальное обеспечение, объекты государственной собственности и т.п. В первой части имеют место отношения военной, дипломатической, таможенной и иной специальной (правоохранительной) службы, во второй – отношения обыкновенного трудового найма. Хотя и там и здесь выделяется группа людей, относящаяся к персоналу государственного управления. К сожалению, вопросы о градации различных видов человеческой деятельности и их точном описании в научной литературе осмыслены явно недостаточно.

В числе особенностей приложения знания, энергии и труда людей, принадлежащих к персоналу государственного управления, можно выделить следующие [5]:

а) ими выполняется труд, который выражается в обосновании целей и направлений общественного развития, в конкретной организации и регулировании общественной жизнедеятельности (публичных отношений), сознания, поведения и деятельности миллионов людей (упорядочение частных взаимосвязей);

б) их труд – интеллектуальный, психологически насыщенный, очень ответственный, состоящий в основном в осмыслении и продуцировании сложнейшей управленческой информации и воздействия на людей;

в) во всех их усилиях проявляется государственная власть, придающая им авторитет и должную гарантию;

г) научные знания, искусство и опыт таких людей не создают непосредственно потребительские ценности и не удовлетворяют индивидуально-личностные потребности, но формируют особый духовно-материальный «продукт», обеспечивающий рациональность, гармоничность и эффективность общественных отношений, явлений и процессов;

д) труд, выполняемый персоналом государственного управления, является высокопрофессиональным и предъявляет к каждому из его субъектов жесткие требования в смысле подготовки, личностных дарований, поведения и общения с людьми.

Мировой опыт свидетельствует, что персонал управления вообще и персонал государственного управления в частности представляет собой самый ценный и воспроизводимый капитал общества и государства. Пора научиться его уважать и беречь.

Существуют различные внутренние классификации персонала государственного управления: по административно-правовым критериям – представители власти, должностные лица, технические исполнители; по функциональным критериям – руководители, специалисты, технические исполнители. Представляется более обоснованным говорить о двух составных частях персонала государственного управления: о должностных лицах и об обслуживающих работниках. Первые (основной и определяющий состав) занимают должности в государственных органах и органах местного самоуправления и, исполняя их, реализуют определенный объем управленческой деятельности по осуществлению компетенции соответствующего органа государства [5].

Государственная должность есть юридическое установление определенных управленческих функций и властных полномочий, которые подлежат исполнению теми, кто ее занимает. Депутатство в представительных органах также является специфической формой подготовки и реализации государственно-управляющих воздействий, во многих случаях оно осуществляется на платных началах, что и позволяет включать депутатский корпус в состав персонала государственного управления, с учетом, разумеется, его специфики и политического характера деятельности. Должностные лица подразделяются на руководителей государственных органов и органов местного самоуправления; исполнительский или функциональный состав; специально уполномоченных представителей власти.

В обслуживающий состав входят работники, выполняющие вспомогательные материально-технические и иные операции, действия по обеспечению исполнения государственных должностей. Они заняты обслуживанием информационных процессов и другой деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Их работа в принципе не носит непосредственно управленческого характера; по своему содержанию она ближе к инженерно-технической, производственной, социально-обслуживающей работе. Она выполняется на рабочих местах в соответствующих органах, анализируется и оценивается по адекватным им нормам, нормативам и стимулам.

К основному персоналу государственного управления относят лица, занимающие государственные должности и управляющие по поручению и от имени государства. Традиционно их

обозначают понятием «кадры государственного управления». К ним предъявляются качества, по которым может и должен развиваться и оцениваться персонал государственного управления: первичные, исходные качества, которыми призван обладать человек, претендующий на государственную должность, и приобретаемые, формируемые в процессе исполнения государственных должностей, накопления опыта и продвижения по иерархии.

Первичные качества видятся в общекультурном аспекте – общая подготовка; целевые и ценностные жизненные ориентации; опыт общения с людьми; определенные этические и эстетические навыки; культура речи; в деловом (профессиональном) – компетентность в вопросах управления в соответствующей сфере общественной жизни; трудовая активность, выверенная практикой; опыт общественной и государственной деятельности; дисциплинированность, сформировавшееся чувство ответственности за результаты труда; умение повышать свою квалификацию; в личном – моральная устойчивость, честность, самостоятельность, развитая воля, решительность, инициативность, коммуникабельность, надежность [5].

Принципиальное значение имеют приобретаемые качества, возникновение которых свидетельствует как о способности человека самосовершенствоваться, так и о позитивном деловом и социально-психологическом микроклимате в коллективах государственных органов и органов местного самоуправления. В числе обще-культурных – знание истории страны и основных интеллектуальных ценностей современности; ораторское мастерство, навыки проведения массовых мероприятий; чувство лидерства и ответственности за него; способности масштабно мыслить; деловых – организованность; умение направлять и контролировать деятельность других; настойчивость и последовательность в реализации поставленных задач; умение разбираться в достижениях социального и научно-технического прогресса и находить способы их использования на практике; личностных – мужество; принципиальность; способность противостоять конъюнктуре и личной выгоде; умение убеждать; образцовое поведение в любых ситуациях.

Важно подчеркнуть также необходимость развития и развертывания качеств по мере продвижения карьеры. Иногда можно наблюдать ситуации, при которых руководители отличаются бо-

лее низкими интеллектуальными и профессиональными качествами, чем их подчиненные, и действуют часто по подсказкам последних. Дать полный комплект качеств, которыми стоило бы обладать каждому должностному лицу, весьма затруднительно. Многообразие сущности человека определяет многообразие его качеств, а еще больше – различные их комбинации. Но проблема существует, она очень актуальна и должна быть исследована наукой.

9.2. Правовое обеспечение государственной службы

Государственная служба является общественным социально-правовым институтом. Вопросы совершенствования государственной службы занимают важное место в иерархии ценностей любого государства – ведь именно от правильной организации государственного управления, профессионализма и компетентности чиновников во многом зависит успех реформ, направленных на улучшение социально-экономического состояния государства.

В Казахстане за последнее десятилетие наработан большой практический опыт по реформированию системы государственной службы. Особый упор в реформировании государственной службы делается на открытость и прозрачность, как необходимые условия для повышения ее эффективности, это предоставление декларации о доходах, конкурсный отбор с обязательной публикацией информации в средствах массовой информации, введение практики «телефонов доверия» и многое другое.

Наша республика, несмотря на очевидный прогресс в данном вопросе, не останавливается на достигнутом. Ведется работа по улучшению качества государственных услуг, поиску наиболее оптимальной системы приема и продвигения, стимулирования труда и повышения ответственности государственных служащих. По оценке международных организаций и экспертов, Казахстан добился высоких результатов в сфере реформирования государственной службы, приблизив свое законодательство и процедуры к международным стандартам.

Между тем когда говорится о государственной службе, то в виду имеются иные, не частно-, а публично-правовые отношения, состоящие в том, что поступивший в аппарат государственного управления находится на службе не только в соответствующем

государственном органе, но и у государства в целом. Человек служит государству, обществу, закону, а не тем или иным начальникам. Отсюда – новое качество правоотношений.

Государственная служба представляет собой практическое и профессиональное участие граждан в осуществлении целей и функций государства посредством исполнения обязанностей и полномочий по государственной должности, определенной в конкретном государственном органе. Ключевым здесь является слово «исполнение», которое означает не просто работу, измеряемую либо временем, отведенным на нее, либо количеством прочитанных, подготовленных или подписанных документов, а формирование властно-управленческих взаимоотношений между государством и обществом, государственным органом и подлежащими его ведению управляемыми объектами.

Схематически в системе нижеследующих элементов: «государство – система государственных органов – государственный орган – государственная должность – государственный служащий – гражданин – общество – государство» государственная служба связывает государственную должность (относящуюся к организационной структуре государственного управления – в данном случае), государственного служащего (принадлежащего к персоналу государственного управления) и гражданина (обслуживать которого призвано государство). Именно в таком контексте понимается и развивается государственная служба в большинстве демократических государств.

При этом цели государственной службы рассматриваются как упорядочение и повышение эффективности процессов формирования и реализации государственной власти и государственного управления, а также соединение ответственности за исполнение государственной должности с социально-экономическими гарантиями государственной службы. Важно, чтобы в организационно-правовом смысле была четкость, ясность и определенность в отношениях: между лицом, исполняющим государственную должность, и государством; между лицом, исполняющим государственную должность, и гражданином государства.

Государственная служба в государстве должна быть целостной, основанной на общих подходах и принципах. Это – не сумма служб на различных уровнях и в различных подсистемах государственного аппарата, а единая государственная служба одно-

му государству, ее создавшему, с соответствующими объемом и структурой. Она может делиться по уровням, по видам, условно говоря, на гражданскую государственную службу в органах представительной, исполнительной и судебной власти; военную государственную службу в армии и приравненных к ней структурах; правоохранительную государственную службу в так называемых административных органах. Но в любом случае – это служба государству.

Существует вопрос о границах государственной службы. Разумеется, что в государственном аппарате имеются государственные должности, отличающиеся политическим характером, с соответствующим способом замещения, и им следует придать особый правовой статус: это – верхняя граница государственной службы. Как уже отмечалось, многие виды деятельности в государственных органах относятся к вспомогательным, обслуживающим, организационно-техническим, и они вполне могут регулироваться трудовым законодательством. Здесь пролегает нижняя граница государственной службы. Сама она находится между ними и охватывает профессиональное исполнение государственных должностей, связанных с реализацией компетенции государственных органов и функций власти и управления.

Политическая и государственно-правовая практика многих государств однозначно свидетельствует о том, что государственная служба необходима демократическому государству и составляет неотъемлемую подсистему правового государства. Ведь закон может быть лишь тогда выше субъективизма какой-либо личности, если в государстве действуют люди, которые специально подготовлены для этой цели и заинтересованы (во всех аспектах) в ее реальном осуществлении.

Государственная служба состоит из определенных институтов, призванных обеспечивать разрешение актуальных проблем государства и общества. В числе таких институтов можно назвать [5]:

а) формирование общественно-политических и государственно-правовых предпосылок, поддерживающих реальную взаимосвязь государственного аппарата с жизнью граждан, его понимание, уважение и авторитет в общественном мнении;

б) определение квалификационных требований к государственным должностям, порядка их замещения и исполнения, форм и механизмов контроля за этим, составление реестра государст-

венных и должностей и обеспечение его практической реализации;

в) обоснование финансовых и иных материальных затрат на содержание государственного аппарата; классификация издержек по отдельным видам государственных должностей; оценка рациональности и эффективности затрат на государственный аппарат;

г) создание условий выявления и отбора людей для государственной службы на основе объективной оценки их общекультурных, профессиональных и личностных качеств; установление порядка прохождения государственной службы (перемещение, продвижение, аттестация, стимулирование, ответственность), статистический учет государственных служащих;

д) поддержание в коллективах государственных органов такого делового и социально-психологического микроклимата, который бы гарантировал юридически описанное исполнение государственных должностей, способствовал бы творческому росту государственных служащих, благоприятствовал бы рациональным служебным отношениям;

е) организация системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих; анализ актуальности программ обучения и оценка качеств выпускников; обеспечение взаимодействия между учебными заведениями и государственными органами.

Государственная служба, исходя из ее целей и функций, образует различные проблемные разделы, каждый из которых имеет свое содержание и организационно-правовое разрешение.

Прежде всего, это законодательное и иное нормативное регулирование государственной службы как самостоятельного публично-социально-правового института со своими целями, функциями, организацией и механизмами управления. Посредством логически связанных правовых норм должны быть четко определены принципы, элементы и взаимосвязи государственной службы, поскольку из этого проистекают ее возможности и перспективы развития. Причем нужно согласованное, общее правовое «поле» в регулировании различных уровней и видов государственной службы. Везде актуальна сбалансированность между обязанностями, правами, ограничениями и ответственностью государственных служащих, с одной стороны, и, с другой – социально-экономическими условиями и гарантиями их службы. Следовало бы зафиксировать при-

связу как момент поступления на государственную службу и возникновения правоотношений между данным лицом и государством в целом. Очевидно, что правовое регулирование государственной службы составит систему нормативных актов, отвечающую соответствующим требованиям системности. Здесь предстоит большая теоретическая, политическая и нормативно-практическая работа, рассчитанная, если к ней подходить серьезно, не на один год.

Особое значение в структуре государственной службы принадлежит системе непрерывного развития государственных служащих. Имеются данные, такие как темпы роста научного знания, динамика обновления технологий, информационный «взрыв», которые свидетельствуют об одном: только для того, чтобы поспевать за временем, человек должен всю свою жизнь напряженно развиваться в интеллектуальном отношении. Такую систему составляют, по меньшей мере, три группы элементов: формирующая роль коллектива государственного органа по месту службы (его повседневное социально-психологическое и профессиональное воздействие); структура сквозного профессионального роста каждого государственного служащего; участие общественного мнения в наблюдении за исполнением должностных функций и поведением государственных служащих [5].

В государственной службе должное место призвана занимать отработка структур и технологий управления ею как сложной системой. К ним относятся стандарты, реестры, нормативы исполнения государственных должностей, содержание экзаменов на замещение государственных должностей, правила аттестации, квалификационные характеристики различных категорий государственных служащих и многое другое.

Необходимо обоснование и введение в практику критериев социальной эффективности государственной службы, поскольку все общественные усилия и затраты по ее формированию приобретают смысл лишь тогда, когда она действительно повысит уровень государственного управления общественными процессами. Важно любые правовые акты и организационные действия в области государственной службы рассматривать и измерять под углом зрения того, какую они приносят пользу государству и обществу, как влияют на целесообразность и активность деятельности государственных служащих. Хотя внутри государственной службы реализуются ее собственные цели, сама она все-

цело призвана обслуживать потребности и интересы государства, общества и граждан [5].

Опыт многих стран доказал, что государственная служба способна обеспечивать решение целого ряда исторических, политических, социальных, экономических, информационных, праксиологических и других задач. Соединение ее как функционального явления с качественным персоналом государственного управления создает условия рациональности и гуманизации взаимоотношений между государством и обществом. Необходимо только, чтобы она была действительно государственной службой, а не ее имитацией или суррогатом.

Первым элементом казахстанской модели государственной службы является нормативная правовая база, которая создает основы для реализации механизмов государственной службы, включающие отбор и прохождение государственной службы.

1. Работники бюджетной сферы (более 1,5 млн. чел.) разделены на группы категорий:

- гражданская служба (учителя, врачи, др.);
- специальные виды (депутаты, судьи и др.);
- госслужба (политическая и административная).

2. Административные государственные должности разделены на группы категорий в соответствии со структурой управления государственными органами.

3. Защита административных государственных служащих от необоснованных увольнений при смене политического руководства закреплена на законодательном уровне.

4. В целях обеспечения преемственности политики государственных органов внедрен институт ответственного секретаря.

5. Управление персоналом государственной службы осуществляется кадровыми службами.

6. Внедрены конкурсный отбор и тестирование на знание законодательства. Действует механизм назначения на должность без конкурса в порядке перевода.

7. Созданы условия для функционирования кадрового резерва политической и административной государственной службы.

8. Внедрена тарифно-квалификационная сетка оплаты труда, основанная на коэффициентах. Приняты Правила премирования, оказания материальной помощи и установления надбавок.

9. Сформирована система обучения госслужащих (в центре, в регионах и за рубежом). Бюджет каждого государственного органа содержит статью расходов на обучение персонала (не менее 1% фонда зарплаты). Раз в 3 года каждый госслужащий должен пройти обучение [39].

9.3. Управленческая культура граждан

Государственный аппарат включает в себя людей, связанных с армией, охраной, безопасностью, общественным порядком и другими специальными государственными структурами. Но в целом это незначительная часть взрослого населения страны, которое в основной своей массе включено в систему государственного управления в качестве управляемых объектов. Оно, конечно, участвует в формировании государственного управления посредством участия в референдумах, свободных выборах, инициации своих запросов, обсуждениях и т.д., но в основном выполняет управленческие решения, воспроизводит материальные, социальные и духовные продукты и услуги. Кроме того, из данного большинства пополняется государственный аппарат, оно же вбирает тех, кто прекратил в нем выполнение своих функций.

Тем самым, хотя разница в управленческой подготовке персонала государственного управления и остальных граждан весьма существенна, рациональность и эффективность государственного управления во многом определяется состоянием управленческой культуры практически всего населения.

Хотелось бы сразу подчеркнуть, что управленческая культура представляет собой не только явление сознания, психологии, как иногда понимается, но и нормативное установление и практическую деятельность. Она выражается и в знаниях, и в убеждениях, и в признании и поддержке определенных общественных установлений, и в поведении и действиях людей в процессах управления, независимо от конкретной функциональной роли в них.

Демократическое, правовое государство, гражданское общество, рыночная экономика, частная собственность, свобода, предпринимательство нуждаются в высокой управленческой культуре каждого человека. Необходимо осмысленное отношение к государственному управлению, а не «слепое» подчинение ему под давлением контрольных механизмов. В то же время важен комплекс-

ный подход в трактовке самой управленческой культуры граждан. Все ее составные как управленческие знания, понимание, умение; практическое управленческое поведение; отношение к управленческим институтам имеют значение и должны учитываться в развитии и оценке ее уровня.

Имеется несколько проявлений управленческой культуры граждан, требующих их знания и введения в управленческие процессы [5].

На первом месте здесь стоит управленческая компетентность, представляющая собой синтез теоретической подготовки и практического опыта в области управления вообще и государственного управления в особенности. Знать управление целесообразно каждому грамотному человеку, ибо многое зависит в его жизни от управления и ему часто приходится решать свои вопросы в государственных органах и органах местного самоуправления.

При преподавании общественных дисциплин в средних и высших учебных заведениях следует больше внимания уделять управленческим знаниям. Без них молодые люди будут часто попадать в сложные ситуации, приносящие им неприятности. Здесь актуально развертывание ученического и студенческого самоуправления, что позволило бы сочетать развитие знаний и практических навыков в области управления. Есть смысл вопросы управления шире изучать в различных формах профессиональной подготовки и повышения квалификации граждан. Многие в развитии управленческой компетентности граждан способны делать средства массовой информации, литература и искусство, которые, став независимыми, практически забыли об этой своей функции. Между тем аргументированный и уважительный показ управленческих проблем и процессов во всей их сложности, динамичности и противоречивости по телевидению, в кино, театре, содержательный рассказ об этом в газетах, журналах формируют понимание существа, социальной ценности, обусловленности, обоснованности и эффективности управления [5].

В условиях реальной демократии важнейшим средством развития названных способностей граждан выступает непосредственное их вовлечение в процессы разработки, принятия и исполнения управленческих решений. Широкие перспективы здесь открывает становление территориального общественного самоуправления, местного самоуправления, гласности и открытости

функционирования государственных органов, выборного порядка замещения ряда государственных должностей. Надо, чтобы во всем была система, последовательность и логичность.

С развитием управленческой культуры граждан связана их информированность о проблемах, явлениях, процессах, преобразованиях, происходящих в сфере управления, особенно государственного. Информация – это связующее и промежуточное звено между компетентностью и практическим участием граждан в управлении. Без него компетентность становится беспредметной, а участие в управлении не приобретает желаемой рациональности. Но положение дел в данном вопросе с каждым годом приобретает все более неблагоприятный характер и не только потому, что абсолютно уменьшилось число носителей информации. Изменился сам подход к ее пониманию. Если государственные органы, следуя принципам демократии, как-то стараются публично демонстрировать, объяснять и разъяснять свои решения и действия, вводят повсеместно в этих целях свои пресс-службы, требуют публикации своих документов, то средства массовой информации основные свои силы отдают выискиванию недостатков в деятельности государственных органов и их руководителей. В поле анализа, скорее критики, находятся преимущественно первые лица государства, чем поддерживается ложное представление о том, будто все государственное управление сводится к их деятельности и полностью зависит от них. Причем не столько от их идей и решений, сколько от сказанных слов [5, с. 340].

В такой усугубляющейся ситуации с информацией в области управления большинству людей трудно судить о происходящем здесь. Они не видят связанности управленческих решений с объективными результатами их реализации, находятся в плену давних стереотипов о том, что решения, мол, всегда мудры, актуальны и т.д., только вот непонятно, отчего результаты столь плачевны. Отсюда, наверное, и идет отторжение управления, пассивность и безразличие в его восприятии, нежелание людей не только участвовать, но даже и слышать об управлении. Фиксируется парадокс: «свободная» информация еще больше разъединила власть и народ, чем это имело место в условиях прошлого авторитаризма. Не случайно часто имеет место по существу бойкот выборов в органы государственной власти и местного самоуправления, когда на выборы приходит очень малое число избирателей.

Управленческая культура, т.е. уровень компетентности и информированности, предполагает также и развитие заинтересованности граждан в участии в деятельности государственных органов, органов местного самоуправления или в непосредственном ведении управленческих дел. Жизнь требует, чтобы гражданин интересовался государственным управлением не только тогда, когда ему приходится в этой области решать какой-либо свой личный вопрос, но и всегда, ибо зависимость между состоянием государственного управления и уровнем развития общества никогда не прерывается. И решение каждого частного вопроса определяется как раз тем, в каком состоянии находится государственное управление в момент его постановки перед органом или должностным лицом [5, с. 341].

Опыт многих стран, добившихся продвижения в направлении к демократии, отчетливо подтверждает, что для этого необходимо активное и заинтересованное участие граждан во взаимном поощрении правомерного поведения, становлении и укреплении местного самоуправления, цивилизованном ведении предпринимательства, развитии многообразных форм общественного управления и общественного самоуправления и, конечно, в обеспечении рациональности и эффективности государственного управления. Усилиями отдельных лидеров или энтузиастов тут мало что можно сделать. Только массовые, настойчивые и последовательные поступки и действия всех граждан способны, и то постепенно и с расчетом на длительную перспективу, изменить управленческую ситуацию к лучшему.

Управленческая культура граждан как комплексное явление формируется и реализуется также комплексно. Ее формирование – процесс воспитательный, образовательный, идеологический и информационный, т.е. связанный с сознанием. К нему примыкает нормативное закрепление управленческих ценностей и обеспечение функционирования соответствующих управленческих элементов (институциональный фактор). Позитивное, благоприятное отношение к управленческим процессам, требованиям, установлениям должно отражаться в нормах морали, поддерживаться и обеспечиваться силой общественного мнения. Важно, чтобы определенные представления, навыки, формы демократического ведения управленческих дел закреплялись в обычаях и традициях, имеющих национальную специфику и внедряемых и передаваемых из поколения в поколение. Управленческая культура воплощается в конк-

ретной управленческой деятельности граждан. Эта деятельность имеет одновременно обратную связь с управленческим сознанием и отражает предметно-преобразующие возможности последнего.

Можно обозначить два взаимосвязанных проявления управленческой культуры граждан: активное и пассивное. Активное проявление выражается в непосредственном, постоянном и заинтересованном участии граждан в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, а также связанных с ними общественных структур. Второе проявление – пассивное – характеризует отношение гражданина к требованиям, нормам, заданиям, поручениям, исходящим от субъектов управления. Оно заключается в позитивном восприятии управляющих воздействий и подчинений. Конечно, желательно активное проявление управленческой культуры, но и просто честное, уважительное, исполнительское восприятие управления нельзя недооценивать. Такое восприятие способствует управлению и с развитием личности может переходить в активное.

Вопросы для повторения и обсуждения

1. Назовите требования, предъявляемые к персоналу государственного управления.
2. Раскройте сущность государственной службы, ее смысл и основные проблемы.
3. Дайте определение управленческой культуре граждан и раскройте ее составляющие элементы.

Тесты по теме

1. **В классификацию должностей государственных служащих согласно Закону РК «О государственной службе» входят:**
 - A) политические государственные служащие
 - B) любой гражданин РК
 - C) политические и административные государственные служащие
 - D) обслуживающий персонал государственных органов
 - E) административные государственные служащие
2. **Закон Республики Казахстан «О государственной службе» был принят:**
 - A) 23 июля 1999 года
 - B) в 2000 году
 - C) в 1999 году
 - D) в 2005 году
 - E) 23 июля

3. В качестве участников управленческих правоотношений выступают:

- A) народ
- B) государственные органы
- C) юридические лица
- D) физические лица
- E) предприятия

4. Государственная служба – это:

- A) структурная единица государственного органа, имеющая установленный нормативно-правовыми актами круг должностных полномочий и должностных обязанностей
- B) деятельность государственных служащих в государственных органах по исполнению должностных полномочий, направленная на реализацию задач и функций государственной власти
- C) полномочия, предусмотренные конкретной государственной должностью, отвечающей целям и задачам, стоящим перед государственными органами, в которых осуществляют свою деятельность государственные служащие, обладающие правами и основными обязанностями, установленными государством
- D) классификационная характеристика совокупности административных должностей, занимаемых административными государственными служащими, отражающая объем и характер должностных полномочий
- E) требования, предъявляемые к гражданам, претендующим на занятие административной государственной должности, в целях определения уровня его профессиональной подготовки

5. Государственная должность – это:

- A) структурная единица государственного органа, имеющая установленный нормативно-правовыми актами круг должностных полномочий и должностных обязанностей
- B) деятельность государственных служащих в государственных органах по исполнению должностных полномочий, направленная на реализацию задач и функций государственной власти
- C) полномочия, предусмотренные конкретной государственной должностью, отвечающей целям и задачам, стоящим перед государственными органами, в которых осуществляют свою деятельность государственные служащие, обладающие правами и основными обязанностями, установленными государством
- D) классификационная характеристика совокупности административных должностей, занимаемых административными государственными служащими, отражающая объем и характер должностных полномочий
- E) требования, предъявляемые к гражданам, претендующим на занятие административной государственной должности, в целях определения уровня его профессиональной подготовки

Глава 10

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СТИЛЯ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В ЕЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ

Вопросы:

1. Культура управления
2. Стиль управленческой деятельности: понятие, содержание, виды

10.1. Культура управления

Культура управления чрезвычайно важна для повышения эффективности государственного руководства. От того, как в процессе управления используются накопленные знания, опыт, какие методы управления экономикой, зависят результаты деятельности государства.

Культура управления развивается на базе материальной и духовной культуры, сложившихся национальных традиций, созданных предшествующими поколениями. В процессе развития человеческого общества происходило накопление культуры управления. Так, зарождение и последующее становление научного управления означали повышение уровня культуры управления, ибо в этом случае происходила критическая научная оценка путей, методов, средств и приемов управления, отбор лучших из них для последующего применения в мировой практике.

Культура управления, являясь составной частью человеческой культуры, обладает вместе с тем рядом особенностей, которые отличают ее от всех остальных видов и форм культуры. Овладение культурой управления необходимо не только для каж-

дого работника аппарата управления, но и является его прямой обязанностью, ибо эффективная работа любого подразделения, любой организации возможна лишь при высокой культуре его работников.

Культура управления – это совокупность достижения в организации и осуществлении процесса управления, организации управленческого труда, использовании техники управления, а также требований, предъявляемых к системам управления и к работникам, обусловленных нормами и принципами общественной морали, этики, эстетики, права.

Культура управления в общем виде позволяет оценить степень соблюдения системой управления экономикой тех требований, которые к ней предъявляются. Систему управления экономикой можно оценить по общесистемным показателям, важнейшими из которых являются:

- целеустремленность;
- целостность, то есть наличие и использование системой свойств, отсутствующих у частей системы;
- связность, предполагающая наличие оптимальных технологических, информационных, производственных и других связей;
- открытый характер – взаимодействие системы с другими и восприятие внешней информации;
- динамизм – быстрота изменения системы под влиянием каких-либо факторов;
- стремление к развитию – наличие тенденции усложнения состава системы под влиянием каких-либо факторов.

Однако на практике оценить культуру системы управления по указанным общесистемным показателям весьма затруднительно в силу недостаточной разработанности количественных методов измерения этих показателей. Поэтому уровень культуры управления оценивается не по общесистемным показателям, а по соответствующим показателям отдельных элементов системы. Сюда относятся показатели, характеризующие культуру работников, и в особенности руководителей, культуру процессов управления, техники управления, условий труда.

Разнообразие элементов культуры управления и предопределяет необходимость следования в процессе управления многим нормам: моральным, юридическим, экономическим, организационным, техническим, эстетическим.

Моральные нормы регулируют поведение человека в области нравственности и морали, они закреплены в Конституции Республики Казахстан. К ним относятся любовь к родине, чувство патриотизма, высокое сознание общественного долга, гуманное отношение и взаимное уважение между людьми, дружба между нациями и народностями республики. Эти моральные нормы регулируют все отношения в стране, в том числе отношения по управлению. Соблюдение моральных норм в процессе управления является показателем уровня его культуры. Так, например, для 75-85% менеджеров высшего уровня управления в США считается недопустимым утаивать налоговые отчисления от получаемого дохода, у менеджеров среднего уровня управления эта величина составляет 60-80%.

Юридические нормы управления отражены в государственно-правовых и организационно-правовых нормативных актах. Государственные органы устанавливают границы управления на каждом уровне, место предприятия в системе общественного производства, права и полномочия лиц в различных видах деятельности по управлению. Закон о предприятиях определяет многие стороны управления им, закон о собственности дает равные возможности всем формам собственности заниматься различными видами деятельности в пределах установленного законодательства. Однако эти законодательно-нормативные акты не могут учитывать специфику условий деятельности каждого предприятия. Поэтому, основываясь на законах и на рекомендациях министерств и ведомств, каждое предприятие разрабатывает собственные организационно-нормативные акты, учитывающие индивидуальные особенности и специфику производства на предприятии, например, нельзя опаздывать на работу, карьерный рост и т.п. Уровень культуры управления в значительной мере зависит от степени разработки юридических норм управления и их использования в процессе управления.

Экономические нормы устанавливают значение экономических показателей, которые должны быть достигнуты в процессе деятельности предприятия, государства. К ним относятся:

– финансово-кредитные нормы, устанавливающие величину собственных средств, порядок получения и погашения полученных зарубежных инвестиций, сроки и размеры штрафных санкций;

– нормы рентабельности и взаимоотношения с бюджетом, порядок и величина налоговых платежей в бюджет, порядок расчета величины дохода и последовательность его распределения и др.

Существуют и другие экономические нормы, регулирующие деятельность системы управления экономикой предприятия, государства. Наличие экономических норм и степень их соблюдения в процессе управления также характеризует культуру управления.

Организационные нормы устанавливают структуру управления государством, состав и порядок деятельности отдельных министерств, ведомств, департаментов, а также их взаимоотношения и взаимодействие. В нашей стране постоянно идет процесс совершенствования организационной структуры управления экономикой страны с целью повышения ее эффективности и сокращения затрат на ее содержание. В процессе разработки и использования организационных норм должны быть также четко установлены и зафиксированы функциональные обязанности работников, объемы, направления, периодичность и места формирования информации, процессы разработки и использования информации, ответственность государственных чиновников.

Технические нормы устанавливают пропорции между живым и овеществленным трудом. Основываясь на научных рекомендациях, система управления применяет нормы оснащения подразделений предприятия, выполняющих управленческие функции, соответствующими техническими средствами.

Эстетические требования и нормы распространяются как на технические средства и устройства, используемые в процессе управления, так и на внешнюю среду, окружающую работников органов управления.

Учет и реализация требований культуры управления в разнообразной деятельности органов управления позволяют повысить уровень организации управленческого труда, упростить различные управленческие операции и сам процесс управления, улучшить условия труда управленческих работников, обеспечить слаженную и согласованную работу сотрудников аппарата управления и, соответственно, повысить эффективность государственного управления.

Культура управления включает культуру работников управления, культуру процессов управления, культуру условий труда и культуру документации. Однако это не простой набор отдельных

элементов культуры управления. Все они тесно взаимосвязаны и взаимозависимы. Определяющей среди них можно назвать культуру работников управления, зависящую от многих факторов и характеризующуюся уровнем общей культуры, к которым относятся наличие деловых качеств, которые необходимы для выполнения работ в соответствии с занимаемой работником должностью; глубокое и всестороннее знание науки управления и умение использовать эти знания в процессе своей деятельности; стиль работы данного работника. Здесь же имеется в виду постоянное совершенствование и повышение квалификации управленческих работников, их обучение и переобучение, особенно в период построения новых для нашей страны рыночных отношений. Обладая высокой культурой, каждый работник будет качественно выполнять свою работу, поддерживать высокий уровень культуры процесса управления и стремиться совершенствовать организацию своего труда.

Огромное значение для культуры управления имеет уровень культуры организации процесса управления. Соблюдение культуры процесса управления означает, что в органах управления используется прогрессивный процесс управления. Процесс управления должен быть детально проанализирован в целях правильного разделения процессов сбора и обработки информации и процесса принятия решения. Процесс сбора и обработки информации должен происходить в соответствии со специально разработанной последовательностью операций и процедур, причем значительная часть их должна осуществляться с помощью различных технических средств. Применение прогрессивного процесса создает такие условия деятельности работников, при которых каждый работник аппарата управления четко знает цель, содержание, организацию, составные элементы своей работы, порядок и методы ее выполнения.

Культура процессов управления включает также рациональную организацию управленческого труда. Значение организации управленческого труда огромно, так как работники аппарата управления наиболее эффективно работают там, где есть лучшая организованность, где созданы все условия для развития работников. В этих организациях и экономические показатели работы выше. Рациональная организация управленческого труда означает рациональное разделение, кооперацию и регламентацию управленческого труда, нормирование состава, численности работников, правильную расстановку и использование кадров, при-

менение прогрессивных методов, средств работы. Исходным для рациональной организации управленческого труда должно быть четкое определение объема и состава работ по управлению. В процессе управления используется разнообразная техника – от простейших приспособлений до сложнейших экономико-математических моделей управления.

Важнейшим элементом культуры процесса управления является культура приема посетителей, разговоров по телефону, проведение совещаний, заседаний, рассмотрения писем трудящихся.

Особенностью этих мероприятий является то, что они обеспечивают наиболее полный и разнообразный обмен информацией за непродолжительный промежуток времени и являются весьма эффективной формой участия людей в управлении. Одним из главных моментов процесса управления является планирование – важный инструмент государственного управления, в том числе долгосрочное, которому уделяется особо большое внимание в наши дни.

Важным аспектом культуры управления является культура условий труда. От того, насколько удобны помещение и рабочее место работника, насколько они соответствуют санитарно-гигиеническим требованиям, в значительной степени зависит производительность управленческого труда. В соответствующем оборудовании, оформлении помещения и рабочих мест работников, в обеспечении наиболее комфортабельных условий труда проявляется культура управления.

Неотъемлемым элементом культуры управления является культура документации. Роль и значение документации в процессе управления не может осуществляться без информации, основным носителем которой является документ. Документальная информация охватывает все стороны внутренней и внешней деятельности страны. С документации начинаются и ею завершаются практически все операции и процессы управления. Следовательно, эффективность управленческого труда в значительной степени зависит от оформления документов, организации их движения и хранения, удобства пользования, надежности и долговечности. Обеспечение высокого уровня культуры документации приводит к значительной экономии средств, ибо использование содержащейся в документах информации сопровождается выполнением значительного объема операций, число которых возрастает при отсутствии надлежащей культуры работы с документами.

Значение культуры управления в повышении его эффективности огромно. Учет элементов культуры управления в разнообразной управленческой деятельности позволяет улучшить организацию управления, упростить и удешевить процесс управления, обеспечить слаженность и четкость работы аппарата управления, повысить государственную и трудовую дисциплину в организациях. Без учета требований культуры управления практически невозможно реализовать ни одну из рекомендаций, разработанных наукой управления.

Совершенствовать культуру управления – значит совершенствовать все ее элементы. В каждом конкретном случае те или иные элементы могут приобретать решающее значение для повышения эффективности управления. Поэтому, решая проблемы совершенствования управления, необходимо проводить детальный, комплексный анализ уровня культуры управления в целях выявления тех элементов культуры и тех направлений ее совершенствования, которые могут дать наибольший эффект. Культура управления – важнейшая составная часть управления, оказывающая прямое и непосредственное влияние на результаты деятельности экономики страны.

10.2. Стиль управленческой деятельности: понятие, содержание, виды

Стиль государственного управления – явление сложное, многоэлементное, системное [5]. Стиль работы руководителя представляет собой совокупность характерных методов, приемов и действий, используемых им в процессе управления; манера поведения по отношению к подчиненным, чтобы оказать на них влияние и побудить их к достижению поставленных целей. Стиль руководства связан с качествами и характерными чертами руководителя, является его профессиональной характеристикой. В стиле руководства лидера вырабатываются способы влияния на подчиненных, забота о них, приверженность делу организации. Хотя культура работников управления может оцениваться по различным характеристикам, однако наиболее полная и концентрированная оценка действительной культуры работника управления может быть осуществлена по стилю его работы.

Как и личностные теории, исследования в области стилей руководства имеют свою теорию. Особое распространение они по-

лучили после публикации в 1938 году исследования американского психолога Курта Левина (1890-1947гг.) о стилях руководства:

– диктаторском (авторитарном) – руководитель сам решает, что и как нужно сделать;

– демократичном – решения принимаются после обсуждения;

– попустительском (либеральном) – члены группы работают практически самостоятельно. При либеральном стиле руководства подчиненные получают почти полную свободу по выработке своих целей и сами же свою работу контролируют. В решении вопросов руководитель принимает минимальное участие.

Курт Левин самой производительной считал работу при диктаторском руководстве. Демократичное руководство было самым популярным и позволяло получать стабильные результаты и по производительности и по качеству. Попустительский стиль руководства оказался самым плохим во всех отношениях. Левин явился ярким представителем поведенческого подхода к руководству, поскольку до этого речь шла о личностной и ситуативной теориях, согласно которому эффективность руководства определяется не личностными качествами руководителя, а скорее его манерой поведения по отношению к подчиненным.

Таким образом, стили классифицируются на автократический и демократический. Авторы называют их соответственно «сосредоточенный на работе» и «сосредоточенный на человеке».

Руководитель, сосредоточенный на работе, всегда озабочен правильной постановкой задачи и способами роста производительности труда. Руководитель, сосредоточенный на человеке, тоже ставит своей целью рост производительности труда, но только путем совершенствования человеческих отношений. Он заботится о нуждах подчиненных, росте их профессионализма, но без мелочной опеки.

Однако позже было установлено, что, сосредоточиваясь только на работе, руководитель не может совсем не уделять внимания людям. Он вынужден в какой-то степени стимулировать человеческие отношения, удовлетворять потребности подчиненных. Авторитарный подход и подход с позиции человеческих отношений имеет своих приверженцев. И тот и другой в практике управления зарекомендовали себя положительно. Разумеется, что нейтральным моментом в оценке того или другого стиля должны быть удовлетворенность работой и высокая производительность

труда. Однако на практике рост этих показателей связать преимущественно с каким-то одним стилем нельзя. Удовлетворенность работой и высокая производительность труда могут быть результатами управления авторитарного руководителя. И наоборот, противоположными могут быть результаты при демократическом стиле управления.

Автократическому лидеру свойственна авторитарность. Посредством власти он навязывают свою волю подчиненным. Американский ученый в области менеджмента, социальный психолог Дуглас МакГрегор (1906-1964 гг.) считал, что отношение автократа к подчиненным основывается на следующих умозаключениях, которые он назвал теорией X. Согласно этой теории:

- среднему человеку присуща неприязнь к работе и желание, по возможности, избежать ее;

- из-за неприязни к работе большинство людей необходимо контролировать, принуждать, направлять, подвергать наказаниям для того, чтобы поставленные цели были достигнуты;

- средний человек предпочитает, чтобы его контролировали, склонен избегать ответственности, имеет относительно малое честолюбие, стремится к обеспечению своей безопасности;

- больше всего люди хотят защищенности [40].

Исходя из этих предпосылок, автократ централизует полномочия и единовластно принимает решения, оказывая психологическое воздействие на подчиненных, нередко прибегая к угрозам.

Демократический лидер, по мнению ученого, исходит из теории Y, которая основывается на следующих положениях:

- затраты физических и умственных усилий в работе также естественны, как игра или отдых. Обычный человек вовсе не обязательно должен испытывать неприязнь к работе: в зависимости от условий работа может быть источником удовлетворения или наказания;

- внешний контроль – не единственное средство мобилизации усилий работников. Люди могут осуществлять самоуправление и самоконтроль для достижения целей, к которым они причастны;

- наиболее значительная награда для инициативного работника – его самореализация. В процессе самореализации работников достигаются цели организации;

- средний человек при соответствующих условиях учится нести ответственность;

- очень многие люди способны вносить намного больший

творческий вклад в решение организационных проблем, чем они это делают;

– в настоящее время потенциал среднего человека не используется в полном объеме.

Таким образом, руководитель-демократ не навязывает свою волю подчиненным. Он использует стремление исполнителей к самовыражению и высокой цели. Роль руководителя-демократа сводится к осуществлению связей между целями организации и целями группы, а затем к оценке выполненной работы. Здесь царит атмосфера открытости и доверия, люди решают проблемы самостоятельно, обращаясь к руководителю только в редких случаях.

МакГрегор утверждал о возможной напряженности и конфликтах во взаимоотношениях между административным и линейным персоналом, пока административный персонал будет использоваться лишь для контроля линейного персонала, что требуется согласно теории X. Согласно теории Y, роль административного персонала сводится к предоставлению профессиональной помощи всем уровням управления.

Ни один стиль управления не может считаться лучше других во всех случаях. В каждом конкретном случае действия руководителя должны определяться конкретной ситуацией. Хорошим окажется лидер, который сумеет использовать возникшую ситуацию. Для этого необходимо хорошо знать способности подчиненных, их возможности для выполнения поставленной задачи, свои полномочия.

В процессе выполнения задачи может измениться ситуация, и это потребует изменить способы воздействия на подчиненных, то есть стиль руководства. Как и управление в целом, лидерство в какой-то мере является искусством, поэтому эффективным окажется руководитель, способный при необходимости изменить стиль управления, то есть ориентироваться на реальные условия производства и окружающей среды. Такой подход позволяет говорить об адаптивном стиле управления.

Вопросы для повторения и обсуждения

1. Рассмотрите значение управленческой культуры в государственном управлении.
2. Охарактеризуйте виды стиля государственного управления.
3. Опишите «X» и «Y» теории американского ученого в области менеджмента Дугласа МакГрегора.

Тесты по теме**1. Управленческая культура выражается:**

- А) в знаниях
- В) в поддержке определенных общественных установлений
- С) в этике общения
- Д) в культуре поведения
- Е) в поведении и действиях

2. Методы управленческой деятельности – это:

- А) приемы, способы, направления деятельности человека со стороны государственных органов
- В) инструменты достижения поставленных целей и задач
- С) активизация и направления деятельности человека со стороны государственных органов
- Д) приемы, способы, операции, стимулирование, активизация и направления деятельности человека со стороны государственных органов
- Е) способы, проводимые в определенной последовательности

3. Свойства управляемых объектов:

- А) самоактивность
- В) независимость
- С) централизованность
- Д) адаптированность и зависимость от объективных факторов
- Е) способность к самоуправлению

4. Формы управленческой деятельности:

- А) внешние, постоянно и типизировано фиксируемые выражения практической активности государственных органов по формированию и реализации управленческих целей и функций и обеспечению их собственной жизнедеятельности
- В) инструменты достижения поставленных целей и задач
- С) способ, прием для достижения целей регулирования
- Д) внешние выражения практической активности государственных органов по реализации управленческих целей
- Е) типизировано фиксируемые выражения практической активности государственных органов по реализации управленческих целей

5. Культуре административно-командного типа не присуще:

- А) преобладание запретительной направленности норм и правил
- В) четкое описание функций работников, формализованные отношения
- С) преимущественно иерархическая система управления
- Д) распространенность демонстрации власти, подчеркивание властных функций на каждом уровне управленческой иерархии
- Е) децентрализация принятия решений

Глава 11

РЕАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Вопросы:

1. Основы разработки государственной политики
2. Механизм реализации государственной политики

11.1. Основы разработки государственной политики

Государственные структуры создаются для выполнения определенных задач, которые в той или иной степени связаны с разработкой и реализацией государственной политики. Можно сказать, что смысл существования государственного аппарата заключается в осуществлении намерений и воли политиков, воплощенных в ясную государственную политику в различных областях общественной жизни.

Государственная политика – это целенаправленная деятельность органов государственной власти по решению общественных проблем, достижению и реализации общезначимых целей развития общества или его отдельных 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. Политика должна быть открытой, конкурентной и ориентированной на результаты.

Общий план действий государственных органов для решения общественных проблем включает такие элементы, как разработка политической стратегии и целей, оценка затрат по альтерна-

тивными программам, их обсуждение, консультирование, выбор и принятие решения, мониторинг выполнения.

Основные цели государственной политики связаны с регулированием действий социальных групп, граждан и их организаций, что включает:

- защиту граждан, их деятельности и принадлежащей им собственности;
- обеспечение социальной активности;
- создание условий для производства товаров и услуг, необходимых для населения [6].

Формирование и реализация государственной политики обычно включает четыре этапа последовательных действий:

- 1-й этап – определение общественных проблем и целей политики;
- 2-й этап – разработка и формирование государственной политики;
- 3-й этап – осуществление и мониторинг государственной политики;
- 4-й этап – оценка и регулирование государственной политики.

Если рассматривать данный процесс с точки зрения взаимосвязи общественных проблем и государства, то на первом этапе государство должно определить проблемы для государства, на втором этапе – разработать стратегию и план их решения, а также законодательно закрепить (легитимировать) политику, на третьем этапе – осуществить мероприятия по решению этих проблем, а на заключительном этапе – оценить результаты и наметить свои будущие действия. Содержание и результаты каждого этапа представлены в таблице 2.

Таблица 2

Содержание и результаты этапов формирования и реализации государственной политики

Содержание этапа	Реализация этапа
1	2
Определение общественных проблем, целей, приоритетов и направлений политики	Определение целей и задач органов государственной власти по решению выявленных проблем
Разработка и формирование государственной политики	Официальный документ о государственной политике или программе

1	2
Осуществление и мониторинг государственной политики	Практические действия органов государственной власти по реализации государственной политики
Оценка и регулирование государственной политики	Оценка результатов и пути реализации государственной политики или программы
Примечание: Таблица составлена на основе обобщения результатов научных исследований в области государственного управления.	

На первом этапе происходит определение и постановка общественных проблем, что означает:

- объективное существование какой-либо ситуации, которая не является благоприятной для общества или государственных органов власти;
- осознание, выделение проблемы и превращение ее в общественную, если она затрагивает значительное количество людей, которые могут самоорганизовываться для ее решения, действуя через политические партии или группы интересов;
- осознание важности проблемы и необходимости ее решения со стороны государственных органов власти [6].

В целом здесь возможны два подхода: превентивный, когда стараются на основе анализа и прогнозирования развития ситуации заранее спланировать и осуществить мероприятия, и реагирующий, при котором активно начинают действовать уже после того, как проблема приобретет серьезный характер для общества.

После признания необходимости решения проблемы возможны несколько направлений действий государственных органов власти:

- действия в интересах какой-то одной социальной группы;
- учет интересов каждой из социальных групп и попытка максимально удовлетворить их интересы;
- решение проблемы на базе позиционного торга на основании определенных уступок каждой из сторон;
- тактика избегания решения проблемы в надежде на ее саморегулирование.

На основе комплексного анализа проблем, учета их специфики и факторов, влияющих на проблемы, определяются цели и задачи политики, что позволяет выбрать основные направления и разработать совокупность мероприятий для решения той или

иной проблемы. Одновременно формируется механизм реализации государственной политики, обеспечивающий выполнение поставленных целей и задач.

В научной 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. [6].

Сложность и масштабность процесса развития государственной политики обуславливают участие в ней многих организаций и отдельных личностей, но наиболее важную роль играют:

- законодательные (представительные) органы власти;
- исполнительные органы власти;
- группы интересов и группы давления.

В отдельных случаях это ведет к созданию «железного треугольника», в котором каждый из участников играет отведенную ему роль, выполняя определенные функции, которые различаются на каждом из этапов. Вместе они могут существенно влиять на разработку и реализацию политики в определенной сфере, отстаивая корпоративные интересы.

Все это относится к непосредственным участникам, являющимся субъектами политики, однако необходимо учитывать и объекты политики, т.е. социальные слои и группы, на которые она распространяется. Тем более что в последнее время грань между ними становится все менее заметной, так как идет процесс подключения граждан к решению различных общественных проблем и формируется механизм, регулирующий взаимоотношения между государством и гражданами, направленный на повышение качества государственных услуг, облегчение административных процедур, получение информации о выполнении политики и ее эффективности со стороны населения.

Существуют различные модели разработки государственной политики. В зависимости от того, кто играет главную роль в выдвижении целей и задач, разработке мероприятий и программ, можно выделить три модели [6]:

– модель «сверху – вниз», когда решения принимаются на высших уровнях управления, а затем доводятся до нижних уров-

ней и конкретных исполнителей, которые играют пассивную роль и выступают в роли простых исполнителей.

– модель «снизу – вверх», при которой формирование политики начинается с нижних структур государственного управления, активно привлекаются общественные группы и организации, участвующие в разработке и осуществлении различных программ и проектов. На основании их предложений и с учетом их мнений разрабатывается целостная государственная политика.

– «смешанная» модель объединяет эти два подхода, когда существуют механизмы привлечения к разработке политики граждан и государственных служащих при сильном централизованном управлении.

Однако при любых моделях и типах государственной политики ее результативность во многом зависит от того, в какой степени органы государственного управления следуют основополагающим административным ценностям, характерным для демократических государств, к которым относятся: надежность, прозрачность, подотчетность, адаптируемость, эффективность.

Эти принципы должны являться основой деятельности всех государственных институтов и административных процессов, а также быть легко проверяемы со стороны внешних организаций: парламента, судебных органов, общественных организаций и граждан.

Обычно государственную политику разделяют по направлениям в зависимости от характера и содержания проблем и вопросов, которые необходимо решать органам власти в определённой сфере общественной жизни. Можно выделить следующие виды государственной политики: экономическую, социальную, топливно-сырьевую, административную, экологическую, иностранную, военную, национальной безопасности, кадровую, демографическую, культурную, информационную, аграрную, правовую, научно-техническую.

Так, при составлении планов социально-экономического развития государства мероприятия разрабатываются по следующим направлениям [6]:

- финансовая, денежная и ценовая политика;
- структурная политика;
- аграрная политика;
- социальная политика;

- региональная экономическая политика;
- внешнеэкономическая политика.

Если перейти на другой уровень, то внутри каждого направления можно выделить большое число направлений государственной политики. Например, в рамках общей социальной политики планируются мероприятия в таких областях, как занятость населения, пенсионное обеспечение, охрана здоровья, образование и др. Экономическая политика в свою очередь делится на промышленную, налоговую, тарифную, денежно-кредитную, ценовую, таможенную, инвестиционную и т.д.

Однако возможна классификация и разделение по другим критериям, что позволяет лучше понять характер отношений, существующих между участниками разработки и реализации политики, а также определить уровень конфликтности той или иной политики. При данном подходе выделяются такие виды государственной политики, как политика распределительная, перераспределительная, регулирующая, административно-правовая, стратегическая и антикризисная [6].

Распределительная политика связана с действиями органов власти по распределению соответствующих материальных благ и выгод среди различных групп населения: социальные программы, образование, наука и др.

Перераспределительная политика означает, что определенные ресурсы передаются от одной группы населения к другой путем налогов, тарифов, трансфертов и др.

Регулирующая политика включает в себя действия органов государственного управления по регулированию различных видов деятельности: экономическое регулирование, защита потребительского рынка, и др.

Административно-правовая политика связана с нормотворческой деятельностью и функционированием государства.

Стратегическая политика охватывает взаимоотношения с зарубежными государствами и включает иностранную и оборонную политику на перспективу.

Антикризисная политика проводится государством в случае возникновения чрезвычайных обстоятельств, которые требуют специальных действий.

Вполне логично, что наиболее острые разногласия возникают при проведении перераспределительной политики, когда финан-

совые, материальные или иные ресурсы берутся от одной социальной группы и передаются другой. Иная ситуация складывается при распределительной и часто при стратегической и антикризисной политике, когда удается достичь согласия и наладить сотрудничество и поддержку данного курса среди различных социальных и политических групп. Естественно, все эти аспекты необходимо учитывать при разработке государственной политики, дабы быть готовым к различным формам действий и заранее оценить все возможные риски и ее последствия.

Существует несколько теоретических подходов к изучению государственной политики, позволяющих с различных позиций и точек зрения проводить общий анализ государственной политики. Все они дают определенную систему координат, которая необходима в качестве отправной точки для любого научного исследования деятельности органов государственной власти по выработке политической линии в данной общественной сфере. Основные из этих подходов представлены следующими школами.

1. Институционализм, который рассматривает государственную политику как результат деятельности государственных институтов (правительство, парламент, бюрократия, судебные органы), использующих определенные административные процедуры.

2. Концепция политического процесса представляет государственную политику как результат политической деятельности, имеющей фиксированные ступени и этапы (определение проблем, постановка целей, формирование политики, легитимация, выполнение, оценка и мониторинг) в процессе решения общественных проблем.

3. Теория групп оценивает государственную политику как результат групповой борьбы, конфликта между различными группами в обществе и правительстве и поиска консенсуса по конкретным вопросам политики.

4. Теория элиты рассматривает государственную политику как результат предпочтения и выбора политической и административной элит.

5. Теория рационализма рассматривает государственную политику как результат деятельности по достижению оптимальных общественных целей на основе разработанных технологий управления.

6. Теория инкрементализма (постепенности) – государственная политика как последовательная и поэтапная деятельность государственной бюрократии по медленному изменению существующего положения дел, т.е. небольшие вариации по изменению прошлого состояния.

7. Теория игр – государственная политика как рациональный выбор в конкурентной борьбе двух наиболее влиятельных сторон в обществе или правительстве.

8. Теория общественного выбора – государственная политика как результат деятельности индивидов на основе осознания собственных интересов и принятия соответствующих решений, которые должны принести им определенную выгоду.

9. Теория открытых систем – государственная политика как результат ответа политической системы на запросы и нужды соответствующих структур и факторов внешней среды.

Если подходить к государственной политике как к постоянно-му политическому процессу, а данный подход является одним из наиболее используемых и популярных, то акцент в этом случае делается на целях, содержании действий, характеристиках участников и результатах государственной политики.

Наиболее важные характеристики государственной политики, которыми она должна обладать в целом, сводятся к необходимости отвечать следующим показателям:

- реагировать на изменения, происходящие в обществе и государстве;
- иметь комплексный характер и рассматривать любую проблему во взаимосвязи с другими проблемами;
- быть эффективной и результативной;
- пользоваться доверием населения.

Государственная политика может разрабатываться и реализовываться на нескольких уровнях в зависимости от масштаба решаемой проблемы или охвата общественной сферы. Этот уровень определяет цели и стратегию политики, характер участвующих организаций и индивидов, методы осуществления и последствия. Обычно выделяют три уровня государственной политики:

- макроуровень в глобальных масштабах страны, группы стран;
- метауровень, относящийся к отдельным сферам и направлениям;
- микроуровень, затрагивающий решение локальных проблем.

Кроме того, выделяют также общегосударственную, региональную и местную политику. Понятно, что грань между ними весьма условна так, например, общенациональная государственная политика предполагает ее доведение до нижних звеньев государственной власти и возможность непосредственно влиять на конкретных граждан государства.

Важное значение имеет контекст государственной политики, и в первую очередь те многочисленные факторы внешней среды, которые влияют с различной степенью интенсивности на ее разработку и реализацию. Во-первых, выделяют общую среду:

- экономическую систему (производство, распределение, уровень инфляции, занятость, налоги и др.);

- социальную систему (национально-этнические и религиозные группы, демографическая структура, ценности и нормы поведения и др.);

- политико-правовую систему (разделение властей, структура политической власти, политическая культура, законодательство и др.);

- технологическую систему (развитие науки и технологий, система управления инновациями, информационные технологии и др.).

- международную систему (внешняя политика, геополитическая ситуация, уровень сотрудничества или конфликтности с иностранными государствами и др.).

Каждый из этих компонентов имеет свои характеристики, среди которых наибольшее значение имеют степень сложности и уровень стабильности.

Во-вторых, это внешние факторы, которые могут напрямую воздействовать на государственную политику. Среди них выделяют:

1. Политические факторы:

- группы интересов и лоббистские организации;

- политические партии;

- средства массовой информации;

- общественное мнение;

- различные группы элит (финансовые, региональные и др.);

2. Институциональные факторы:

- законодательные (представительные) органы власти;

- органы исполнительной власти (республиканские, областные, местные);

- судебные и контрольные органы;
- 3. Экономические факторы:
 - экономические программы;
 - материальные и финансовые ресурсы;
- 4. Социальные факторы:
 - социальные ценности и нормы;
 - профессиональная этика и традиции;
- 5. Технологические факторы:
 - инновационные технологии;
 - распространение продуктов и услуг.

Эти факторы внешней среды обладают неоднородным потенциалом, их влияние или давление может проходить в различных формах, иногда в соответствии с официальными процедурами, часто на основе неформальных отношений, иметь различные результаты и последствия.

В-третьих, это внутренние факторы и силы, которые проявляются внутри государственных органов, непосредственно вовлеченных в процесс разработки и осуществления государственной политики.

В общем плане развитие демократии требует установления между государством и гражданским обществом разнообразных и многочисленных связей, так как каждая сторона выполняет определенные функции и задачи в регулировании социальных процессов. Государственная власть регулирует различные общественные сферы или управляет ими, но в то же время гражданское общество обладает большими возможностями влиять на власть и политику, которую она проводит, используя свои институты (партии; группы интересов, СМИ, общественных лидеров и т.д.).

Механизм контроля и консультирования играет важную роль в разработке государственной политики в различных сферах общественной жизнедеятельности демократических государств, так как граждане могут влиять на органы государственной власти или непосредственно, например, через выборы, референдумы, путем прямых действий, или косвенным путем, посредством партий, групп интересов, средств массовой информации или общественного мнения.

В процессе анализа государственной политики особое внимание требуют к себе учет исторических особенностей развития казахстанской государственности и присущей государству на всех

исторических этапах патерналистской направленности деятельности органов государственной власти. Много характерных особенностей имеют стиль работы государственной бюрократии в Казахстане и система ценностей, сформировавшаяся на протяжении многих десятилетий и влияющая на психологию и поведение как руководителей, так и служащих государственного аппарата.

Естественно, необходимо учитывать конституционную основу государственной политики, структуру и особенности функционирования всей системы государственного управления на данном этапе.

Большое значение имеют качественные характеристики общественного капитала, который представляет собой неформальные правила и нормы в обществе, долговременные отношения, существующие между социальными классами и группами, их способность скоординировать действия и политику на общее благо.

Формирование политики является одним из важных этапов, так как от его правильности и точности зависит успех реализации политики и полученные результаты. Разработка государственной политики начинается с определения основных целей и приоритетов государства в той области, которая нуждается в государственном регулировании и воздействии.

Вначале необходимо рассмотреть сами общественные проблемы и уяснить, почему они становятся объектами деятельности государственных органов власти. Известно, что любая проблема возникает из тех событий или явлений, которые имеют место в реальной жизни и непосредственно влияют на социальные процессы в обществе. Если нет событий, то нет и проблем.

Причин или факторов, которые способствуют их возникновению, можно назвать довольно много. Это могут быть природные явления, социальные конфликты и процессы, научные теории и открытия и т.д. Проблемы могут появиться в результате действий самих органов государственной власти, особенно если они сильно расходятся с интересами общества и ведущими социальными тенденциями. Однако эти события приобретают форму проблемы для человека тогда, когда наступает разрыв между его потребностями и возможностью их удовлетворить, используя имеющиеся ресурсы. Проблему можно определить как противоречие между постоянно возникающими человеческими потребностями и возможностью общества их удовлетворить.

Сами проблемы обычно делят на частные и общественные, хотя это деление во многом условно и субъективно. К общественным проблемам можно отнести потребности, которые приобрели значимость для больших групп населения. Существуют два подхода выделения общественных проблем: на основе численности людей, которых они затрагивают, или с учетом поддержки, отклика, интереса населения к ним.

Одна из задач политической системы состоит в том, чтобы выявлять общественные проблемы и вырабатывать стратегию их решения. Если политики запаздывают с принятием мер по решению проблем, в частности, из-за неспособности их идентифицировать и выделить, то тогда они могут приобрести общенациональные масштабы и потребуются большие усилия и средства для ее решения. Понятно, что наличие какой-либо общественной проблемы не ведет автоматически к тому, что этой проблемой начинают заниматься органы государственной власти, т.е. необходим механизм, позволяющий ставить проблемы перед государством, чтобы они приобрели характер государственных проблем. Это неразрывно связано с другим, очень важным элементом государственного управления – постоянным составлением списка наиболее актуальных проблем или формированием повестки дня, что служит ориентиром для действий госаппарата.

Ограниченные ресурсы общества не позволяют заниматься решением всех проблем, поэтому выбирают лишь первостепенные. Процесс их определения для государства неразрывно связан с политической борьбой, в которой активно участвуют различные социальные слои общества, в том числе политики и чиновники.

В обществе имеются проблемы, которые являются традиционными, существуют продолжительное время и постоянно находятся в поле зрения властей (преступность, бедность, болезни и т.д.). Но в списке проблем появляются новые, с которыми общество раньше не сталкивалось и которые требуют принципиально иных решений.

На государственную политику влияет также динамика этих проблем, так как одни из них могут уменьшаться и терять свою актуальность, другие, наоборот, увеличивают свои масштабы и начинают угрожать социальной и политической стабильности государства, а третьи носят искусственный характер и навязываются определенными политическими силами, заинтересованными в

том, чтобы эти проблемы привлекли внимание населения и властей.

Если рассматривать процесс выбора проблем и определение целей государственной политики как деятельность социальных слоев и групп, отстаивающих свои интересы (модель развития политики «снизу – вверх»), то основными этапами данного процесса являются [6]:

1) восприятие и выделение проблем социальными слоями населения и государственными органами власти;

2) объединение и организация социальных слоев, которые не только осознали эти проблемы, но и проявляют заинтересованность в их решении путем создания своих организаций и структур;

3) представительство и участие, т. е. деятельность, связанная с желанием социальных слоев или организованных групп (групп интересов) непосредственно участвовать в разработке и осуществлении государственной политики в определенной области на ее различных этапах.

Однако возникает вопрос о том, обладают ли эти группы достаточными знаниями о сущности и причинах возникновения данной проблемы, а также о путях и средствах ее решения, исходя из имеющихся ресурсов, в рамках принятого законодательства и существующих моральных норм.

В демократическом государстве имеется множество каналов и механизмов, позволяющих доводить до власти список актуальных проблем через политические партии, СМИ, группы интересов и т.д. Существует несколько факторов, способствующих привлечению внимания государства к общественным проблемам, т.е. к явлениям или событиям, которые воспринимаются населением как требующие внимания всего общества, так чтобы они стали государственными проблемами, т.е. потребовали конкретных действий органов власти. Это такие факторы, как:

– важность и серьезность проблемы для общества и государства;

– внимание к ней большого числа людей, выступающих за ее решение;

– наличие варианта легкого решения проблемы.

Таким образом, анализ процесса постановки и определения проблем перед государством предполагает изучение следующих компонентов;

- событий или явлений, затрагивающих интересы общества или власти;
- организаций и групп, обладающих соответствующими ресурсами и влияющих на проблему;
- степени участия и вовлечения этих групп и организаций в процесс разработки государственной политики;
- структуры политического процесса и механизмов обратной связи.

После выделения и осознания важности общественных проблем государственные органы власти должны провести анализ этих проблем. Для этого необходимо:

- определить содержание и характер проблемы;
- выявить границы и масштаб проблемы;
- определить и уточнить основные цели и задачи политики в этой области;
- провести анализ факторов, влияющих на проблему;
- исследовать политику в этой области и современное законодательство;
- изучить потенциальные выгоды и потери для различных социальных групп и участников реализации политики;
- классифицировать проблемы для уточнения областей решения;
- выделить аспекты проблем, которым надо уделить главное внимание;
- определить цели и направления разрабатываемой государственной политики.

Это является первоначальным этапом, за которым обычно следуют другие шаги в рамках работы государственного аппарата по анализу общественных проблем, что позволяет изучить следующие вопросы:

- как возникают проблемы;
- как они выделяются в политике;
- какие возможны действия по их решению;
- каковы приоритеты действий;
- какой должна быть система их решения.

Этап определения и анализа проблем, без сомнения, является одним из самых важных и ответственных, так как от его результатов зависят направление и эффективность дальнейших действий государственной власти. Здесь необходимо определить характер проблем, а именно:

- истинные и ложные проблемы (проблемы-фантомы);
- проблемы-причины и проблемы-следствия (симптомы);
- главные и второстепенные проблемы.

Необходимо проблемы классифицировать и выявить все аспекты взаимоотношений между ними, чтобы на основе проведенного исследования можно было построить «древо проблем», начиная с главной проблемы и переходя затем к проблемам первого, второго и последующих уровней.

На основе уяснения значимости и необходимости, решения общественных проблем происходит определение целей и приоритетов государственной политики. Из всего списка проблем, стоящих перед государством, необходимо выделить приоритетные, что всегда представляет довольно сложную задачу, учитывая групповые и общенациональные интересы, которые за ними стоят.

Ситуация усложняется тем, что имеются традиционные пристрастия к определенным проблемам отдельных влиятельных групп и слоев общества, заинтересованных в их решении, которые они пытаются выдвинуть на первый план, что позволяет извлечь из этого выгоду и получить преимущество перед другими слоями.

Постоянной задачей правительства является рационализация государственной политики, что означает определение круга приоритетных отраслей, сфер и проблем, которым необходима государственная поддержка и стимулирование на основе заданных критериев – экономических, социальных и др.

К вопросу определения приоритетов возможно несколько подходов, реализуемых в работе органов государственной власти [6].

1. Политический подход. Выбор приоритетов происходит в процессе политической борьбы между различными партиями и группами и зависит в первую очередь от таких факторов, как расстановка политических сил, характер отношений между ними и обществом, глубина конфликта интересов и особенность политической культуры. Большое значение имеет при этом учет особенностей «политического цикла» в данный период времени, так как начало избирательной кампании может существенно повлиять на приоритеты политики.

2. Субъективный подход. Приоритеты выбираются в результате иррационального поведения, в основе которого лежит разрыв между определенными стандартами, нормами и восприятием

существующей ситуации структурами и индивидами, которые должны и имеют возможность сделать выбор. Здесь на первый план выходят такие показатели, как а) восприятие и осознание ситуации и б) стандарты или нормы, имеющие отношение к данным проблемам, что в целом позволяет изменять приоритеты путем воздействия на сознание и психику политиков или социальных групп.

3. Объективный подход. С целью избавления от субъективизма и политиканства часто, особенно при решении конкретных вопросов, применяют набор количественных показателей, позволяющих более объективно подойти к этому вопросу и рационально оценить важность проблем или целей. Эти показатели могут быть самыми различными, но в общем они должны учитывать: а) серьезность и неотложность проблемы для общества, т.е. степень расхождения с существующими нормами и стандартами; б) степень вовлеченности населения в эту проблему, скольких людей прямо или косвенно затрагивает эта проблема и каков уровень социальной напряженности; в) последствия данной проблемы для различных областей человеческой жизнедеятельности в краткосрочной и долгосрочной перспективе, если эту проблему не решать; г) объем ресурсов, затрачиваемых на ее решение. Например, приоритеты в научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработках (НИОКР) могут устанавливаться по таким показателям, как:

- актуальность проблемы (высокая, средняя, низкая, неопределенная);
- уровень вероятности реализации в установленные сроки;
- препятствия на пути реализации (экономические, технические и др.);
- необходимость привлечения зарубежных партнеров;
- сравнение уровня НИОКР по данной тематике с зарубежными странами (выше, равно, ниже).

В общем плане выделяются две группы факторов, влияющих на выбор приоритетов в государственной политике. Во-первых, это результаты, которые могут быть получены при решении проблемы, а также перспективы развития ситуации в данной сфере; во-вторых, наличие необходимых ресурсов и их экономия при решении проблемы. Правительство должно постоянно заниматься регулированием приоритетов и оптимизацией их ресурсного обеспечения.

Общий механизм определения политических целей и приоритетов в демократическом обществе представляет собой сложный процесс, характеризующийся не только формальными, но и неформальными отношениями и связями между различными государственными и общественными структурами. Помимо парламента, правительства и государственной администрации в определении целей и направлений государственной политики активное участие принимают политические партии, научные центры и институты, группы интересов, СМИ. Все это усложняет проблему нахождения социального консенсуса среди различных политических и социальных сил по данному вопросу в условиях политического плюрализма. Большое значение имеет также позиция избирателей, на которую ориентируются политические и государственные лидеры.

Если позволяют условия и имеются соответствующие ресурсы, при разработке политики стремятся предложить несколько альтернативных вариантов решения проблемы, которые затем оцениваются по заранее выбранным критериям. Важность определения альтернатив состоит в том, что при их анализе учитывается весь спектр мнений и суждений, а также создаются предпосылки для выбора оптимального пути решения проблемы. Причем альтернативный выбор может быть сделан на всех этапах развития государственной политики: от выбора целей до методов оценки результатов политики.

Критерии выбора альтернатив государственной политики могут делиться на следующие группы:

- экономические показатели;
- социальные показатели;
- политические показатели;
- технические показатели;
- показатели результативности.

Один из самых трудных моментов - поиск и определение альтернативных вариантов. Здесь в качестве источника могут служить:

- опрос экспертов и целевых групп;
- изучение и обзор литературы;
- научные исследования и эксперименты;
- обобщения и классификация фактов и явлений;
- сравнительный анализ и аналогии;

- сравнение с идеальной моделью;
- мозговая атака.

После того как определены и разработаны альтернативные варианты решений или политики, предстоит выбрать основной вариант, что является непростой задачей. Решение о выборе определенной альтернативы зависит от критериев, на основании которых он делается. Существует несколько методик, позволяющих выбрать окончательный вариант:

- сравнение всех альтернатив по издержкам и выгодам;
- определение основного варианта на основе согласия большинства политических или социальных групп;
- выбор путем голосования (референдума), в том числе используя технологии решения при конфликтных ситуациях;
- ранжирование целей, результатов и оценка альтернатив с точки зрения потребителей;
- выбор решения, с которым согласно подавляющее большинство граждан.

Все чаще при разработке политики государственные органы прибегают к помощи экспертов, создавая при министерствах специальные советы или аналитические отделы. Профессия и аналитика и эксперта находятся в числе самых перспективных, и они начинают играть все большую роль при принятии решений на всех уровнях государственного управления.

Методы и модели, применяемые в политическом анализе, имеют много разновидностей и направлены на оказание помощи руководителям при принятии решений и разработке государственной политики. Суть политического анализа состоит в том, чтобы, используя междисциплинарные методы, изучить существующую проблему, совокупность условий и факторов, ее вызвавших, сформулировать несколько альтернативных вариантов политики, по мере возможности объективно их оценить и предложить лучший вариант решения проблемы с учетом поставленных политических целей.

В центре политического анализа находятся процесс принятия решения и изучения всего комплекса вопросов, связанных с данной проблемой, а также действий политических и социальных групп, прямо или косвенно вовлеченных в разработку политики, чтобы на основе тщательного изучения последствий различных вариантов можно было выбрать оптимальный путь. Здесь берет-

ся во внимание то, что разработка государственной политики является прежде всего политическим процессом и необходимы ее анализ с точки зрения решения общественных проблем и оценка ее эффективности с учетом потребностей общества и экономики, а также понимание тех ограничений, которые накладывает на нее существующая политическая ситуация и социально-экономическая среда.

Основы политического анализа состоят в том, чтобы, во-первых, провести анализ проблем, во-вторых, предложить стратегию и программу их решений.

Широко используются методы статистики, математической оптимизации, эконометрики, теории принятия решений и прежде всего методы регрессионного анализа, позволяющие установить следственно-причинные связи между двумя или более переменными. Регрессионный анализ помогает установить диагноз политической проблемы и оценить последствия государственных решений.

От политических аналитиков требуются разнообразные знания и навыки, а также умение работать с руководителями и ведущими специалистами. Они должны:

- собрать и обобщить информацию, провести анализ, оценить различные альтернативы и передать все это заказчику;
- понимать современные тенденции и перспективы, чтобы рассматривать анализируемые проблемы в комплексе, а не изолированно;
- владеть техническими методами анализа (эмпирического, экономического, институционального) для прогнозирования и оценки альтернатив;
- разбираться в сущности политического и организационного поведения основных участников процесса разработки государственной политики и уяснить, как они на нее влияют;
- знать и придерживаться определенных этических норм и стандартов в своей профессиональной деятельности.

Особое внимание при политическом анализе уделяют изучению факторов политики, к которым можно отнести:

- анализ всех структур, организаций и личностей, вовлеченных в процесс разработки и осуществления государственной политики;
- изучение их отношения к проблеме и мотивация деятельности;

- основные ресурсы, которыми они обладают;
- способность эффективно использовать эти ресурсы;
- общий механизм принятия государственных решений;
- разработка и оценка различных вариантов их действий.

Сложные процессы, происходящие в современном обществе, вызывают увеличение количества опасностей, связанных с природными, финансовыми, политическими, экологическими и другими видами рисков. Реализация государственной политики или программ может сопровождаться целым рядом негативных факторов, оказывающих прямое или косвенное влияние на результаты деятельности. Поэтому одновременно с принятием решения целесообразно провести анализ всех потенциальных политических рисков и разработать защитные меры по уменьшению уровня рисков во время реализации политики, а также по лучшему использованию существующих, хотя и рискованных, возможностей и альтернатив.

Риск – это потенциальная возможность различных по характеру и содержанию потерь или ущерба в результате определенных действий. Как правило, риск связан с деятельностью в условиях неопределенности и необходимости сделать выбор, когда в результате этих действий возможны отклонения от выполнения поставленных целей или появление нежелательных последствий и результатов.

В целом риски, возникающие при принятии решений или разработке альтернатив, в политике связаны с тремя элементами: изменениями в определенных объектах или процессах (сознании, мнении, месте, предмете и др.), возможностью выбора действий и планов, будущим развитием событий или процессов. Сами риски наиболее возможны только в условиях неопределенности, когда на процесс или деятельность могут оказывать влияние различные по своему составу и характеру силы и факторы, выявить и оценить которые довольно трудно, а иногда и невозможно.

Имеется несколько типов неопределенности:

- структурная неопределенность, когда отсутствует информация о данной системе в целом, явлении, событии, их основных показателях;
- неопределенность измерения, т.е. невозможность точно определить или измерить показатели и характеристики, описывающие систему;

– неопределенность результата, т.е. невозможность точно предсказать конечный результат и все последствия действий.

Из этого следует, что неопределенность в первую очередь – отсутствие достаточно полной информации о прошлых, настоящих и особенно будущих событиях, тенденциях, условиях и ценностях, что непосредственно влияет на деятельность организаций или индивидов. Поэтому одним из основных средств по понижению уровня риска является уменьшение неопределенности во внешней и внутренней среде. Обычно с риском всегда связывают потенциальные потери, когда происходит ухудшение состояния системы, но это несколько ограниченный подход, так как надо учитывать также и потерянные возможности и упущенные выгоды, если события будут развиваться по другому сценарию, ведь иногда рискованное решение может принести весьма большую пользу, выгоду. Этот подход позволяет иметь более полное представление о потенциальных рисках, чтобы затем приобрести определенные выгоды. Заметим, что во многом восприятие рисков носит субъективный характер. Человек может осознавать или не осознавать риск, преувеличивать опасность или, наоборот, приуменьшать, что также влияет на его намерения и поступки.

Так как современное общество часто называют «обществом постоянных рисков», для государственных деятелей важно умение адаптироваться к опасностям и рискам при проведении политики или принятии решения в условиях нарастания политической и экономической неустойчивости в мире. Чтобы оценить риски, требуются специальные знания и навыки, поэтому в последнее время появилось много консультативных центров, которые занимаются изучением различных рисков. Для защиты от рисков необходимо создать механизм выявления и управления рисками, т.е., во-первых, провести углубленный и обстоятельный анализ рисков, во-вторых, разработать систему управления рисками. В общем, этот механизм должен включать два основных элемента:

- 1) выявление и анализ факторов риска;
- 2) управление и предупреждение рисков.

Анализ рисков позволяет определить области потенциальных рисков, критические факторы рисков, классифицировать их и оценить негативные последствия. Все это предполагает три этапа действия:

- определение рисков;
- измерение рисков;
- оценка рисков.

В процессе анализа основное внимание уделяется определению зон, или областей, рисков (в том числе финансовая, политическая, социальная, военная, природная и др.) и выявлению всех факторов риска, связанных с деятельностью определенных объектов или внешними обстоятельствами. Целесообразно все факторы риска разделить на основные и дополнительные, известные и малоизвестные. Это позволит их классифицировать и приступить к анализу выявленных факторов. Обычно в целях экономии исследуются прежде всего основные или критические факторы риска.

Важное значение имеет изучение предпосылок повышенного риска при принятии решения, которые можно сгруппировать в следующие блоки:

- отсутствие информации;
- отсутствие контроля;
- недостаток времени.

Чтобы оценить риски, необходимо выбрать критерии или показатели рисков (прибыль, издержки, результаты и др.). Затем определить уровень риска (большой, средний, малый) и сравнить риски по нескольким альтернативным вариантам государственной политики или принимаемым решениям. Иногда все риски относят к трем группам в зависимости от степени убытков или ущерба: приемлемый уровень риска, критический уровень риска, катастрофический уровень риска.

Существуют две модели факторного анализа риска: линейная и нелинейная. Чаще всего используют линейную модель, при которой изучается непосредственное влияние факторов риска на данный процесс или объект и рассчитываются негативные последствия. Нелинейная модель является более сложной, так как учитываются также взаимодействия между различными факторами рисков, что значительно затрудняет их анализ, хотя и позволяет оценивать уровень риска более точно. В конечном итоге после проведения анализа рисков по каждому из альтернативных вариантов решения и оценки уровня рисков выбирается оптимальный вариант решения.

Таким образом, последовательно определяются:

- область и совокупность факторов рисков;

- характер и содержание рисков;
- вероятность рисков;
- возможные потери и негативные последствия;
- средства предотвращения или уменьшения потерь от рисков;
- оценка рисков при альтернативных вариантах решения;
- определение вариантов с наименьшими рисками и потерями;
- выбор оптимального варианта.

На следующем этапе, когда определены и изучены потенциальные риски, встает задача по управлению рисками, т.е. возникает потребность в формировании защитного механизма и разработке альтернативных действий, что позволяет не только их заранее выявлять, но и принимать меры по их локализации и предотвращению на различных стадиях процесса.

Управление рисками включает три этапа:

- разработку плана по управлению рисками и выбор стратегии;
- формирование механизмов предотвращения рисков;
- контроль и мониторинг рисков.

Так, перед руководителем имеется несколько стратегий уменьшения рисков, которые он может выбрать, включая:

- овладение ситуацией риска;
- предотвращение или сведение риска к минимуму;
- финансирование и возмещение затрат по убыткам;
- перенос риска на других или взятие его на себя.

Возможны также создание защитного механизма от опасностей, воздействие на факторы рисков для их ликвидации, адаптация к проявлениям внешней среды и др. Данный выбор во многом зависит от уровня риска и ситуации, которая может характеризоваться:

- отсутствием риска;
- минимальным риском;
- стандартным риском;
- особым риском;
- риском выше стандартного.

Если риск превышает стандартные показатели, то необходимо предпринимать соответствующие меры.

После того как выбрана стратегия и определены необходимые мероприятия, принимаются решения по вопросу создания механизма управления рисками и осуществляется контроль за ситуацией. С учетом сложной и неопределенной обстановки в

стране умение анализировать и управлять рисками является одним из важных навыков руководителей любого ранга, позволяющих принимать оптимальные решения и проводить гибкую политику.

11.2. Механизм реализации государственной политики

Реализация государственной политики – это постоянный, динамичный процесс достижения поставленных целей, в котором принимают участие различные органы государственной власти и институты гражданского общества. Реализация начинается сразу же после одобрения и легитимации государственной политики или отдельной программы и является основным видом деятельности государственного аппарата [6].

Часто бывает, что хорошо продуманная и разработанная политика не приносит ожидаемых результатов по причине ее плохого исполнения. Поэтому невозможно отделить разработку государственной политики от ее реализации, так как еще на подготовительном этапе необходимо учитывать и анализировать то, в какой степени планы и программы реализуемы в конкретных условиях. Кроме того, на всех этапах – разработки, реализации, оценки – существуют проблемы, которые необходимо изучать и решением которых необходимо заниматься. Еще один вывод состоит в том, что большую роль играет политическая среда, в которой реализуется данная политика, в том числе уровень сотрудничества между политиками и администраторами, центральными и местными структурами; степень поддержки политических лидеров.

Из этого следует, что проведение в жизнь государственной политики является сложным процессом, объединяющим как политическую, так и административную деятельность. Необходим более широкий взгляд на происходящие процессы, и большой ошибкой являются попытки свести реализацию политики к технологическим и административным аспектам.

Составной частью осуществления государственной политики является определение механизма ее реализации, включающего совокупность средств, методов и ресурсов, обеспечивающих выполнение планируемых мероприятий в соответствии с поставленными задачами. Механизм реализации состоит из комплекса мероприятий [6]:

- организационно-управленческих;
- нормативно-правовых;
- финансово-экономических;
- социально-психологических.

Существуют три методологических подхода к проблеме реализации государственной политики, рассматривающих этот процесс с различных позиций.

Во-первых, реализация как линейный процесс. При этом основными организационными условиями успешного выполнения являются:

- 1) ясные цели деятельности и стандарты выполнения функций;
- 2) наличие необходимых ресурсов: финансовых, материальных, информационных, человеческих;
- 3) эффективные организационные структуры;
- 4) разработанные правила, процедуры и инструкции, координирующие и регламентирующие деятельность организаций и их отношения с властными структурами;
- 5) развитые коммуникации и система координации деятельности различных структур, вовлеченных в процесс осуществления политики, в том числе:
 - исполнительной и законодательной власти;
 - центральной, региональной и местной властей;
- 6) мотивированный и квалифицированный персонал.

Во-вторых, реализацию можно рассматривать как комплекс действий различных государственных структур, связанных с адаптацией всех участников, и в первую очередь высших руководителей, на всем протяжении осуществления политики к условиям и задачам, которые приходится решать, с умением согласовывать свои интересы и формировать партнерские отношения. Здесь большую роль играют информационные системы и каналы обратной связи, позволяющие узнавать о происходящих событиях и полученных результатах и на их основе регулировать свою деятельность исходя из миссии и целей организации или индивида.

В-третьих, реализацию можно представить как деятельность по определенным правилам как формальным, так и неформальным, которые установлены в самом начале или формируются участниками осуществления политики на основании накопленного опыта. Следование им при разработке стратегии и тактики, управлении и контроле позволяет определять роль каждого

участника и быстрее реализовывать цели организации. Важное значение в этом случае имеет организационная культура, существующая в организациях и влияющая на характер отношений между их членами.

Так как процесс реализации представляет сложную и разностороннюю деятельность и охватывает различные области, то в него вовлечены многие участники, поэтому возникает вопрос о необходимости их классифицировать и разделить на отдельные группы. Очевидно, что эффективность реализации зависит не только от реалистичности поставленных целей, но и от взаимодействия всех участников и организаторов данного процесса.

В целом выделяют следующие типы участников реализации: отдельные индивиды, организованные группы, государственные институты и организации. Последние обычно делят по двум критериям: уровню управления и характеру организации.

Уровень управления:

- центральные;
- местные.

Характер организаций:

- центральные органы власти: президент и его администрация, правительство и его аппарат;
- законодательные органы власти: парламент и его структуры, депутаты;
- исполнительные органы власти: их руководители и сотрудники аппарата;
- судебные органы власти: суд, прокуратура;
- неправительственные организации: профсоюзы, группы интересов, частные компании и фирмы, СМИ, научные центры и совещательные органы.

Главную роль при осуществлении государственной политики играют органы исполнительной власти на всех уровнях, от центральных до местных структур. На втором месте обычно находятся неправительственные организации, которые непосредственно заинтересованы в реализации определенной политики и часто принимают в ней самое непосредственное участие. Остальные участники играют лишь эпизодическую роль, это относится и к органам представительной власти.

Каждый из типов государственной политики порождает различную композицию, расстановку сил среди названных участни-

ков. Так, при распределительной политике обычно отсутствуют группы, активно выступающие против ее проведения. Иная ситуация складывается тогда, когда какая-либо группа населения несет потери и большие издержки в процессе осуществления политики или программы. Тогда органы исполнительной и представительной власти соответствующего уровня могут столкнуться с активным сопротивлением и сильным давлением со стороны этих групп.

В целом отношения между участниками могут иметь следующий характер, который определяют:

- поддержка и сотрудничество;
- деловое партнерство;
- компромисс;
- конфликт.

Уровень конфликтности при реализации государственной политики может быть высоким, средним и низким. Это важно учитывать, рассматривая степень влияния государственных и негосударственных структур на политику в отдельной сфере или в целом, а также отвечая на вопрос, является ли это влияние постоянным или носит временный характер.

Процесс реализации политических целей начинается после принятия соответствующих законодательных документов и представляет собой конкретные действия и мероприятия государственных органов исполнительной власти. Для того чтобы эти действия были результативными и приводили к ожидаемым результатам, необходимо выполнение нескольких ниже перечисленных условий.

1. Законодательство должно точно определять границы и основные организационные и финансовые аспекты реализации государственной политики.

2. Исполнительные органы должны обладать необходимыми ресурсами и квалифицированными кадрами.

3. Государственная политика должна найти широкую поддержку среди социальных групп и лидеров общественно-политических организаций.

4. Государственная политика не должна вызывать социальных конфликтов и подрывать социально-экономические или политические основы государства.

В процессе реализации политики роль государственных органов власти состоит в том, чтобы:

- получить необходимые ресурсы,
- разработать соответствующие планы и программы;
- организовать и скоординировать деятельность участников;
- осуществить мероприятия по достижению поставленных целей.

Ключевым составляющим успеха реализации государственной политики являются отношения внутри системы государственного управления. Слабость реализации заметнее всего проявляется там, где отсутствует четкое разделение властных полномочий между различными органами власти. Еще одним фактором успеха является качество разработанной политики, государственной программы или принятого решения. Поэтому введен специальный термин «реализуемость решения», означающий, что еще на этапе разработки рассчитывается вероятность реализации всех планируемых мероприятий с учетом влияния различных факторов.

Многое зависит от того, насколько точны задания и как их интерпретируют конкретные исполнители, особенно на низшем уровне управления, так как именно нижний слой чиновников занимается конкретной реализацией государственных решений. Причем установить контроль над этим слоем довольно трудно.

В число инструментов, широко используемых в системе государственного управления, входит программно-целевой подход, который предполагает выработку цели и разработку программы по достижению поставленной цели. Разработанные в нашей стране государственные национальные и государственные специфические программы (разрабатываемые в связи с форс-мажорными обстоятельствами) утверждаются Президентом Республики Казахстан.

Программно-целевой подход иногда подвергают критике, ссылаясь на низкую отдачу от многих государственных программ по сравнению с затраченными средствами. Но здесь, наверное, необходимо вести речь о совершенствовании механизма разработки программ и управления ими, методов их оценки и мониторинга их реализации, а не об отказе от программ. Тем более, что использование программного метода позволяет сконцентрировать ресурсы для решения определенной проблемы, объединить усилия всех заинтересованных организаций и привлечь население к решению проблем, поставить долгосрочные цели

и разработать стратегию на продолжительный период времени. Последнее весьма важно, так как решение многих общественных проблем растягивается на длительный срок из-за их сложности и масштабности.

Целевые программы – это инструмент государственного управления. Они увязаны по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления с комплексом научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение задач в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития.

Эти программы направлены на достижение поставленных органами государственной власти целей и являются основным инструментом структурных преобразований в экономике и при решении важных социальных проблем.

При выборе проблем, которые целесообразно решать программными методами, используются несколько критериев, в том числе:

- существенная значимость мероприятий для страны или региона;
- принципиальная новизна и высокая эффективность программных мероприятий;
- невозможность решения рассматриваемых проблем с использованием рыночных механизмов;
- необходимость целевой координации межотраслевых связей в ходе реализации программных мероприятий.

Проект целевой программы состоит из нескольких блоков, как-то:

- 1) содержание проблемы и обоснование необходимости ее решения программными методами;
- 2) основные цели и задачи программы, сроки и этапы ее реализации,
- 3) система программных мероприятий;
- 4) ресурсное обеспечение программы;
- 5) организационно-экономический механизм управления реализацией программы,
- 6) организация управления программой и контроль за ходом реализации;

7) оценка эффективности социально-экономических последствий программы;

8) паспорт программы.

В приложении к проекту целевой программы даются:

- пояснительная записка;
- бизнес-план с социально-экономическим и технико-экономическим обоснованием;
- предварительная бюджетная заявка на ассигнования из государственного бюджета для финансирования программы на очередной финансовый год;
- лист согласования с заинтересованными органами исполнительной власти.

В органах исполнительной власти особое внимание уделяют разработке стратегического и оперативного планов и увязыванию их с целями и деятельностью представительной власти. Так, для создания оперативного плана проводят следующие действия:

- увязывают рабочий план с долгосрочными целями;
- определяют конкретные показатели выполнения;
- доводят планы до непосредственных исполнителей;
- определяют механизмы регулирования и обратной связи.

Чтобы оперативные планы были успешно выполнены, необходимо наличие нескольких условий, в том числе:

- умелое и гибкое политическое руководство;
- соответствующие ресурсы, прежде всего человеческие и финансовые;
- грамотное управление и эффективные организационные структуры;
- мотивация персонала.

Одним из эффективных методов, позволяющих еще на начальной стадии изучить вопросы результативности выполнения планов или программ, является разработка сценария реализации политики или программы. В нем дается описание будущих событий и предвидится поведение основных участников. Обычно разрабатывают несколько сценариев при различных условиях и наличии благоприятных и негативных факторов. Суть разработки сценариев сводится к тому, чтобы определить основных участников реализации, выбрать конкретные правила или условия их деятельности, определить формы и характер действий и поведения участников, спрогнозировать промежуточные и конечные результаты.

Говоря в целом о реализации политики или программ, можно определить несколько общих принципов, соблюдение которых позволяет улучшить этот процесс, это:

1) уменьшение уровней управления и упрощение организационных структур;

2) создание эффективного механизма координации и тесное сотрудничество между участниками реализации политики;

3) предоставление определенной степени самостоятельности и автономии исполнительным организациям;

4) систематическая оценка результатов работы и совершенствования механизма подотчетности;

5) использование современных управленческих технологий и информационно-аналитических систем.

Одним из основных элементов государственной политики, на который не обращают, к сожалению, достаточного внимания политические и государственные руководители, является ее оценка, так как очевидно, что должна быть система получения информации и обеспечения контроля за результатами и последствиями принимаемых решений и всей политики в целом. Без этого важного звена сильно снижается эффективность всей государственной политики и, более того, – без оценки предыдущей работы – крайне затруднительно разрабатывать будущую стратегию и регулировать государственные программы.

Оценка реализации государственной политики – это совокупность механизмов и методов по изучению и измерению фактических результатов государственной политики или программ, которые завершены или находятся в стадии реализации, для их совершенствования.

Главная цель оценки состоит в том, чтобы собрать данные и провести анализ информации о конечных или промежуточных результатах, а затем использовать ее для:

– совершенствования политики или повышения качества принимаемых решений;

– определения результатов и последствий проводимой политики.

Например, в стране принято много различных социальных программ, под которые государством выделяются большие финансовые средства, но часто никто не знает, какова реальная отдача от их реализации, в какой степени они помогли решению оп-

ределенных социальных проблем. На практике редко когда дается полная оценка результатов выполнения этих программ. Короче говоря, всегда существует потребность в том, чтобы объективно оценить достижения и успехи в работе, а также возникающие проблемы и неудачи.

Существуют различные типы оценок разнообразных аспектов и сторон государственной политики, а также действий вовлеченных в процесс участников на всех этапах осуществления политики. К основным типам оценок государственной политики относятся:

- 1) оценка процесса реализации;
- 2) оценка результатов;
- 3) оценка последствий;
- 4) оценка экономической эффективности.

Задача состоит в том, чтобы дать оценку деятельности государственных структур, проводимой политике или реализуемым программам, результатам и последствиям политики или программ.

Выбор типа оценки и методов проведения оценочных исследований связан с несколькими обстоятельствами, которые зависят от таких факторов, как:

- цели оценки;
- интересы организации или отдельной группы лиц;
- политические условия;
- наличие необходимых ресурсов и времени.

Планирование и проведение работы по оценке результатов государственной политики в какой-либо общественной сфере требуют ответа на ряд сложных методологических проблем, среди которых можно назвать выбор показателей, применение количественных и качественных оценок, обеспечение точности и объективности проведения оценок, использование результатов оценочных исследований и др.

Оценочные исследования могут проводиться на всех этапах развития государственной политики, в том числе и до начала ее реализации. В этом случае они носят прогностический характер. Например, когда надо определить последствия осуществления различных альтернативных вариантов программ. Данные исследования позволяют проверить теоретические основы и предположения разработки программы, процесс, связывающий вход и

выход программы, эффективность всех элементов программы и результативность альтернативных вариантов.

Все формы оценочных исследований можно разделить на две группы [6].

1. Научные исследования. При этом используются различные научные методики, применяемые при изучении многообразных социальных явлений. Они позволяют получить достоверную и полную информацию, но требуют много времени, денег и привлечения квалифицированных специалистов. Чаще всего применяются следующие методы:

- социологические опросы (анкетирование и интервьюирование);
- наблюдение (открытое и скрытое);
- экспертные оценки;
- моделирование;
- применение контрольных групп;
- проведение экспериментов и др.

2. Традиционные формы. В реальной жизни чаще всего применяют традиционные формы оценок, которые близки к политическому или административному контролю за ходом принятых решений. К таким методам относятся:

- парламентские слушания;
- отчеты государственных руководителей;
- контрольные комиссии;
- государственный аудит;
- разработка бюджета.

В целом процесс проведения оценочных исследований включает несколько этапов и предполагает разработку специальной программы, которая включает:

- выбор оцениваемой государственной программы в определенной сфере;
- определение программных целей исследования и оценочных показателей;
- выбор стратегии проведения исследования, методов и средств оценки;
- подготовку базы данных, сбор информации и измерение;
- оценку результатов программы или политики в определенной сфере, ее анализ;
- подготовку отчета;

– представление выводов и рекомендаций.

Несмотря на различия в подходах и методах, общая схема данных исследований заключается в попытке определить состояние какого-либо объекта или явления до и после проведения запланированных мероприятий.

Одним из методов оценки результативности решения проблемы и эффективности проведенных мероприятий является изучение двух объектов: контрольной и экспериментальной групп. Контрольная группа представляет выбранный социальный объект, который не был охвачен мероприятиями, а экспериментальная группа испытала непосредственное воздействие данной программы или политики. Сравнение этих групп позволяет более или менее точно оценить влияние проводимой политики. В качестве основных показателей выбирают время исследования (до или после программы), количество объектов (контрольные и экспериментальные группы).

Результаты оценочных исследований обычно используют для решения следующих задач:

- создания обратной связи для улучшения действующей программы;
- дополнительной информации, помогающей принять решение при завершении определенного цикла программы: прекращение, модификация, расширение программы;
- информация для высших руководителей при решении о судьбе всей программы.

Для лучшего понимания этого вопроса рассмотрим, например, как оцениваются государственные программы независимо от их содержания и области применения.

Оценка выполнения программ включает изучение методов управления, их эффективности, способностей и возможностей организационных структур справиться с поставленными задачами, способности мобилизовать имеющиеся ресурсы, компетентности руководителей и служащих и др.

Оценка результатов политики предполагает изучение того, в какой степени были выполнены поставленные задачи и цели, удалось ли полностью осуществить запланированные мероприятия и достичь соответствующих показателей. Здесь, пожалуй, самыми трудными проблемами являются неясно поставленные цели и отсутствие набора хорошо измеряемых показателей. Это - проб-

лемы оценки выбранного объекта, так как не все социальные явления поддаются количественной оценке.

Оценка последствий программы является наиболее сложным типом оценки, хотя ее все чаще используют, особенно при изучении последствий экономического регулирования. Трудность состоит в том, что последствия могут проявиться не сразу, а через определенный промежуток времени, иногда довольно продолжительный. Более того, часто не очень ясны те причины, которые привели к данным последствиям. Также весьма сложно выразить последствия в количественных показателях.

Оценка экономической эффективности проводится на основании двух методов: издержки – выгоды; издержки – эффективность. Она позволяет определить, насколько рационально были израсходованы соответствующие ресурсы, выделенные под данную программу.

Так, оценка предлагаемых государственными организациями услуг обычно проводится по четырем направлениям:

- общая оценка;
- оценка точности и полезности;
- оценка своевременности;
- оценка профессионализма и законности.

Во многих странах приняты специальные законодательные или нормативные документы, в соответствии с которыми оценка включена в процесс разработки и принятия решений, так как опыт показывает, к каким проблемам и осложнениям может привести одно неверное решение, принятое на общенациональном уровне. Особое внимание в настоящий момент уделяют анализу влияния (*analysis impact*) – относительно новому направлению, активно разрабатываемому в последнее время специалистами и широко используемому в работе государственных структур, особенно министерств и ведомств.

В развитых странах анализ влияния используется чаще всего при введении новых регулирующих правил и норм, оценке их последствий для бизнеса (Великобритания), финансов (Австрия, Португалия, Финляндия), социально-экономического развития (Голландия). Инструментами анализа служат опросные листы, изучение конкретной практики, модель издержек и т.д. Анализ влияния государственного регулирования представляет собой специальную технику для систематической оценки позитивных

и негативных последствий существующих и альтернативных моделей регулирования. Польза от применения анализа влияния государственного регулирования заключается в том, что он способствует:

- лучшему пониманию реального влияния действий государства на социально-экономические процессы (инструмент анализа);
- интеграции и согласованию целей и задач при разработке политики (инструмент координации);
- совершенствованию механизма консультирования и большей открытости правительства (инструмент консультирования);
- повышению ответственности государственных органов управления путем предоставления большей информации и демонстрации пользы государственных решений для общества (инструмент отчетности).

После проведения оценки и представления ее результатов руководителю возможно принятие различных решений, влияющих на судьбу программы или данной политики. Обычно имеется несколько вариантов, в том числе:

- продолжение программы;
- успешное завершение программы;
- модификации программы;
- прекращение программы при ее неудаче.

Например, это может быть решение, связанное с продолжением программы или политики, если достигнуты хорошие результаты и тогда принимается решение о поддержке политики.

Поддержка программы или политики возможна в форме политической, материальной или интеллектуальной помощи и содействия, чтобы продолжить или расширить охват населения данной программой. Если результаты отличаются от первоначальных целей, но целесообразность проведения данной политики или программы не вызывает больших сомнений, то проводят регулирование и корректировку политики.

Кроме того, при принятии решения о продолжении или модификации программы могут изучаться вопросы об изменении ее целей или приоритетов, совершенствовании механизма финансового или материального обеспечения и т.д. Причин для модификации программы или политики может быть много. Они могут быть связаны с политическим давлением, действиями судебных органов власти, сопротивлением отдельных групп интересов и

т.д. В общем, для эффективной государственной политики необходимо рациональное объединение всех трех важных элементов: оценки, усиления влияния и регулирования.

Важное значение имеет вопрос о том, кто оценивает или высказывает свое мнение о проводимой политике и характере складывающихся при этом отношений. Здесь возможны следующие варианты:

- общая оценка политики правительства от лица всего общества;
- оценка, поступившая от потребителей к исполнительным органам власти;
- оценка, поступившая от граждан и групп интересов к органам представительной власти;
- оценка, которую может дать парламент действиям исполнительной власти, включая критику выполнения политики, действий госаппарата, законности выполнения и др.

В современных условиях невозможно проводить политику и принимать решения без ее всесторонней оценки, так как проблемы становятся все сложнее, и возрастает цена ошибки, не говоря уже о необходимости рационально расходовать государственные ресурсы.

На данном этапе во многих странах основное внимание уделяют нескольким важным аспектам оценки государственной политики, в их числе:

- взаимосвязь оценки с проведением аудита и разработкой бюджета государственных организаций;
- влияние оценки на процесс самообучения персонала организации;
- воздействие оценки на разработку межведомственных программ и проектов и систему управления ими;
- влияние оценки механизмов, методов и средств, используемых в государственной политике, на их выбор в будущем;
- связь оценки с эффективностью и результатами выполнения программ в государственном секторе;
- влияние оценки на внедрение новых управленческих технологий.

Необходимо отметить, что при оценке результатов политики или выполнения государственных программ разворачивается острая борьба и часто возникают конфликтные ситуации, что вполне

понятно, принимая во внимание различные критерии и интересы тех, кто в ней участвует и несет ответственность, а также стремление использовать оценку в своих политических или корпоративных целях.

Внутренняя политика подвержена определенным циклам, связанным с утверждением бюджета или началом избирательной кампании, что непосредственно отражается на активности тех сил, которые заинтересованы в оценке работы правительства или иного органа исполнительной власти. Иногда инициатором проведения оценки выступает оппозиционная партия, чтобы набрать себе дополнительные очки перед выборами.

В конечном итоге оценка должна показать степень эффективности государственной политики, которая в свою очередь зависит от трех основных факторов:

1) организационных условий выработки и исполнения политики, в том числе:

- профессионализма высших государственных чиновников;
- уровня централизации государственной власти;
- отношения между исполнительной и законодательной властями;

2) средств и методов воздействия государства на различные сферы общественной жизни и поведение отдельных субъектов;

3) прочности консенсуса в обществе в вопросах об общих целях политики, о ее темпах и приоритетах.

Вопросы для повторения и обсуждения

1. Перечислите основные цели государственной политики.
2. Опишите механизм реализации государственной политики.
3. Рассмотрите объекты и субъекты государственной политики.
4. Обсудите существующие модели разработки государственной политики.
5. Рассмотрите основные виды и характеристики государственной политики.
6. Обсудите целевые программы в РК и их реализацию.

Тесты по теме

1. Государственная политика – это:

- А) система юридических правил, призванная обеспечивать практическую реализацию законов
- В) режим деятельности государственных органов

- С) режим деятельности органов местного самоуправления
 - Д) система юридических средств и гарантий, призванная обеспечивать практическую реализацию законов
 - Е) система юридических правил, норм, средств и гарантий с соответствующими им государственными структурами, призванная обеспечивать практическую реализацию законов и других правовых актов
- 2. Цели государственной политики включают:**
- А) защиту граждан, их деятельности и принадлежащей им собственности
 - В) защиту молодежи
 - С) защиту пожилых граждан
 - Д) создание условий для производства товаров и услуг, необходимых для населения
 - Е) обеспечение социальной активности
- 3. Формирование и реализация государственной политики включают этапы:**
- А) определение общественных проблем и целей политики
 - В) корректировку политики
 - С) внесение изменений в политику
 - Д) оценку и регулирование государственной политики
 - Е) разработку и легитимацию государственной политики
- 4. В формировании и реализации государственной политики важную роль играют:**
- А) представительные органы власти
 - В) группы интересов и группы давления
 - С) граждане страны
 - Д) средства массовой информации
 - Е) исполнительные органы власти
- 5. Существуют следующие модели разработки государственной политики:**
- А) модель «сверху – вниз»
 - В) физическая
 - С) смешанная
 - Д) экономико-математическая
 - Е) модель «снизу – вверх»

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО УПРАВЛЕНИЮ ГОСУДАРСТВОМ

Вопросы:

1. Эффективность государственного управления: понятие, виды, критерии
2. Факторы повышения эффективности государственного управления

12.1. Эффективность государственного управления: понятие, виды, критерии

В сфере государственного управления ключевым фактором, отрицающим или оправдывающим конкретные методы и формы деятельности, традиционно считается эффективность.

Формирование демократического и социального государства, ориентированного на удовлетворение социальных потребностей населения, обусловило постановку проблемы определения сущности эффективности государственного управления социальной сферой и разработки комплекса показателей ее оценки.

Мировой экономический кризис, начавшийся в 2008 году, выявил неоптимальность государственного управления, недостаточную эффективность деятельности органов государственной власти, прежде всего, по управлению экономикой и социальной сферой.

Множество критериев оценки эффективности государственного управления можно разбить на определенные группы. Наиболее обобщающий и определяющий класс составляют критерии общей социальной эффективности государственного управления, раскрывающие результаты функционирования системы, т.е. сово-

купности субъекта и управляемых объектов государственного управления. Такие критерии, с одной стороны, объективно связаны с потребностями, интересами и целями общественного развития, а с другой, дают возможность видеть достигаемую посредством государственного управления меру удовлетворения искомых потребностей, интересов и целей. На их основе можно определить самое главное: связанность государственного управления и общества и подготовленность первого к обеспечению динамики и гармоничности последнего.

Социальная эффективность – это функция минимизации транзакционных издержек. Она непосредственно связана с эффективной работой механизма координации социальных взаимодействий. Подход к концептуализации понятия «социальная эффективность» строится на следующих основных предпосылках:

– социальная эффективность администрации заключается в уменьшении на макроуровне политической неопределенности, формулировке четких «правил игры» и контроле за их исполнением;

– социальная эффективность тем выше, чем больше вложения общества в наращивание потенциала государства, определяемого как «способность эффективно проводить и пропагандировать коллективные мероприятия». При этом важно подчеркнуть, что речь идет не о количественном экстенсивном увеличении мощи государства (бюрократического аппарата, армии, полиции и т. д), а о поиске качественно иных способов организации административно-государственного управления;

– ключевым способом повышения потенциала государства и соответственно социальной эффективности как результата использования этого потенциала, является создание эффективной системы норм и правил, проясняющих социальные взаимодействия и ограничивающих риски различного рода. В этом случае рассматривается влияние на эффективность государственной политики и экономики неэкономических факторов, определяемое через величину транзакционных издержек. Соответственно, чем выше социальная эффективность, тем меньше затраты общества на транзакционные издержки. Для современных постиндустриальных обществ вопрос возрастания транзакционных издержек стоит достаточно остро, так как их рост определяется ростом сложности контрактных отношений, углублением разделения

труда, увеличением количества инноваций. Не менее актуален он для так называемых транзитивных обществ, в особенности для стран СНГ. Здесь рост транзакционных издержек определяется, скорее, иными причинами: потерей ориентиров социального взаимодействия, исключительно низким уровнем доверия к правительству, политикам, деловым партнерам, неразвита информационная система и т. д.

Данное определение имеет, по крайней мере, три преимущества. Во-первых, оно позволяет оценивать социальную эффективность вне зависимости от уровня анализа: на уровне сообществ государств, отдельных национальных государств, организаций, их подразделений и т.д. Во-вторых, оно в значительной степени позволяет избежать идеологической окраски, оставаясь нейтральным по отношению к различным формам координации взаимодействий рынку, иерархии и прочим. В-третьих, оно одинаково применимо к оценке управления, как в частном, так и в общественном секторах.

Проблемы эффективности государственного управления в первом ряду тех, которые находятся в центре внимания современной науки и практики. Вопросам эффективности государственного управления уделяли внимание зарубежные и российские ученые. Можно назвать энциклопедический труд американских и российских ученых и специалистов [41-44].

Содержание понятия «эффективность деятельности» представляет обозначение любой деятельности, включая управленческую, как производительной, продуктивной, результативной. В экономической науке разработана категория экономической эффективности и соответствующие критерии ее оценки. В современном менеджменте сделано то же самое применительно к управлению фирмой в условиях рыночной конкуренции. Они с некоторыми коррективами могут быть использованы при определении понятия эффективности государственного управления.

Это понятие относится к числу наименее проработанных в теории государственного управления и применяемых на практике, что более чем странно, поскольку обществу в целом, каждому управляющему, да и управляемому нужно знать, что же получается в итоге из затрат на управление и осуществление всех его решений и действий. Нельзя десятилетиями повсеместно наблюдать управление, говорить о его совершенствовании и не иметь

достаточной информации о его эффективности, к тому же и не стремиться ее измерять [6].

Многие факты свидетельствуют о том, что именно данное обстоятельство выступает причиной слабого, иллюзорного государственного управления. Политики часто сулят благо, но в реальности мечты и планы оказываются несбывшимися, силы бессмысленно растраченными, важные общественные и частные ценности разрушенными. Поэтому вопрос об эффектах управления жизненно-практический, непосредственно связан с объективацией государственного управления.

Эффект есть сумма двух моментов: во-первых, разницы между результатами и затратами, свидетельствующей о положительном «сальдо», то есть о пользе, принесенной человеческими усилиями, и, во-вторых, способности этой разницы удовлетворять реальные жизненные потребности общества, людей. Нет эффекта от любого вида деятельности, если вследствие ее нет прироста материальной и духовной продукции, улучшения социальных условий жизни. Но нет его и тогда, когда прирост есть, но не используется для нужд людей, решения их проблем.

Различные государственные органы и органы местного самоуправления руководят многими видами управляемых объектов. Многие из них являются управляющими «параметрами» для целого ряда государственных предприятий, учреждений и организаций. Естественно, что эффект управления в каждом из них своеобразен.

Первый, назовем его производственный эффект, возникает тогда, когда тот или иной управляемый объект призван производить строго определенную продукцию или оказывать такую же четко обозначенную социальную услугу (скажем снабжение водой, электричеством, газом). Такой эффект управления, выражаемый в результатах деятельности управляемых объектов, заключается в соотношении результатов, полученных на выходе продукта из стадии производства, и затрат на его изготовление. Он связан, как правило, с внутренней организацией труда, имеет технологический характер и измеряется по нормативно-стоимостно-затратным показателям.

Производственный эффект был главным в централизованной плановой экономике, при которой предприятиям (организациям) задавали номенклатурно-натуральные показатели, подлежащие

обязательному выполнению. Дальнейшая судьба произведенного продукта мало интересовала производителя и соответствующий государственный орган, который управлял им. Кстати, подобным органом могло быть и министерство, которому планировались объемы и структура производимой продукции. Итог ориентации на производственный эффект известен: в обществе – инфляция, дефицит, полупустой рынок, а в сфере производства – высокие показатели и неплохие доходы даже у предприятий, производящих никому не нужную продукцию.

Рыночная экономика изменяет данную ситуацию, но не для всех управляемых объектов. Ряд из них и в стадии производства, и в сфере социальных услуг сохраняет ориентацию на производственный эффект. Поэтому необходимо постоянное совершенствование тех критериев и показателей, с помощью которых производственному эффекту придавались бы сравнимые экономические и социальные характеристики.

В странах с развитой рыночной экономикой считается недостаточным произвести продукт, его необходимо ввести в стадию обращения (распределения и обмена) и реализовать покупателю. Для большинства производителей воспроизводственный цикл заканчивается совершением акта купли-продажи. Именно тогда завершается движение продукта к потребителю и возникает второй вид эффекта управления – экономический.

В экономическом эффекте заключен более глубокий и многогранный смысл, чем в производственном. Главное – он свидетельствует о потребности в том или ином продукте, о соотношении спроса и предложения на тот или иной продукт в обществе, фиксирует для производителя все стадии воспроизводственного процесса. Производитель получает реальную плату за произведенный продукт, а это возврат затраченных ресурсов плюс доход, которые позволяют начинать новое и расширенное производство. Благодаря таким прямым и обратным связям экономика приобретает необходимую ей динамику и самоуправляемость. Получение экономического эффекта является основной целью всех производителей в рыночной экономике, и вполне логично, что на это направлены усилия соответствующих субъектов управления, в том числе и государственного управления. Вместе с тем, признавая большое значение экономического эффекта для анализа и оценки эффектов управления во многих управляемых объектах и управляющих под-

системах, не стоит его идеализировать и абсолютизировать. Его достоверность напрямую связана с рациональностью рыночной экономики, в которой всегда имеются производители-монополисты, искусственное завышение цен, преувеличенное рекламное представление продуктов и все остальное, присущее реальным экономическим процессам. Нельзя забывать и об экономических правонарушениях. Поэтому государство должно не только вырабатывать наиболее рациональные правила экономического поведения, но и контролировать их соблюдение, в том числе и посредством отслеживания экономического эффекта управления.

Для общества большой интерес представляют не только стадии производства, распределения и обмена, но и стадия потребления, которая имеет свои экономические, социальные и нравственные показатели. Мало приобрести продукт, надо его использовать для удовлетворения соответствующей потребности. Ведь продукт может быть недоброкачественным, быстро выходить из строя, требовать больших эксплуатационных затрат и т.д. Порой даже весьма дорогой продукт не способен удовлетворить адекватную ему потребность. Понятие производительного потребления характеризует уровень использования средств производства. Именно производительное потребление, то есть дающее прирост, повышающее производительность труда, создающее национальный доход. О производительном потреблении ни слова не было сказано в политической экономии социализма. Значит, необходимо и знание того, как ведет себя продукт в стадии потребления и какую здесь приносит пользу людям, обществу. К этому ведет третий вид эффекта управления – социальный эффект.

Это совокупный и общий положительный результат, который получает общество как в процессе того или иного продукта или выполнения определенного рода работы, так и при потреблении соответствующих материальных, социальных и духовных ценностей. Другими словами, социальный эффект возникает в течение и в итоге всего жизненного цикла изделия, идеи, организационной формы, социальной нормы и т.д. Если применить его к воспроизводственной системе производство – распределение – обмен – потребление, то здесь он создается не только в стадии производства, но и в других стадиях, требующих постоянной рационализации, является совокупным и общим для всей системы, характеризует в целом ее состояние.

Социальный эффект показывает актуальность, рациональность и эффективность любого труда, в том числе и затрачиваемого в стадии потребления. Причем если вычесть сырьевые, энергетические и иные материальные затраты, то именно в социальном эффекте наиболее полно воплощаются труд и талант, знания и опыт, умение и совесть людей. Объем социального эффекта характеризует рациональность общественных структур и регуляторов. Нельзя признавать социально эффективными те случаи, когда экономический или производственный эффект достигается за счет ущерба, нанесенного природе или другим условиям и факторам общественной жизнедеятельности (социальная инфраструктура, здоровье людей, их отдых и т.д.). Не заслуживает названия социально эффективных и краткосрочные, временные успехи, созданные нередко путем применения ресурсов, неадекватных успеху, а иногда и вообще из-за благоприятного стечения обстоятельств (хорошие почвенно-климатические условия, конъюнктура спроса и пр.).

Социальный эффект основан на высоком качестве и современных технико-технологических показателях продукции. В нем наиболее полно воплощаются достижения научно-технической революции. Он возможен лишь вследствие рациональной организации субъектов управления, прежде всего органов государственной власти и местного самоуправления, оптимального функционирования управляемых объектов, правильного согласования их активности с закономерностями, потребностями и интересами общества. Сущность социального эффекта видится также в том, что он должен быть устойчивым, воспроизводящимся, прогрессирующим, содержать в себе не только результат осуществленной деятельности, но и источник и средство для последующего развития, выступать постоянным и прочным звеном в цепи непрерывного воспроизводства общественной жизни.

Вышеизложенное о государственном управлении позволяет сделать вывод о том, что свершаемое им должно измеряться и оцениваться социальным эффектом управления. Государство как форма общества ответственно за все общество, за всю систему происходящих в нем явлений, отношений и процессов. Законодательно определяя и защищая права и свободы людей, оно в то же время призвано отслеживать использование этих прав и свобод с точки зрения рациональности и эффективности. Нельзя полагать-

ся только на совесть людей, их добрые намерения и нравственные поступки. Свобода без закона и помимо закона есть произвол одних по отношению к другим. Полагаться можно только на закон, на обязательность выполнения норм поведения и деятельности. А реальный уровень исполнения должен выверяться по социальным эффектам, приносящим обществу, людям определенную пользу, развивающим их в материальном и духовном аспектах.

Государственное управление как вид деятельности отличается от других видов управления тем, что она осуществляется при помощи государственной власти и государственными органами, а также тем, что приоритетную роль здесь играет политическое руководство, политика, являющаяся концентрированным выражением общественных интересов социальных групп и граждан. Поэтому содержательное определение понятия «эффективность государственного управления» и ее критериев не есть технологическая операция, скажем, по модели «затраты-выпуск», а представляет собою элемент управляющей деятельности политического субъекта, несущий в себе некоторый политический аспект.

Эффективность государственного управления определяется не столько традиционными объективными показателями действенности решений по типу «затраты-выпуск» или «затраты-результат», а по соотношению результатов и использованных разнообразных ресурсов для достижения стратегических целей политической системы и реализации общих государственных интересов. Критерий соотношения затрат и результатов используется как условный показатель эффективности отдельных, конкретных решений, но смысл данных терминов интерпретируется в более широком плане, нежели, скажем, в экономическом анализе. Деятельность может быть эффективной – экономичной (с точки зрения минимальных затрат), однако совсем не эффективной в плане достижения поставленных социально-политических целей. Эффективная деятельность как результативная в социально-политическом аспекте не всегда является экономичной, тем более рентабельной.

Из сказанного можно сделать вывод, что понятие эффективности государственного управления предполагает такое определение, в котором отражается специфическая сущность его как деятельности социально-политически целесообразной и целенаправленной. Таким образом, можно дать такое определение, что эффектив-

ность государственного управления есть понятие, обозначающее соотношение результатов и достигнутых общественных целей, результатов и использованных государственных ресурсов. Эффективное управление – это деятельность с наилучшими из возможных результатов по удовлетворению общественных потребностей и интересов в условиях регламентации ресурсов государством.

Эффективность – показатель того, насколько полно усилия (ресурсы), затраченные управляющим субъектом и обществом на решение поставленных проблем, реализованы в социально значимых конечных результатах.

Таким образом, категория «эффективность государственного управления» определяется через понятия как «общественные цели», «результаты», «общественные потребности и интересы». Каждое из них отражает специфические признаки государственного управления с аспектом политического. «Общественные цели» – это политически значимые цели; результаты – объекты, услуги, процессы, связанные с удовлетворением общественных потребностей и интересов; государственные ресурсы – экономический, социальный, политический, идеологический, информационный капиталы, регламентированные государством как в плане общественной целесообразности, так и правовой обоснованности.

Определив понятие «эффективность государственного управления», необходимо перейти к выяснению основного вопроса – о критериях эффективности.

Критерии эффективности представляют собой признаки, грани, стороны, проявления управления, посредством анализа которых можно определять уровень и качество управления, его соответствие потребностям и интересам общества.

Наиболее обобщающую и определяющую группу составляют критерии общей социальной эффективности государственного управления, раскрывающие результаты функционирования системы, то есть совокупности субъекта и управляемых объектов государственного управления. Такие критерии, с одной стороны, объективно связаны с потребностями, интересами и целями общественного развития (как общенационального, так и регионального), а с другой – дают возможность видеть и измерять достигаемую посредством государственного управления меру удовлетворения назревших потребностей, интересов и целей. На

их основе можно определить как подготовлено государственное управление к обеспечению динамики и гармоничности общества.

Необходимо, чтобы государственное управление постоянно и объективно изучало, анализировало и оценивало развитие общественных, коллективных и индивидуальных потребностей, интересов и целей и находило средства, ресурсы и рациональные формы их осуществления. С точки зрения рациональности и эффективности государственного управления очень важно, чтобы удовлетворение потребностей и решение порождаемых ими проблем происходили с должной полнотой и в надлежащее время, при оптимальном использовании общественных ресурсов, устойчивым, надежным и необратимым образом. Плохо, когда потребность или проблема отодвигается на задний план, ведь рано или поздно они заявят о себе, нередко весьма болезненно.

К критериям общей социальной эффективности управления можно отнести:

а) уровень производительности труда, соотносимый с мировыми параметрами по соответствующим его видам;

б) темпы и масштабы прироста национального богатства, исчисляемые по методике ООН;

в) уровень благосостояния жизни людей в расчете на душу населения и с разбивкой на доходы различных категорий, а также в сравнении со стандартами развитых стран;

г) упорядоченность, безопасность и надежность общественных отношений, их воспроизводство с нарастающим позитивным результатом.

Данные, обобщающие критерии общей социальной эффективности государственного управления, дифференцируются по сферам общественной жизнедеятельности. Так, если посмотреть на процессы, происходящие в экономике динамично развивающихся стран, то легко увидеть, что главное здесь – наращивание общественного производства на базе новейших научно-технических достижений, ведущее к росту производительности труда, повышению качества, разнообразия и технологичности выпускаемой продукции. В социальной сфере при сведении всех проблем к одной интегрированной очевидно стремление к осуществлению принципа социальной справедливости с учетом, разумеется, закономерностей и форм современных общественных отношений, которые в каждой стране своеобразны. В духовной

сфере, среди думающих людей зреет понимание того, что каждый человек должен развиваться физически, нравственно и эстетически и самосостояться как личность свободного, демократического общества. Важное значение для государственного управления приобретают критерии общей социальной эффективности, вытекающие для него из политической сферы. Это скорее не критерии для анализа результатов управления, а критерии – средства, показывающие, каким образом, каким формами, методами, применяемыми в управлении, обеспечиваются должные показатели развития экономической, социальной и духовной сфер общества. Ведь, как уже неоднократно отмечалось, средства, в том числе политические, тоже весьма важны для результатов управления. Нет политики ради политики, есть политика ради общества.

12.2. Факторы повышения эффективности государственного управления

Проблема эффективности государственного управления многоплановая. Подходы к ее изучению могут быть различными. Соответственно и решения – разновариантными. Рассмотрение проблемы в аспекте анализа общесистемных факторов эффективности предполагает подход, учитывающий роль государственных идейно-политических и стратегических факторов. На уровне подсистем – экономической, социальной, политической, правовой и субъектов республики общегосударственные факторы будут рассматриваться в качестве главных в анализе эффективности управления. Непосредственно предметом анализа окажутся факторы, связанные со спецификой целей, стратегий и структурных форм организации власти и управления соответствующих подсистем и уровней. При анализе эффективности управления организациями (корпоративный уровень) акцент исследования сместится в плоскость объяснения влияния на эффективность конкретных способов, методов и средств управленческой деятельности. Роль общесистемных и региональных факторов будет выявляться опосредованно – через анализ условий и механизмов управления корпоративного масштаба.

К общесистемным факторам эффективности государственно-го управления относятся следующие группы:

– базовые ценности, стратегические цели государства, легитимные концепции и модели развития общественной системы; политический курс;

– организация системы государственной власти и управления и ее функционирование как единого организма; единые политическое и правовое пространства;

– состояние государственного аппарата, его приоритетные формы, методы и стиль управляющей деятельности; профессионализм; уровень доверия населения к властям и участия в управлении государством;

– экономическая, политическая, социальная стабильность (или нестабильность) общества.

Рассмотрим эти факторы. Как известно, каждой политической системе присуща своя система ценностей. Ценности – это обобщенные цели государства: они составляют духовную основу общегосударственных интересов и политической стратегии, воплощаются в идеологии и концепциях системы государственного управления. Это – целевые ценности. В систему базовых входят и инструментальные ценности, выражающие одобряемые обществом средства достижения целей. Определенность базовых ценностей и признание их обществом в качестве основополагающих регуляторов поведения и деятельности – необходимое условие эффективного функционирования институтов власти и управления, включая нормативно-правовые механизмы. Советскому государству и обществу были свойственны идейно-политические и нравственные ценности, отражающие до определенного периода интересы большинства населения и принимаемые им. Они обеспечивали относительную эффективность общественно-политического строя в условиях борьбы общества за свое выживание в самые критические моменты истории (индустриализация страны, Великая Отечественная война, период восстановления бывших под оккупацией районов и городов). По мере дискредитации советских социалистических ценностей, декларируемых правящей партией, стала разрушаться духовная основа советского режима. Это предопределило его крушение.

Отбросив советские ценности, новый политический режим провозгласил приверженность либерально-демократическим ценностям западноевропейского образца. В Конституции Республики Казахстан узаконены базовые государственные ценности, вы-

ражающие фундаментальные нормы общества (демократические права и свободы и др.). Но они не стали пока общепризнанными, не превратились в реальные регуляторы массового общественно-го поведения людей [10].

Другим главным фактором эффективности государственного управления является организация системы власти и управления, ее функционирование как единого организма. Этот фактор играет определяющую роль в любом современном развитом государстве. Независимо от формы государственного устройства и политических режимов эффективность управления обеспечивается, во-первых, реальной целостностью систем государственного управления, единством правил «игры» всех задействованных в них управляющих субъектов; во-вторых, правовой стабильностью и достаточно высокой правовой культурой; наконец, в-третьих, высокой дееспособностью государственной власти на всех уровнях, а также местного самоуправления.

Естественно, что в Казахстане, где до основания разрушены все прошлые системообразующие организационные связи и формы управления, но не завершен процесс становления новой системы, потенциал анализируемого фактора эффективности остается нереализованным. Более того, он проявляется в основном в негативном плане, стимулируя кризис власти и управления.

Ученые-эксперты, политики, администраторы едины во мнении о необходимости доведения ныне существующей структуры государственной власти до превращения ее в единую систему, в которой бы эффективно взаимодействовали и функционировали органы всех уровней и ветвей власти.

В настоящее время принцип разделения властей пока не обеспечивает единство государственной власти и управления. Законодательные и исполнительные органы власти действуют не только разрозненно, но находятся в состоянии перманентно возникающего конфликта. Поэтому, пока не будет создана и не станет функционировать целостная система государственной власти и управления на демократической основе, эффективность останется переменной, всецело зависящей от субъективных качества управляющих.

Состояние государственного аппарата, качество его деятельности, уровень доверия населения к властям – не менее важный комплекс факторов, непосредственно влияющих на решение

проблемы эффективности государственного управления. Понятие «государственный аппарат» в настоящем контексте используется в узком смысле в отличие от широкого, идентичного категории механизма государства. Государственный аппарат – это аппарат государственного управления; совокупность исполнительно-распорядительных управленческих органов. Он является частью механизма государства, обеспечивающий вместе с другими государственными органами реализацию его функций управления. Государственный аппарат – рациональная организация, состоящая из государственных служащих, наделенная властными полномочиями и необходимыми средствами (включая материальные) для осуществления в пределах своей компетенции определенных функций и задач.

Эффективность государственного управления напрямую связана с наличием современной бюрократии, обладающей высоким профессионализмом, стратегическим инновационным мышлением, признающей в качестве приоритетного демократический стиль управляющей деятельности и руководствующейся государственным интересом.

Современная радикальная бюрократия как фактор эффективности государственного управления должна находиться под контролем первичных органов государственной власти и общественных институтов. Иначе государство станет орудием своих корпоративных интересов и превратится в антифактор эффективности.

Одно из противоречий, с которым государство сталкивается при формировании своего аппарата и обеспечении демократического характера его деятельности (а значит эффективности), – это противоречие между открытостью аппарата, возможностью доступа в его состав каждого профессионально подготовленного для государственной службы человека и тенденцией к корпоративной замкнутости как условием реализации узаконенного статусного превосходства по отношению к другим группам населения. Реальное статусное преимущество государственных служащих в научной литературе последнего времени теоретически закрепляется в понятии «административно-политическая элита». Признавая известную методологическую, а больше инструментальную, роль данного понятия политической социологии, хотелось бы обратить внимание на некоторые негативные моменты его использования в теории и практике государственного управ-

ления. Имеется в виду главным образом антидемократический оттенок его смысла, фиксирующий противопоставление элитной (в массовом сознании – привилегированной) части – ограниченного меньшинства – абсолютному большинству. Обращает на себя внимание, что в американской литературе по социальному и государственному управлению понятие «элиты» встречается крайне редко и не несет на себе тот концептуальный смысл, который пропагандируется отечественными и российскими авторами. Например, характеризуя современный стиль взаимоотношений работающих с руководителем, авторы используют такие положительно воспринимаемые термины, как «лидер», «учитель», «педагог», «тренер», предпочитая их термину «босс». Здесь не идет речь об идеализации взаимоотношений управляющих и управляемых в американской организации. Тем не менее, за такой терминологией прослеживается гуманистическая и демократическая позиция теоретиков и практиков менеджмента.

Особое значение имеют принципы государственной службы, соответствующие конституционным нормам. К ним относятся обязанности государственных служащих признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина, приоритета этих прав и свобод; единства системы государственной власти; равного доступа граждан к государственной службе в соответствии со способностями и профессиональной подготовкой, профессионализм и компетентность государственных служащих.

Вместе с тем многие вопросы организации государственной службы и кадровой политики до сих пор еще не решены и требуют пересмотра. Сложившееся к настоящему времени положение дел не стимулирует эффективную деятельность государственных служащих, не дает им ясных перспектив должного роста, не решает вопросы контроля и применения мер ответственности за некачественную, недобросовестную работу, за неисполнение решений.

Все это резко затрудняет деятельность органов власти и управления, отчасти делает их, с одной стороны, безвластными, с другой, неуправляемыми со стороны общества, неподконтрольными ему, а действия их нередко нелегитимными, противоправными, а порой опасными для настоящего и будущего Казахстана. Власть, не ограниченная правом, опасна. Право, не обеспеченное властью, бессильно. То, что власть, не ограниченная правом,

опасна, подтверждается и сегодня. Все более распространенной и очевидной является ситуация, когда становится опасной для законопослушных граждан и общества в целом даже власть, ограниченная правом, но зачастую не считающаяся с ним, действующая по своему усмотрению, с позиций своих субъективных интересов.

Для повышения эффективности государственной службы предстоит решить ряд задач:

- пересмотреть систему финансирования государственного аппарата в плане увеличения прямых денежных выплат за счет сокращения доли косвенных расходов (строительство и содержание зданий, транспортное, бытовое, иное обслуживание), не наращивая бюджетные расходы;

- ограничить рост численности государственного аппарата;

- выработать единые для республиканского и регионального уровней правила должностного роста государственных служащих, в том числе механизма эффективного использования кадрового резерва и ротации кадров в единой системе государственной службы;

- создать нормативную основу и современную инфраструктуру подготовки, повышения квалификации и оценки труда государственных служащих;

- установить четкие основания, а также процедуры привлечения к дисциплинарной и материальной ответственности государственных служащих; ввести институт дисциплинарного разбирательства.

Экономическая, политическая и социальная стабильность общества – один из главных факторов, определяющих эффективность государственного управления. Эффективность государственного управления проявляется на всех уровнях функционирования системы: от отдельной организации – до местного общества, от местного уровня – до регионального, от регионального сообщества – до социальной системы и ее политической организации – государства. На каждом из уровней эффективность измеряется своими критериями, характеризующими соотношение целей и результатов, а в иной плоскости соответствие результатов интересам управляющих и управляемых, выраженным в целях. Высшим критерием эффективности системы государственного управления в целом служит полнота реализации ее функций. В

обобщенном выражении – это сохранение данных политической системы и общества, обеспечение их целостности, единства и безопасности, а также защита интересов всех групп населения, прав и свобод граждан.

Целостность государства и единство общества – результат эффективного государственного управления, основа обеспечения их безопасности и условие достижения благосостояния народа. Отсюда фундаментальное значение общесистемной формы организации власти и управления.

Одним из приоритетных инновационных направлений современного государственного строительства является повышение социальной эффективности государственного управления. Реформы, проводимые в стране сегодня, связаны с решением сложных задач реформирования системы государственной власти и государственного управления.

Этот процесс является составной частью мероприятий, направленных на создание сильного, благополучного, устойчивого и процветающего государства. Современная эффективная система государственного управления необходима Казахстану для того, чтобы сделать более благоприятными условия для развития отечественного крупного бизнеса, малого и среднего предпринимательства, которые должны стать главным двигателем экономического роста. Это в свою очередь позволит нашей стране успешно конкурировать на мировых рынках.

Одной из ключевых задач для Казахстана является создание эффективной современной государственной службы и структуры государственного управления. А это значит, что оно должно стать системным, для каждого уровня управления должны быть четко определены функции и полномочия, подкрепленные финансовыми ресурсами, обеспечена межведомственная координация. Для эффективного функционирования всех уровней власти нужна соответствующая законодательно-правовая база. Создание эффективной современной государственной службы и структуры управления, а также формирование компактного и профессионального правительства, сконцентрированного на выполнении наиболее важных функций – являются ключевыми задачами государства на сегодняшний день. Административная реформа в стране проводится поэтапно со дня обретения независимости. Она включает мероприятия по модернизации системы государственного управления, способствующие укреплению и по-

вышению результативности работы государственных органов. Для выстраивания качественно новой модели управления на принципах корпоративности, результативности, транспарентности и подотчетности обществу на современном этапе формируется целостная и эффективная система государственного планирования, ориентированная на достижение стратегических целей и реализацию приоритетных задач социально-экономического развития страны.

В статье «Социальная модернизация Казахстана: двадцать шагов к обществу всеобщего труда» Нурсултан Назарбаев указывает, что важной частью социальной модернизации является эффективная система государственного управления социальными процессами. И эта система должна работать не сама на себя, а для народа. Для этого нужно разработать правильную систему управления социальными процессами. Главной силой модернизации являются педагоги и медики, и для того чтобы система образования и здравоохранения достигла качественного уровня, нужно, чтобы их права и обязанности были урегулированы на законодательном уровне. Кроме того вся система управления должна работать на основе принципа партнерства с неправительственным сектором [45].

Сегодня госсектор идет навстречу и декларирует стремление разделить ответственность за положение дел в стране с такой структурой гражданского общества, как неправительственные организации (НПО). Формы сотрудничества могут быть самыми разнообразными. Проблем в системе взаимоотношений государства, бизнес-сектора и НПО очень много. И, вероятно, одна из основных – это формальный подход, наличие неких стереотипов в работе органов власти. Все это дает низкую эффективность сотрудничества государства и неправительственных организаций. Чтобы расширить сферу деятельности НПО и сделать более эффективной, необходимо вырабатывать механизмы равноправного партнерства между государственным сектором и НПО.

Быстро меняющиеся социально-экономические условия современного мира ставят перед органами государственной власти новые цели и задачи, несопоставимые по своим масштабам, сложности, комплексности с задачами государства в XXI веке. Для того чтобы дать достойный ответ на этот «вызов», государство должно не только пересматривать привычные, традиционные методы управления, но и постоянно повышать эффективность своей деятельности.

С конца XIX века в большинстве индустриально развитых стран предпринимались попытки определения и измерения эффективности государственного органа.

Например, в США в 1993 году президент США Клинтон и вице-президент Гор начали самую длительную в истории федерального правительства управленческую реформу – инициативу «Перестройка системы государственного управления», которая была призвана обеспечить более эффективную работу правительства. В 1993 году, в самом начале реформы, был принят и подписан Закон об эффективности и результатах работы правительства. Повышенное внимание к оценке эффективности деятельности государственных органов и госслужащих, заимствование методов оценки и повышения эффективности из частного сектора было характерно и для ряда других государств, осуществлявших в 90-х годах реформирование госслужбы. В качестве наиболее успешных примеров внедрения новых методов оценки эффективности госслужбы можно в первую очередь отметить Австралию, Канаду, Великобританию, Новую Зеландию, Нидерланды, Сингапур.

Повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти и качества реализации ими государственных функций и предоставления государственных услуг стало лейтмотивом всех крупных реформ государственной службы, осуществлявшихся за последние 20 лет. Казахстан не стал исключением. Глава государства неоднократно отмечал, что одной из основных проблем современного состояния государственной службы Республики Казахстан является недостаточная эффективность деятельности государственных органов. Без его повышения вряд ли возможно рассчитывать на успех любых – в том числе и экономических – преобразований в Казахстане, реализацию стратегических программ развития страны и конституционно установленных приоритетов государственного развития.

Основной целью реформирования государственной службы, является кардинальное повышение ее эффективности в интересах развития гражданского общества и укрепления государства.

Немаловажным фактором эффективности, успешности государственного аппарата является стабильный и профессиональный кадровый состав.

Организация деятельности и профессиональной работы аппарата станет основной обязанностью ответственного секретаря. На ответственного секретаря возложены кадровая работа, назначение и освобождение от должности сотрудников, организация условий труда, включая исполнительскую и трудовую дисциплину, проведение аттестации, повышение квалификации, развитие языков, формирование мотивационного пакета и действенного кадрового резерва и т. д.

Несомненно, для постоянной работы по совершенствованию деятельности государственного органа, повышения эффективности государственной службы в целом необходим качественно подготовленный, хорошо обученный, профессиональный персонал государственной службы.

В Концепции новой модели государственной службы, принятой Указом Президента Казахстана, уделена немаловажная роль профессионализации государственной службы. Важнейшими нововведениями является введение политических и административных государственных служащих, с разбивкой на корпуса «А» и «Б», усиление роли кадровых служб и многое другое [2; 46].

Одними из важнейших задач в рамках построения новой модели государственной службы, обозначенных главой государства, являются вопросы обучения, повышения профессионализма и компетентности государственных служащих.

В настоящее время в системе государственной службы сформирована инфраструктура обучения, включающая в себя Академию государственного управления при Президенте Республики Казахстан, региональные центры переподготовки и повышения квалификации государственных служащих и иные организации образования. В 2012 году в Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан начата реализация совместного с Европейским Союзом проекта по реформированию и реализуется новая Концепция развития Академии. Впервые внедрены признанные в мире образовательные программы MPA (Master of Public Administration), MPP (Master of Public Policy), DPA (Doctor of Public Administration), DPP (Doctor of Public Policy) по подготовке магистров и докторов наук новой формации для государственной службы Казахстана.

Можно отметить тот факт, что ежегодно в среднем одна треть государственных служащих проходит обучение на курсах пере-

подготовки и повышения квалификации, благодаря чему в течение трехлетнего периода обеспечивается стопроцентное обучение государственных служащих.

Вместе с тем, в настоящее время возникла необходимость модернизации системы управления качеством учебного процесса и включения инновационных методов обучения в учебные программы для государственных служащих.

Вопросы для повторения и обсуждения

1. Опишите понятие и виды эффективности государственного управления.
2. Рассмотрите критерии эффективности государственного управления.
3. Раскройте содержание социальной эффективности государственного управления.
4. Охарактеризуйте факторы повышения эффективности государственного управления.
5. Предложите направления по повышению эффективности государственного управления в РК.

Тесты по теме

1. **Основные показатели государственного управления:**
 - A) эффективность
 - B) натуральные
 - C) стоимостные
 - D) директивные
 - E) рациональность
2. **Эффективность управления определяется аналитическими или экспертными методами на основе сопоставления значений совокупности показателей. Существует несколько основных типов оценок государственного управления:**
 - A) оценка процесса выполнения
 - B) оценка результатов
 - C) оценка последствий
 - D) оценка здоровья нации
 - E) оценка прозрачности принимаемых решений
3. **Задача оценки эффективности государственного управленческого решения заключается в том, чтобы оценить:**
 - A) управленческую деятельность органов власти и предприятий государственного сектора
 - B) проводимую государственными структурами политику
 - C) реализацию государственных программ

- D) здоровье нации
- E) прозрачность принимаемых решений

4. Критерии социальной эффективности государственного управления:

- A) уровень благосостояния людей
- B) рост ВВП
- C) уровень жизни населения и упорядоченность общественных отношений
- D) снижение уровня безработицы
- E) упорядоченность общественных отношений

5. Критерий информационного общества:

- A) технологический
- B) авторитарный
- C) политический
- D) социальный
- E) правильный

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Вопросы:

- 13.1. Стратегия «Казахстан – 2050» о реформировании государственного управления
- 13.2. Административная реформа государственного управления

13.1. Стратегия «Казахстан – 2050» о реформировании государственного управления

Новым задачам служения обществу и укрепления государственности должен соответствовать новый тип государственного управления. Реформирование государственного управления производится по пяти основным направлениям.

Первое направление – совершенствование системы государственного планирования и прогнозирования.

Не секрет, что многочисленность различных планов и программ приводило к снижению качества их исполнения. Поэтому ставится задача усиления ответственности госорганов за разработку планов и программ. В связи с этим Правительство пересмотрело все стратегические планы и концепции.

В Республике Казахстан в целом сформировалась система стратегического планирования. Верхний уровень системы занимают долгосрочные государственные стратегии (на 20-30-50 лет). Ко второму уровню относятся государственные программы на 5-10 лет, отраслевые программы, прогнозная схема территориально-пространственного развития страны, прогноз социально-экономического развития на 5 лет. Третий уровень охватывает

стратегические планы центральных и местных государственных органов и стратегические планы национальных компаний.

Система государственного планирования меняется с учетом новых приоритетов развития страны. Казахстан успешно внедрил многие принципы и механизмы построения системы государственного планирования. В Республике Казахстан сформирована институциональная основа системы государственного планирования, построена иерархия документов, разработана методологическая база, внедрена оценка эффективности деятельности государственных органов, разрабатываются стратегические планы государственных органов на 5 лет.

Внедрены методы и процедуры управления, ориентированные на результат, изменился подход, в частности, к стратегическому планированию и бюджетному процессу. Вместе с тем имеет место незавершенность институциональной и методологической основы системы государственного планирования.

Система стратегических документов Казахстана организована по принципам и положениям, заложенным в ключевом законодательном акте – Указе Президента Республики Казахстан «О Системе государственного планирования в Республике Казахстан», принятом в 2009 году, а также еще в ряде нормативно-правовых документов, призванных обеспечить функционирование системы государственного планирования.

Благодаря иерархии документов обеспечивается синхронизация действий различных уровней управления, достижение в результате этого синергии с помощью комплексного проведения реформ, влияющих на социально-экономическое развитие страны, регионов, согласование параметров и действий центральных и местных органов, органов местного самоуправления относительно регионального и местного развития.

В настоящее время первый уровень системы государственного планирования занимают Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства» и Концепция по вхождению Казахстана в 30 самых развитых стран мира, утвержденная Указом Президента Республики Казахстан под № 732 от 17 января 2014 года [1].

Данная Концепция была разработана в целях реализации Послания Главы государства от 14 декабря 2012 года «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося го-

сударства». Концепция включает в себя описание долгосрочных глобальных трендов, вызовов и возможностей, видение страны в 2050 году, стратегические направления развития. Реализация данной Концепции будет осуществляться через стратегические и программные документы, а также законодательные и нормативные правовые акты. В этой связи Концепция по праву занимает место в верхнем уровне документов системы государственного планирования наряду со Стратегией «Казахстан-2050».

Послание Главы государства народу Казахстана от 14 декабря 2012 года «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства» носит характер стратегического политического акта с элементами распорядительных функций. Для парламента Послание служит ориентиром законодательной деятельности, для Правительства – руководством к действию.

Сходство посланий Президента Казахстана с посланиями глав зарубежных государств заключается в том, что они не нуждаются в чьем-либо одобрении, отличие – в большей политической окраске.

Этот институт закреплён в основных законах зарубежных государств.

Так, Президент США обращается к парламенту с ежегодным посланием «О состоянии Союза», которое фактически рассматривается как предложенная Президентом программа законопроектной деятельности Конгресса.

Президент Французской республики уполномочен обращаться к парламенту и нации о существенных угрозах государственности и о принимаемых мерах.

Этим правом традиционно наделены президенты латиноамериканских и ряда других стран с сильным институтом президента.

Глава государства заявил, что «основные задачи, поставленные Стратегией-2030, выполнены, другие – в процессе выполнения. Сегодня каждый из нас может сказать: «Стратегия-2030 сработала, современный Казахстан состоялся». Таким образом, можно считать Стратегию «Казахстан-2050» логичным продолжением и уточнением стратегических целей и задач, но на более длительный срок до 2050 года.

С принятием Стратегии «Казахстан-2050» и Концепции по вхождению Казахстана в 30 самых развитых стран мира завершено выстраивание иерархии документов системы государственного планирования, которая позволит:

- выстроить четкую систему документов государственного планирования;
- регламентировать непрерывность, преемственность и последовательность документов системы государственного планирования, а также обеспечить их сбалансированность между собой по целям развития, задачам и показателям результатов.

В 2013 году утверждена Концепция внедрения государственного аудита в Республике Казахстан. В ней предусмотрена комплексная система государственного аудита на основе самого передового мирового опыта.

Для того чтобы наши экономические стратегии воплощались в жизнь, государство должно эффективно предвосхищать кризисные ситуации и противодействовать им. Для этого создается многоуровневая система антикризисного реагирования. Создаются стандартные пакеты действий для возможных кризисных ситуаций с учетом вызовов времени. Особенно для регионов.

Второе направление – децентрализация управления.

Казахстан начал процесс децентрализации управления, при котором предоставляются права и необходимые ресурсы для принятия решений от центра к региональным органам власти. Приняты конкретные меры по разграничению ответственности и полномочий между центром и регионами, усилению местных исполнительных органов. Полномочия органов власти на местах подкрепляются финансовыми и кадровыми ресурсами.

Общество и граждане должны быть непосредственно вовлечены в процесс принятия государственных решений и их реализацию. Через органы местного самоуправления предстоит предоставить населению реальную возможность самостоятельно и ответственно решать вопросы местного значения. Концепция развития местного самоуправления позволит повысить качество управления на аульном, сельском уровне и расширит участие граждан в вопросах местного значения. Сельские акимы наделены дополнительными полномочиями, усилено их влияние на ситуацию в аулах.

Но вместе с этим нам нужно усилить общественный контроль, влияние граждан на ситуацию на местах. В 2013 году были проведены выборы аульных акимов через маслихаты. Всего были избраны 2 533 акима, в том числе акимы сельских округов, поселков, а также 50 акимов городов районного значения. Это 91,7% от общего числа акимов всех уровней, которые напрямую рабо-

тают с гражданами и решают проблемы на местах. Настало время гражданам активно вовлекаться в решение насущных вопросов на местах, контролировать работу местных органов власти.

Вместе с тем децентрализацию не стоит рассматривать исключительно как процесс создания новых органов власти на местном уровне, куда можно передать определенные полномочия. Децентрализация – это, прежде всего, качественное изменение системы государственного управления, изменение системы решения проблем на местном уровне.

В то же время децентрализация не должна привести к ослаблению вертикали власти, снижению исполнительской дисциплины и порядка. За этим должны следить акимы на местах и Правительство.

Третье направление – формирование профессионального государственного аппарата.

В Казахстане началось формирование профессионального государственного аппарата, для которого, в соответствии с провозглашенными принципами, служение народу и государству превыше всего. Введение усовершенствованных методик отбора и профессиональной подготовки государственных служащих позволит качественно улучшить кадровый состав государственной службы.

Управленческие решения на уровне государства должны отвечать следующим требованиям:

- учет не только краткосрочных, но и долгосрочных результатов;
- учет мультипликативного эффекта управленческого решения;
- обеспечение правил честной конкуренции и свободы предпринимательства;
- исключение двойного толкования должностных обязанностей госслужащих. Четкая законодательная регламентация их деятельности.

С учетом новых требований начался второй этап административной реформы. Создана Национальная комиссия по кадровой политике. Сформирован корпус политических и административных государственных служащих, который обеспечивает усиление антикоррупционных мер, повышение прозрачности отбора госслужащих, внедрение принципа меритократии, то есть продвижения самых лучших и самых достойных кадров. Принципиально

новый класс профессиональных административных управленцев – корпус «А» – отвечает за реализацию конкретных направлений государственной политики. В корпус «А» вошли ответственные секретари и руководители аппаратов акимов областей, председатели комитетов, акимы районов и городов.

Отныне государственный служащий должен продвигаться по карьерной лестнице поэтапно, переходя от одной ступени в иерархии власти к другой, совершенствуя свои навыки и повышая свой профессиональный уровень. Исключения должны коснуться тех, кто перевыполняет установленные показатели, показывает свою эффективность и обеспечивает высокий результат.

Особый акцент необходимо сделать на повышении качества государственных услуг. Задача – отойти от односторонне-властных подходов во взаимоотношениях госаппарата с населением к эффективному и оперативному оказанию государственных услуг гражданам на основе закона «О государственных услугах» [49].

Государственные органы освобождаются от выполнения несвойственных им функций на основе качественного расширения самостоятельности государственных институтов в связи с введением нового механизма формирования местных бюджетов.

Реформы по оптимизации системы государственного управления первых лет независимости способствовали решению задач по созданию нового Казахстана. Были созданы условия для ускоренного роста экономики страны и вхождения в число пятидесяти наиболее конкурентоспособных стран мира.

Новые экономические и общественные отношения требуют и нового качества государственного управления. Нашему государству необходимо обеспечить это качество и достаточные условия для дальнейшей экономической и политической модернизации, для еще более активной интеграции Казахстана в мировое сообщество.

Новые стратегические цели по вхождению в число тридцати самых развитых стран мира объективно требуют дальнейшей оптимизации системы государственного управления. Она должно походить на государственное управление в 30 самых развитых стран мира. Для этого необходимо было сформировать компактное правительство с переносом центра принятия решений от правительства на уровень министерств и регионов. Такой подход способен значительно повысить оперативность и эффективность

работы государственного аппарата, повысить ответственность министров, а также сократить ненужную волокиту и бюрократизм.

Исходя из вышеизложенных аргументов, Президент Казахстана 6 августа 2014 года подписал указ «О реформе системы государственного управления Республики Казахстан» [50]. В соответствии с подпунктом 3) статьи 44 Конституции Республики Казахстан в целях модернизации и повышения эффективности системы государственного управления, оптимизации государственного аппарата и формирования компактного Правительства Республики Казахстан Глава государства изменил структуру правительства.

В новом Правительстве вместо 17 министерств, 9 агентств и 54 комитетов, 272 департаментов остались 12 министерств и порядка 30 комитетов. Сокращены все 9 агентств, которые влились в соответствующие министерства в виде комитетов.

Четвертое направление – система взаимодействия государственного аппарата с предпринимательством.

Госаппарат должен выстроить новую систему взаимодействия с бизнес-сообществом. Государство не должно вмешиваться в частный бизнес, чтобы дать ему уверенность в завтрашнем дне. Предприниматели должны рассчитывать свои силы и знать, что государство их не обманет и защитит. От них требуется только честно работать. С этой целью государству необходимо де-факто обеспечить незыблемость права частной собственности и гарантировать защиту договорных обязательств.

Обязанность государства – предоставлять гражданам максимальные возможности для реализации их деловой активности. А это значит – заботиться о создании инфраструктуры для отечественного бизнеса.

Для этого начался очередной этап модернизации национальной правовой системы. Законодательство должно не только защищать национальные интересы, но и синхронизироваться с динамично развивающейся международной правовой средой. Правительством принимаются системные меры по повышению конкурентоспособности правовой системы во всех ее базовых отраслях как публичного, так и частного права.

С 2015 года начинает функционировать четыре новых кодекса: Уголовно-процессуальный, Уголовный, Уголовно-исполнительный и Кодекс об административных правонарушениях.

Акцент сделан на дальнейшей гуманизации, в том числе декриминализации экономических правонарушений. Эти ключевые законодательные акты концептуально модернизируют систему уголовного судопроизводства и выводит наше право на уровень, позволяющий адекватно реагировать на современные вызовы.

Пятое направление – реформа правоохранительных органов и специальных служб, формирование «нулевой терпимости» к беспорядкам и искоренению коррупции.

Государство, в том числе в лице правоохранительных органов и специальных служб, должно следовать принципу нулевой терпимости к беспорядку и коррупции.

Развитое общество начинается с дисциплины и порядка во всем: комфортного подъезда, аккуратного двора, чистых улиц и приветливых лиц. Общество не должно мириться даже с самыми малыми правонарушениями, хулиганством, бескультурьем, поскольку это нарушает общественный покой, снижает качество жизни. Ощущение беспорядка и вседозволенности создает почву для более серьезных преступлений.

Атмосфера нетерпимости к мелким правонарушениям – важный шаг в укреплении общественной безопасности, борьбе с преступностью. Необходимо преодолеть правовой нигилизм и включить общество в дело охраны общественного порядка. Необходимо также увязать деструктивное социальное поведение с возможностью получить работу. Введены меры наказания за хулиганское поведение в общественных местах, которое должно обязательно отражаться в личных делах и резюме и учитываться при приеме на работу и продвижении по карьерной лестнице. Все это должно стать нормой общественной жизни.

Государство и общество должны единым фронтом выступить против коррупции. Коррупция – не просто правонарушение. Она подрывает веру в эффективность государства и является прямой угрозой национальной безопасности. Для достижения поставленных целей необходимо искоренить коррупцию как явление. Резкое усиление борьбы с коррупцией достигается многими способами, в том числе посредством совершенствования антикоррупционного законодательства.

В числе наиболее значимых причин коррупции отмечаются стремительный переход к новой экономической системе, не подкрепленный необходимой правовой базой и правовой культурой;

отсутствие в советские времена нормальной правовой системы и соответствующих культурных традиций; распад партийной системы контроля; слияние власти и экономики; отсутствие демократических политических традиций; наследуемый от тоталитарного режима громоздкий и неповоротливый государственный аппарат. К перечисленным можно добавить некоторые современные факторы коррупции. Например, экономический упадок и политическая нестабильность; несовершенство законодательства, включая противоречивость отдельных законов: слабость гражданского общества, слабость судебной системы и неразвитость правового сознания и др.

Устранение отмеченных и других причин государственной коррупции связано с решением общих политических, экономических и социальных проблем модернизации республики. Поэтому борьба с коррупцией не может быть разовой кампанией. Коррупцию нельзя ограничить только законодательными мерами и искоренением отдельных проявлений. Нужна антикоррупционная политика, которая должна реализовываться на высшем уровне политического руководства. Только постоянная, всеохватывающая, комплексная борьба с коррупцией, причем на всех уровнях власти и управления, может дать желаемый результат. Абсолютная ликвидация коррупции невозможна. Пока существует государство и институт чиновников, сохранятся источники коррупции.

За общими причинами государственной коррупции кроются специфические, зависящие всецело от качества личного состава государственного аппарата, от порядка подбора корпуса государственных служащих, его управленческой культуры, ответственности перед государством и обществом, наконец, от его правовой и социальной защищенности. За последние годы руководством Казахстана проделана значительная работа по созданию новой структуры, по внедрению новых принципов, форм и методов деятельности государственной службы. Это выливается в административную реформу, которая проводится не только в нашей стране, но и во многих зарубежных государствах.

В основе эффективной реализации поставленных задач лежит человеческий капитал, профессиональная компетенция государственного аппарата. Инструментом реализации потенциала людей является меритократия.

В международной практике меритократия рассматривается как признание заслуг, когда труд человека, государственного служащего оценивается по достоинству и открывает для него возможности для профессионального, карьерного и социального роста. При меритократии на государственную службу приходят наиболее достойные, нравственные, компетентные, талантливые и трудолюбивые люди. Это равенство возможностей для граждан является основой социальных лифтов в стране.

Международные эксперты отмечают, что меритократия в самых развитых странах стала нормой корпоративной культуры и фактором организационной эффективности государственного аппарата.

В Казахстане согласно Конституции граждане имеют право на свободу труда, свободный выбор рода деятельности и профессии, а также равное право на доступ к государственной службе. Конституцией закреплено, что требования, предъявляемые к кандидату на должность государственного служащего, устанавливаются законом, и обуславливаются только характером должностных обязанностей. Меритократия определена как принципиальная ценность системы государственной службы.

Соблюдение принципа меритократии направлено на обеспечение отбора наиболее достойных кадров, их профессионального и карьерного продвижения на основе признания личных заслуг. Внедрение данного принципа означает обеспечение уверенности государственных служащих в объективной оценке их труда и заслуг на государственной службе, а также обеспечение доверия населения к государственному аппарату.

Принятый в 1999 году Закон «О государственной службе» смог обеспечивать эффективную основу для профессионализации кадров [46]. На нынешнем этапе реформирования государственной службы предусматриваются дальнейшие меры по усилению принципа меритократии при отборе и продвижении кадров. В первую очередь законопроектом предусмотрено повышение эффективности, объективности и прозрачности конкурсного порядка отбора на государственную службу.

Соблюдение принципа меритократии показало свою эффективность во многих странах мира.

Реформирование государственной службы на принципах меритократии означает:

- превращение государственной службы из службы «государевой» (как это традиционно было и сохраняется в нашей стране) в службу подлинно гражданскую;
- гибкую, не ориентированную на иерархию систему формирования и обновления государственного аппарата;
- отбор (преимущественно конкурсный), продвижение и удержание на государственной службе наиболее квалифицированных и добросовестных людей;
- более ясную дифференциацию статуса политических и административных государственных служащих;
- строгую определенность должностных обязанностей;
- создание режима, обеспечивающего, с одной стороны, подконтрольность института государственных служащих, с другой – его правовую защищенность от произвола и некомпетентности руководителей и средств массовой информации;
- рационализацию затрат на содержание госаппарата, прежде всего, увеличение доли прямых материальных стимулов и снижение косвенных, ликвидацию «теневых» привилегий. Суммарное уменьшение бюджетных затрат на государственный аппарат должно быть обеспечено за счет перевода на самокупаемость многочисленных служб обеспечивающего характера;
- расширение и изменение практики контрактов. В частности, вместо штатного расписания основной кадровой работы станет смета расходов на выполнение соответствующих функций государственного органа. В свою очередь, это неизбежно будет вести к сокращению численности аппарата и повышению уровня оплаты труда государственных служащих при одновременной интенсификации их работы;
- повышение внимания к вопросам административной этики, оживление практической ценности понятия служебной репутации.

13.2. Административная реформа государственного управления

Административная реформа в стране проводится поэтапно со дня обретения независимости Казахстана. В ее рамках осуществляется целый комплекс мероприятий по модернизации системы государственного управления страны, способствующей укреп-

лению и повышению результативности деятельности государственных органов. Для выстраивания качественно новой модели управления на принципах корпоративности, результативности, транспарентности и подотчетности обществу на современном этапе проводится работа по формированию целостной и эффективной системы государственного планирования, ориентированной на достижение стратегических целей и реализацию приоритетных задач социально-экономического развития страны.

Численность государственного аппарата в Республике Казахстан несколько снизилась и на конец 2014 года насчитывает почти 98 тысяч государственных служащих.

Однако эффективность работы государственного аппарата остается все еще недостаточной. По оценке международных экспертов по эффективности государственного управления и качеству предоставления государственных услуг Казахстан находится среди стран, которые намного уступают нам по уровню экономического развития.

Технологии управления, качество и оперативность принимаемых решений и предоставляемых государственных услуг, оценка результатов деятельности в государственной сфере в настоящее время отстают от частного сектора.

Важной проблемой остается отсутствие четкого разделения ответственности в принятии и реализации управленческих решений. Зачастую происходит дублирование функций структур центральных и местных государственных органов.

Вышеперечисленные аспекты сложившейся ситуации требуют активной работы по модернизации системы государственного управления. Глава государства определил целью административной реформы создание мобильного и профессионального государственного аппарата, действующего на принципах корпоративного управления, транспарентности и подотчетности обществу.

Это послужит общей цели улучшения качества жизни населения и условий развития предпринимательства в Казахстане.

Среди всех направлений экономической политики Правительства административная реформа выделяется нацеленностью на преобразование самой системы государственного управления. При этом упор делается на повышение эффективности работы государственных органов, то есть государственный аппарат должен за те же деньги предоставлять больше услуг и лучшего качества.

В рамках административной реформы правительству предстоит решить шесть блоков работ.

1. Реформа государственной службы.

Как отмечалось выше, Концепция новой модели государственной службы Республики Казахстан утверждена указом Президента Республики Казахстан № 119 от 21 июля 2011 года [2]. Профессионализация системы государственной службы, основанная на принципах меритократии, эффективности, результативности, транспарентности и подотчетности обществу, является важнейшим фактором в обеспечении конкурентоспособности системы государственного управления и качественного оказания государственных услуг населению. В Концепции представлен анализ текущей ситуации в системе государственной службы, определены основные направления формирования новой модели государственной службы Республики Казахстан и ключевые механизмы ее реализации.

Реформа государственной службы включает все вопросы, связанные с организационно-правовым обеспечением государственной службы; оплатой труда; подготовкой кадров; должностными регламентами; стимулированием госслужащих; их профессиональным развитием; исключением дублирования функций и многое другое.

Концепция стала основой для разработки законодательных и иных нормативных правовых актов, направленных на оформление новой модели и дальнейшую профессионализацию государственной службы Республики Казахстан. Новая модель государственной службы в первую очередь предполагает модернизацию понятия «государственная служба», которое должно стать синонимом понятия «служение нации (обществу)» и означать ориентацию на население как потребителя государственных услуг.

Новая модель государственной службы ориентирована на признание важности человеческого фактора и проведение эффективной кадровой работы, что является ключевым фактором ее профессионализации и направлена на формирование эффективных кадровых механизмов – эффективный и прозрачный порядок поступления на государственную службу, возможность непрерывного профессионального развития государственных служащих, взаимосвязь результатов работы и системы поощрения.

В состав должностей государственных служащих входят политические и административные должности государственных служащих. Государственные служащие в новой модели профессионально обеспечивают эффективность реализации государственной политики. В ней принципиально усовершенствованы механизмы поступления и прохождения государственной службы.

Реализация Концепции рассчитана на период с 2011 года до 2015 года и включает следующие этапы.

На первом этапе реализованы меры, направленные на достижение следующих целевых индикаторов: внедрение нового реестра должностей государственной службы; улучшение процедур поступления на государственную службу; повышение эффективности деятельности кадровых служб государственных органов.

На втором этапе с 2013 по 2015 годы осуществляются долгосрочные меры по профессионализации государственной службы, которые предусматривают внедрение карьерного планирования; создание автоматизированной информационной службы; разработку двухуровневой системы управления административной этикой. Эти аспекты и новшества нашли свое отражение в Законе «О государственной службе», реализация которого будет способствовать повышению уровня доверия населения как ко всему институту государственной службы, так и прежде всего к системе отбора кадров и соблюдению принципов меритократии.

Начался мониторинг и оценка эффективности реализованных на первом этапе мер, на основе чего выработаны соответствующие нормативные правовые, методические и организационные предложения и рекомендации. Реализация Концепции обеспечит профессионализацию государственного аппарата, способного эффективно выполнять функции государства и предоставлять качественные государственные услуги населению.

Учитывая вышеуказанные проблемные вопросы, сегодня необходимо обеспечить дальнейшее поступательное развитие системы государственной службы и ее реформирование в тесной взаимосвязи с процессами модернизации государственного управления.

Повышение заработной платы станет способом дополнительной мотивации государственных служащих к работе именно на конкретный результат.

Новая система оплаты труда государственных служащих будет базироваться на внедрении объективной оценки работы каждого сотрудника и государственного органа в целом. Поэтапно будет внедрена бонусная система премирования политических служащих по результатам рейтинговой оценки деятельности госоргана. Постановка четких задач перед руководителями и регулярная оценка их выполнения позволят повысить их ответственность и отчетность перед обществом.

В рамках реформы государственной службы проводится работа и по разделению политических и административных функций. В систему государственного управления введена новая административная должность – ответственный секретарь, что позволяет сосредоточить работу политического руководства государственных органов на решении стратегических вопросов в каждой сфере.

Ответственные секретари осуществляют реализацию решений, принятых политическим руководством, а также организационно-распорядительные и административно-хозяйственные функции. Ответственный секретарь как высшее административное должностное лицо обеспечивает стабильность и преемственность аппарата государственного органа в случае смены первого руководителя.

Правительством организована регулярная работа по функциональному анализу государственной деятельности. Несвойственные для государства функции передаются в конкурентную сферу.

Государственные органы пока не способны эффективно бороться с фактами ограничения конкуренции и защищать предпринимателей от недобросовестной конкуренции. В этой связи, целесообразно создание коллегиальных органов, которые будут выполнять функции отраслевых регуляторов. Возрастает роль и значение Национальной палаты предпринимателей.

Система государственной службы становится все более открытой, информация о деятельности исполнительной власти и оказываемых услугах становится все более доступной для общества.

Большую помощь в построении новой системы государственной службы оказывает Европейский Союз. Проект «Реформа и модернизация государственной службы Республики Казахстан» финансируется Европейским Союзом и является международной инициативой по интеграции европейского опыта государственного управления в Казахстане. Общая задача заклю-

чается в способствовании формированию профессионального государственного аппарата, ориентированного на результат и способного реализовывать долгосрочные приоритеты государственного развития.

Реализация проекта началась в 2012 году и продлится до 2016 года. Общий бюджет проекта составляет 4,6 миллионов евро. Основными бенефициарами проекта является Агентство Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции, АО «Национальный центр по управлению персоналом государственной службы» и Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан.

В августе 2014 года была произведена реорганизация Агентства по делам государственной службы и Агентства по борьбе с экономической и коррупционной преступностью (финансовая полиция). Финансовая полиция была упразднена с передачей функций и полномочий по предупреждению, выявлению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных преступлений и правонарушений вновь созданному Агентству по делам государственной службы и противодействию коррупции. Вопросы экономических и финансовых правонарушений были переданы Министерству финансов Республики Казахстан.

Агентство Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции является государственным органом, непосредственно подчиненным и подотчетным Президенту Республики Казахстан, осуществляющим руководство в сфере государственной службы, оценку и контроль за качеством оказания государственных услуг, а также в пределах, предусмотренных законодательством Республики Казахстан, руководство и межотраслевую координацию и иные специальные исполнительные и разрешительные функции по предупреждению, выявлению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных преступлений и правонарушений [51].

2. Совершенствование государственного планирования.

Совершенствование государственного планирования предполагает не просто сокращение количества утверждаемых на уровне Правительства программ, а изменение подхода к планированию и управлению. Современная система корпоративного управления, как в частном секторе, так и в госорганах, все больше ориентирована на достижение стратегических целей и задач.

Каждое министерство, агентство и акиматы определяют на 5 лет стратегические цели своей деятельности, которые затем будут утверждены Правительством. Для оценки степени достижения результатов разработаны соответствующие целевые показатели эффективности и результативности. Достижение конкретных целевых индикаторов прописано в меморандумах-соглашениях, заключенных между Правительством и руководителями государственных органов.

Таким образом, мы отказались от утверждения на уровне Правительства множества программных документов центральных и местных государственных органов и перешли к обсуждению, прежде всего, стратегических планов с установлением целевых показателей.

Переход к такой системе управления влечет за собой предоставление определенной самостоятельности руководителям государственных органов, с одновременным повышением их ответственности перед парламентом и обществом.

Внедрение системы стратегического планирования в государственных органах стало способствовать достижению стратегических целей и задач развития страны, повышению качества государственного управления.

3. Бюджетирование, ориентированное на результаты.

Реформа системы бюджетирования связана с необходимостью усиления контроля за эффективностью расходования государственных ресурсов. В то же время, государственным органам предоставлена большая самостоятельность в распределении и использовании бюджетных средств. Одновременно усиливается ответственность руководителей государственных органов за достижение конкретных результатов.

Для этого внесены изменения в бюджетную классификацию, утверждены стандарты учета и финансовой отчетности органов государственного управления.

4. Повышение качества государственных услуг.

Основной недостаток действующей системы предоставления государственных услуг в том, что она ориентирована в большей степени на интересы поставщика услуг, то есть чиновника, а не на их потребителя.

Для устранения подобного рода недостатков Правительством утвержден реестр государственных услуг, оказываемых цент-

ральными и местными исполнительными органами, а также план разработки и внедрения стандартов их предоставления. Разработаны нормативно-правовые акты, регламентирующие показатели доступности и качества государственных услуг, их нормативные и целевые значения, налажена система информирования населения обо всем спектре государственных услуг.

Внедряются принципы повышения качества государственных услуг как определение круга потребителей, обслуживаемых каждым государственным учреждением; проведение опроса среди потребителей для выявления актуальных потребностей и уровня удовлетворенности предоставляемыми услугами; проведение опроса среди сотрудников, которые непосредственно контактируют с населением с целью выявления недостатков в предоставлении услуг; обеспечение информированности населения о реестре услуг и стандартах качества; обеспечение клиентов определенным выбором как в видах услуг, так и в способах их предоставления; предоставление полного доступа населения к соответствующей информации, услугам и процедуре обжалования; обеспечение эффективных способов разрешения жалоб населения. Расширяются возможности функционирования «электронного правительства».

Программа по внедрению «электронного правительства» была утверждена 10 ноября 2004 года Указом Президента. В рамках реализации данного поручения межведомственный документооборот был переведен в электронный формат, создана единая транспортная среда, государственные базы данных физических и юридических лиц. В апреле 2006 года начал свою работу портал «электронного правительства» www.egov.kz.

За указанный период пройдены четыре глобальных этапа становления и развития электронного правительства. Каждый из этих этапов по-своему помогал казахстанцам во взаимодействии с государством.

Первый этап – информационный. Именно в этот период был запущен портал электронного правительства и наполнен информацией. Появилась информация о госорганах, их работе и услугах, которые они предоставляют населению. Кроме того, были приведены регламенты оказания услуг и вывешены для ознакомления нормативно-правовые акты. На этом этапе каждый казахстанец мог получить на портале всю необходимую информацию

– список необходимых документов, размер госпошлины, контактные данные госоргана, в который нужно обратиться.

Второй этап – интерактивный, был ознаменован стартом предоставления на портале электронных услуг. Пользователям портала открылась возможность получать справки из разных учреждений, не бегая по учреждениям и не теряя времени в очередях, отправить запрос в любой госорган, не выходя из дома и отслеживать его статус. Внедрение интерактивных услуг на портале электронного правительства позволило в разы экономить время на сборе пакета документов. Именно на этом этапе были внедрены ведомственные информационные системы, государственные базы данных, электронное лицензирование и шлюз электронного правительства.

Третий этап развития электронного правительства – транзакционный. На этом этапе граждане получили возможность оплачивать государственные пошлины и сборы, штрафы, коммунальные услуги. Если раньше для оплаты услуги необходимо было идти в банк, то теперь услугу можно получить и оплатить онлайн.

Для предпринимателей транзакционный этап преподнес поистине ценный подарок – электронные государственные закупки. Выгоды очевидны – повысилась прозрачность и открытость проводимых конкурсов, тендеров.

Четвертый этап электронного правительства – трансформационный, на этом этапе развития электронное правительство находится сегодня. Главной целью отныне является максимальная оперативность в оказании услуг гражданам. Именно ради достижения этой цели интерактивные и транзакционные сервисы объединяются в комплексные услуги, в которых часто нуждается казахстанское население. У пользователей появилась возможность зарегистрировать юридическое лицо за 15 минут или зарегистрировать рождение ребенка, при этом одновременно решив все сопутствующие вопросы – подать заявление на назначение пособий и поставить ребенка на очередь в детский сад. Особое внимание на портале электронного правительства уделяется социально-значимым услугам, именно поэтому все они переведены в электронный формат. Для оказания государственных услуг инвалидам 1 и 2 категорий в Центрах обслуживания населения работают специальные мобильные группы. Для вызова такой мобильной группы человеку необходимо обратиться в Единый контактный центр по номеру 1414.

За время своего существования электронное правительство Республики Казахстан было позитивно принято и высоко оценено мировым сообществом – об этом свидетельствуют высокие позиции в международных и республиканских рейтингах, номинации в конкурсах. Степень развития казахстанского электронного правительства оценивается как «развивающаяся» (emerging leaders) и считается одним из самых успешных.

13 мая 2013 года в Женеве были объявлены результаты международного конкурса WSIS Project Prizes 2013, который прошел в рамках Форума Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества. Система электронного лицензирования Казахстана (www.elicense.kz) стала лучшим проектом в категории «E-Business». Всего в конкурсе приняли участие более 280 проектов из 64 стран мира. История успеха проекта была опубликована на официальном ресурсе Международного союза электросвязи. В апреле 2013 года был опубликован доклад Всемирного экономического форума, согласно которому Индекс сетевой готовности Казахстана находится на 43 месте из 144 стран. По сравнению с 2012 годом и 55 позицией в рейтинге страна показывает стремительный рост по многим параметрам и является лучшей среди стран СНГ. Индекс сетевой готовности определяет уровень развития информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в стране и состоит из 54 показателей, отражающих вклад ИКТ в экономику и готовность национальных экономик к использованию этих технологий.

Каждые два года Департамент по экономическим и социальным вопросам Организации Объединенных Наций проводит исследования по оценке уровня развития электронного правительства в мире (192 страны). В 2012 году электронное правительство республики Казахстан в этом рейтинге заняло 38 место. При этом индекс онлайн-услуг вырос на 10 позиций, а телекоммуникационной инфраструктуры – на 14 позиций. По индексу электронного участия, который определяет возможность общения граждан с правительством, Казахстан занял второе место, разделив его с Сингапуром.

В копилке достижений электронного правительства есть и казахстанские награды. В конце 2012 года на X юбилейной церемонии награждения Национальной интернет-премии Award.kz-2012 портал электронного правительства занял первое место в номи-

нации «Органы власти и самоуправления», а также был признан лучшим среди двуязычных сайтов. Внимание к проекту привлек прошедший в октябре редизайн портала электронного правительства, в результате которого изменилось не только визуальное оформление, но и структура материалов, логика размещения.

5. Оптимизация и эффективное управление государственным сектором экономики.

В рамках данного блока на всех предприятиях государственного сектора внедрены принципы корпоративного управления. Это – принятие Кодекса корпоративного управления; повышение прозрачности деятельности компаний; разработка стратегий развития; ориентация работы предприятий на достижение стратегических целей. Продолжится работа по оптимизации самого участия государства в экономической деятельности. Национальная компания «Самрук-Казына» уже начала работу по внедрению корпоративного управления в государственных холдингах.

Этот опыт распространяется на все государственные холдинги, государственный и квазигосударственный сектор экономики в целом.

6. Мониторинг и оценка результатов деятельности государственных органов и государственного сектора экономики.

Для анализа результатов административной реформы и для мотивации государственных служащих и работников государственного сектора экономики внедрена система мониторинга и оценки их деятельности. Данный механизм основан на определенной системе показателей, который позволяет оценивать качество управления и предоставления государственных услуг, а также эффективность реализации соответствующих программ. Результаты оценки становятся инструментом стимулирования деятельности государственных служащих.

Внедрение данного механизма обеспечивает интеграцию стратегического, экономического и бюджетного планирования, а также позволяет комплексно оценивать деятельность государственных органов. Бюджетные деньги будут выделяться только на достижение конкретных стратегических целей.

Таким образом, внедрение системы оценки позволяет повысить прозрачность и эффективность процесса распределения и освоения финансовых ресурсов, ответственность органов государственного управления за их эффективное использование.

На современном этапе идет переосмысление парадигмы государственного управления, что вызвано глобальными социальными реформами, осуществляемыми в разных странах. Процессы трансформации привели к переходу цивилизации на постиндустриальные рельсы. Общество становится все более информационно открытым, при этом происходит принципиальное обновление понимания роли государственного управления, его социальной обусловленности, масштабности и эффективности.

Реформа государственного управления демонстрирует позитивные тенденции. Но для попадания в тридцатку сильнейших государств мира требуются более успешные показатели по сравнению с другими странами.

Таким образом, можно констатировать, что в рамках реализации Стратегии «Казахстан-2050» в Республике Казахстан и проводимых реформ в Казахстане создаются предпосылки для создания эффективной системы государственного управления.

Вопросы для повторения и обсуждения

1. Перечислите основные цели Концепции внедрения государственного аудита в Республике Казахстан.
2. Рассмотрите основные направления формирования новой модели государственной службы в Республике Казахстан.
3. Обоснуйте деление государственных служащих на политических и административных.
4. Опишите корпус «А» системы государственной службы в Республике Казахстан.
5. Рассмотрите направления развития электронного правительства.

Тесты по теме

1. **Конституция (Основной закон) Республики Казахстан была принята:**
 - А) 25 октября 1991 года
 - В) 30 августа 1995 года
 - С) 16 декабря 1991 года
 - Д) 30 августа
 - Е) в 1995 году
2. **К конституционным принципам государственного управления относятся:**
 - А) принцип единства государственной власти и управления
 - В) принцип свободы
 - С) равноправие граждан на участие в государственном управлении

- D) принцип лояльности
 - E) принцип приоритета прав, свобод и законных интересов граждан перед интересами государства
- 3. Основные принципы реформирования государственного аппарата и установления компетенции государственных органов:**
- A) создание компактного профессионального правительства
 - B) работа по программам действий на основе стратегий
 - C) учет мнения народа
 - D) четко налаженная межведомственная координация
 - E) учет мнения работников социальной сферы
- 4. Основные принципы реформирования государственного аппарата и установления компетенции государственных органов:**
- A) децентрализация внутри министерств
 - B) борьба с коррупцией
 - C) учет мнения народа
 - D) улучшение системы найма, подготовки и продвижения кадров
 - E) учет мнения работников социальной сферы
- 5. Основные принципы реформирования государственного аппарата и установления компетенции государственных органов:**
- A) улучшение системы найма, подготовки и продвижения кадров
 - B) работа по программам действий на основе стратегий
 - C) учет мнения народа
 - D) борьба с коррупцией
 - E) учет мнения работников социальной сферы

ЛИТЕРАТУРА

1. Послание Президента Республики Казахстан Н. Назарбаева народу Казахстана. Стратегия «Казахстан-2050»: Новый политический курс состоявшегося государства»: от 14 декабря 2012 г.
2. Указ Президента Республики Казахстан. Концепция новой модели государственной службы Республики Казахстан: утв. № 119 от 21 июля 2011 года.
3. Зеркин Д.П., Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления: курс лекций. – Изд. 3-е доп. и перераб. – М.: ИКЦ «МарТ»; Ростов н/Дону: издательский центр «МарТ», 2007. – 544 с.
4. Наумов, С.Ю. Теория государственного муниципального управления. – М., 2011.
5. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: учебник / Г.В. Атаманчук. – 2-е изд. стер. – М.: Издательство «Омега-Л», 2011. – 525 с.
6. Козбаненко В.А. Государственное управление: основы теории и организации: учебник. Том 1. – М.: Статут, 2002. – 257 с.
7. Теория государства и права: учебник / под ред. А.У. Бейсеновой. – Алматы: Атамұра, 2006. – 392 с.
8. Д. Белл. Грядущее постиндустриальное общество. Образец социально-прогнозирования. – М.: Академия, 2004. – 578 с.
9. Э. Тоффлер. Третья волна. – М.: ООО «Фирма «Издательство АСТ», 2004. – 265 с.
10. Конституция Республики Казахстан (с изменениями и дополнениями принята Законом Республики Казахстан от 7 октября 1998 года, Законом Республики Казахстан от 21 мая 2007 года, Законом Республики Казахстан от 2 февраля 2011 года): принята 30.08.1995 г.
11. Указ Президента РК. Концепция развития гражданского общества в РК на 2006-2011 годы: принят 25 июня 2006 года № 154, п.2.
12. Мескон М. [и др.]. Основы менеджмента: пер. с англ.: учеб. пособие. – 3-е изд. – М.: Вильямс, 2008. – 665 с.
13. Фатхутдинов Р.А. Организация производства: учебник. – М.: ИНФРА-М, 2002. – 672 с. – С. 68-70.
14. Атаманчук. Теория государственного управления: курс лекций. – Изд. 2-е, дополн. – М.: Омега-Л, 2004. – 584 с.
15. Антонова Н.Б. Государственное управление: учебник. – Минск, 2012. – 491 с.
16. Ямпольская Ц.А. О новых методах исследования аппарата государственного управления // Сбор. «Правовые проблемы науки и управления». – М.: Юрид. лит, 1966. – С. 35.
17. Уваров В.Н. Теория государственного управления. Ч. 2. Система государственного управления. – Алматы: КазГЮУ, 2002.

18. Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 38. – С. 169.
19. Хропанюк В.Н. Теория государства и права. – 2-е изд. – М., 1998. – С. 134.
20. Общая теория государства и права: академический курс в 2-х томах. Том 1. Теория государства. – М., 1998. – С. 160.
21. Гуценко К.Ф., Ковалев М.А. Правоохранительные органы. – М., 1995.
22. Бахрах Д.Н. Административное право. – М.: БЕК, 1997. – 186 с.
23. Пискотин М. И. В кн.: Аппарат управления социалистического государства. Ч. 1. – М.: Юрид. лит., 1976. – С. 77.
24. Фоменко Ю. Беда от больших полномочий // Казахстанская правда. – 2000. – 15 сентября.
25. Юридическая энциклопедия. – М.: Юринформцентр, 2000. – С. 291.
26. Оболонский А.В. Человек и государственное управление. – М.: Наука, 1987. – С. 135.
27. Постановление Правительства Республики Казахстан от 12 февраля 1999 г. № 119 «Об утверждении Инструкции по разработке Положения о государственном учреждении (государственном органе) и Примерного устава государственного учреждения, не являющегося государственным органом//САПП. – 1999. – № 3. – ст. 30.
28. Закон Республики Казахстан. О нормативных правовых актах: утв. 24 марта 1998 г.
29. Конституционный закон Республики Казахстан. О Парламенте Республики Казахстан: принят 16 октября 1995 г. № 2529.
30. Конституционный закон Республики Казахстан. О Правительстве Республики Казахстан: прин. 18 декабря 1995 г. № 2688.
31. Плотникова Н.А. Компетентностный подход в образовании//Вестник КАСУ. – 2008. – № 2.
32. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений//Российская академия наук. Институт русского языка им. В.В. Виноградова. – 4-е изд., доп. – М.: Азбуковник, 1999. – 944 с.
33. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. – М.: Юрид. лит., 1972. – С. 101.
34. Атаманчук Г.В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования. – М.: Юрид. лит., 1975. – С. 121.
35. Бачило И.Л. Функции органов управления. – М.: Юрид. лит., 1976. – С. 54.
36. Пискотин М.И. Методы организации и деятельности аппарата управления//Советское государство и право. – 1970. – № 9. – С. 18.
37. Пискотин М.И. Основные пути совершенствования аппарата государственного управления и улучшения его работы//Сбор. «Правовые вопросы науки управления». – М.: Юрид. лит., 1966. – С. 14.
38. Закон Республики Казахстан. О борьбе с коррупцией: 2 июля 1998 г. № 267-1.
39. Проект Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы. Концептуальные подходы к реформированию государственной службы Республики Казахстан, 2008.

40. Виханский О.С., Наумов А.И. Менеджмент. – М., 1995.
41. Эффективность государственного управления». MarcelDekkerins, 1992. – М., 1998.
42. Проблемы эффективности государственной власти и управления в современной России». – Ростов-на-Дону, 1998. – Вып. 1, 2;
43. Эффективные технологии в системе государственного и муниципального управления». – Майкоп, Ростов-на-Дону, 1999.
44. Игнатов В.Г., Понеделков А.В., Старостин А.М. Эффективность государственной службы//Государственная служба: теория и организация. – Ростов-на-Дону: Феникс, 1998
45. Социальная модернизация Казахстана: Двадцать шагов к Обществу Всеобщего Труда. Глобальный тренд социальной модернизации.
46. Закон Республики Казахстан. О государственной службе: утв. 23 июля 1999 года № 453-І (с изменениями и дополнениями по состоянию на 13.01.2014 г.).
47. О системе государственного планирования в Республике Казахстан. – 29.06.2009 (Интернетресурс).
48. Концепция внедрения государственного аудита в Республике Казахстан. – 11.09.2013 (Интернетресурс).
49. Закон Республики Казахстан. О государственных услугах (с изменениями от 29.09.2014 г.).
50. Указ Президента Республики Казахстан. О реформе системы государственного управления Республики Казахстан: утв. 6 августа 2014 года № 875.
51. Указ Президента Республики Казахстан. Положение об Агентстве Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции: утв. 29 августа 2014 года № 900.

Учебное издание

Сансызбаева Галия Нурымовна
Мухтарова Карлыгаш Сапаровна
Аширбекова Лаура Жалгасовна

ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Учебное пособие

Выпускающий редактор *Э.А. Сулейменова*
Компьютерная верстка и
дизайн обложки *К.С. Умирбековой*

В оформлении обложки использованы фото с сайтов
www.kainar-edu.kz

ИБ №8233

Подписано в печать 04.05.14. Формат 60x84 1/16. Бумага офсетная.
Печать цифровая. Объем 19,87 п.л. Тираж 150 экз. Заказ №1026.

Издательский дом «Қазақ университеті»
Казахского национального университета им. аль-Фараби.
050040, г. Алматы, пр. аль-Фараби, 71. КазНУ.

Отпечатано в типографии издательского дома «Қазақ университеті».