

УДК 336

## КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

**Войтович В.Ю.***Удмуртский государственный университет, Ижевск, e-mail: gimu4282@inem.uni.udm.ru*

Рассмотрены подходы к понятию управления ведущими учеными России в этой области. Показано, что современное управление в обществе невозможно без привлечения для этих целей институтов непосредственной демократии. Ненаучный подход к управлению подрывает силу, авторитет и влияние государства на развитие экономики и общества в целом. Сегодня необходим радикальный поворот к формированию государственного управления нового типа, способной восстановить доверие граждан страны.

**Ключевые слова:** государственное управление нового типа, институты демократии, правовое государство, научный подход к управлению

## CONCEPTUAL BASES STATE AND MUNICIPAL MANAGEMENT IN RUSSIA

**Wojtowicz V.Y.***Udmurt State University, Izhevsk, e-mail: gimu4282@inem.uni.udm.ru*

The approaches to the concept of management of leading Russian scientists in this field. It is shown that the current management in society is impossible without the involvement of the institutions for the purpose of direct democracy. Unscientific approach to the management undermines the power, authority and influence of the state on the economy and society as a whole. What is needed is a radical change in the formation of a new type of government that can regain the confidence of its citizens.

**Keywords:** public administration a new type of democratic institutions, rule of law, a scientific approach to management

### 1. Проблемы государственного и муниципального управления в условиях построения демократического правового государства

Социальное управление – воздействие на общество (то есть совершенствование элементов общественного устройства – В.В.) с целью его упорядочения, сохранения качественной специфики, совершенствования и развития<sup>1</sup>. В демократическом правовом государстве управление приобретает научный характер (в этом и есть его принципиальное отличие от понятия руководства – В.В.). Оно основано на познании и использовании объективных закономерностей развития общественных отношений, благосостояния социума.

Исследуя данную тему, автор ставит цель рассмотреть подходы к понятию управления ведущими учеными России в этой области. Так, В.Е. Чиркин отмечает, что управление направлено на достижение какого-либо результата, оно должно быть результативным<sup>2</sup>. Далее оно (управление – В.В.) в самом себе должно искать и, как правило, находить средства для обеспечения его развития. Это происходит в результате социального управления, путем применения социальных стимулов, средств, механизмов<sup>3</sup>. При этом

современное управление в обществе невозможно без привлечения для этих целей институтов непосредственной демократии<sup>4</sup>. В параграфе 1 главы 3 «Государственное управление и человек» В.Е. Чиркин, к сожалению, в своем изложении методологически уходит от раскрытия механизма взаимодействия государственного управления и человека<sup>5</sup>. Не раскрывается механизм роли органов и должностных лиц местного самоуправления в обществе<sup>6</sup>. Однако ст. 2 Конституции Российской Федерации четко зафиксировала принцип – обеспечить признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина. Отсюда важной задачей государственного и муниципального управления является регулирование и удовлетворение потребностей общества, конкретного человека, запросов и ожиданий. Качество жизни и отношений в обществе является основным показателем эффективности управления. В связи с этим в управлении необходимо, чтобы профессионально изучались, выявлялись потребности, запросы и ожидания, оценивал и структурировал их, сообразно им проводил анализ, прогноз с учетом ресурсных возможностей, разрабатывал решения и программы, совершал действия по их практическому осуществлению.

Анализируя учебник Н.Г. Можяевой, Е.В. Богинской «Муниципальное управ-

<sup>1</sup>Советский энциклопедический словарь: Изд-во «Советская энциклопедия» – М., 1980. – С. 1396.

<sup>2</sup>Чиркин В.Е. «Государственное и муниципальное управление»: Учебник – М.: Юрист, 2004. – С.11..

<sup>3</sup>Там же. С.13

<sup>4</sup>Там же. С.102.

<sup>5</sup>Там же. С.104-109.

<sup>6</sup>Там же. С.291-293.

ление» – М.: Гардарики, 2006, необходимо отметить, что в разделе 4 «Технология муниципального управления», тема 4.1.4.2, управленческую деятельность авторы характеризуют как набор (совокупность) выработанных историческим опытом, научным познанием и талантом людей навыков, умений, способов, средств, целесообразность поступков и действий человека в сфере управления. Она должна отражать социальную действительность и все происходящее в ней, вскрывать имеющиеся в ней ресурсы, средства и резервы, находить оптимальные способы ее совершенствования и перевода на новый уровень<sup>7</sup>. Как видим, методологический подход к такому изложению, порождает лишь пустые фразы, которые и без назидания указанных авторов знают прекрасно управленцы. Одновременно необходимо отметить, что указанные авторы учебника не раскрывают последовательность функций в управлении, это определяется тем, что они выразили не системно следующие элементы. Это разработка, обоснование и утверждение состава, структуры органов управления территорией, не указывая в какой последовательности управления это должно делаться. Другие раскрываемые функции ничего нового для управления не дают, так как они известны всем практикам управленцам. В то же время на с. 120-123 указаны конкретные элементы системы управления, но, к сожалению, её последовательность отсутствует. Так указывается, что подгруппу функций первой группы составляют планово-прогнозные функции. Указывая, что их значимость определяется тем, что прогнозирование, планирование, программирование – это традиционные, оправдывающие себя методы управления. Кроме того отдельно указаны ресурсные возможности, то есть бюджетно-финансовые функции. Отсутствует система и в изложении стадий управленческой деятельности<sup>8</sup>.

Анализируя учебник для бакалавров под ред. В.И. Петрова – М.: Изд-во Юрайт, 2013<sup>9</sup>. Необходимо проанализировать п. 1.3 «Реформирование государственной службы Российской Федерации», в котором автор раскрывает концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации. Подробно показывает

систему реформирования от этапа к этапу, заканчивая 2013 г. Выражая суть реформирования, не отражаются государственные правоотношения, каким образом они должны складываться между субъектом управления и управляемым субъектом, то есть не распределяется между ними очередность исполнения субъективных прав и юридических обязанностей. Данный подход имеет место и в п. 3.1 «Понятие и содержание правового статуса государственного гражданского служащего»<sup>10</sup>.

В.С. Вильямский<sup>11</sup> раскрывая функции процесса управления, обращает внимание на то, что они могут быть выявлены с учетом цели управления и анализа цикла управления. И далее описывает цикл управления следующим образом:

- на основании анализа (подчеркиваю – В.В.) фактического состояния муниципального образования, устанавливаются факты рассогласования, разрегулирования системы или отдельных её компонентов, по сравнению с установленными нормативами (контроль);

- для устранения выявленных недостатков составляется план мероприятий (планирование);

- проводится организационная работа по выполнению и утверждению плана мероприятий (регулирование);

- непрерывно получается и отрабатывается информация о состоянии системы и ее компонентов с целью выявления новых фактов рассогласования (контроль).

Таким образом, автор определяет функции процесса управления в муниципальных образованиях, при этом утверждает, что эти элементы присущи любой другой социальной системе, а именно:

- планирование;
- регулирование;
- контроль.

Однако это лишь отдельные, хотя и весьма необходимые при любой структуре управления элементы, но они им разорваны, а именно не раскрывается понятие целеполагания, его элементы, при условии которых можно добиться эффективного планирования. Не рассматривается связь с внешней средой, политикой государства. Регулирование лишь определяет по выполнению утвержденного плана. В своем изложении автор выкидывает понятие «дерево целей», реализация которого осуществляется именно на регулировании и контроле. Научный подход к функциям системы управ-

<sup>7</sup>Можжаева Н.Г., Богинская Е.В. «Муниципальное управление»: Учебник для студентов системы СПО / под ред. А.А. Скамницкого – М.: Гардарики, 2006, С.117.

<sup>8</sup>Можжаева Н.Г., Богинская Е.В. «Муниципальное управление»: Учебник для студентов системы СПО / под ред. А.А. Скамницкого – М.: Гардарики, 2006, С.119-127.

<sup>9</sup>Государственная и муниципальная служба: учебник для бакалавров/под ред. В.И.Петрова – М.: изд-во Юрайт, 2013. – 365 с.

<sup>10</sup>Там же. С. 42-49, 68-79.

<sup>11</sup>Вильямский В.С. Основы организации муниципального управления / В.С. Вильямский – Ростов н/Д.: Феникс, 2007. – С.36-37.

ления фактически разорван и системно не определен.

Исследуя этап административной реформы и основные её направления в Российской Федерации, в 2006-2008 гг., авторы учебного пособия<sup>12</sup> совершенно верно отмечают, что реформирование системы государственного управления в Российской Федерации является одним из важнейших условий ускорения социально-экономического развития страны. Указывая, что в результате реализации начального этапа административной реформы (2003-2004 гг.) к началу 2005 г. были созданы необходимые предпосылки для дальнейшей комплексной модернизации системы государственного управления. Анализируя положительные результаты административной реформы, авторы не обошли и недостатки в её реализации:

- не разработаны стандарты качества и доступности государственных услуг и административные регламенты исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг;

- должны получить развитие меры, направленные на дальнейшее сокращение административных ограничений в предпринимательстве и предусматривающие повышение эффективности государственного контроля и надзора, упорядочения лицензирования, проведение государственной регистрации, аккредитации, государственных экспертиз и других форм государственного регулирования административного характера. Одновременно отмечая необходимость разработки механизмов противодействия коррупции;

- оптимизации взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также взаимодействие органов исполнительной власти с гражданским обществом;

- отсутствует необходимая координация деятельности федеральных органов исполнительной власти по внедрению систем информационно-технологического обеспечения административных процессов. Уровень использования современных информационных технологий остается недостаточным для кардинального повышения эффективности деятельности органов государственной власти и т.п.

В подтверждении этому, авторы приводят (весьма справедливо – В.В.) следующие данные по оценкам российских реформ, вы-

полненным международными и национальными экспертными организациями:

- а) «по эффективности государственного управления и качеству публичных услуг Российской Федерации находятся на одном уровне со странами, намного уступающими ей в экономическом развитии. А по ряду интегральных показателей, используемых в международной практике, Россия значительно уступает не только развитым странам, но и большинству стран Восточной Европы. В частности, в рейтинге международной конкурентоспособности Всемирного экономического форума за последний год Российская Федерация по показателю «качество государственных институтов» опустилась с 81-го на 89-е место»;

- б) «согласно индексу GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot), который определяет один раз в два года Всемирным банком и оценивает эффективность государственного управления в 209 странах, Россия по таким показателям, как эффективность работы правительства, качество законодательства, верховенство закона и контроль за коррупцией, находится в нижней части рейтинга»;

- в) «по индексу восприятия коррупции, рассчитываемому международной организацией «Транспэрэнси Интернешнл», в 2004 г. Россия среди 146 стран занимала 90-е место»;

- г) «система исполнительной власти является весьма закрытой для граждан и бизнеса. По данным международных исследований, по индексу непрозрачности Россия среди 48 крупнейших держав занимает 40-е место. При таком уровне непрозрачности дополнительные расходы российских и иностранных инвесторов в связи с увеличением расходов составляют 5,64 процента вкладываемых средств. В то же время, по данным экспертов, сокращение уровня непрозрачности в среднем на один пункт коррелирует с увеличением среднегодового валового внутреннего продукта на душу населения на 986 долларов США, прямых иностранных инвестиций по отношению к валовому внутреннему продукту на один процент и сокращением инфляции на 0,46 процента»;

- д) «результаты российских исследований состояния системы государственного управления также свидетельствуют о низкой эффективности государственной власти, коррумпированности государственного аппарата, падении доверия граждан к государственным институтам и государственным служащим. Данные опросов, проведенных фондом «Общественное мнение» в 2004 г. в семи субъектах Российской Федерации, свидетельствуют об отрицательной оценке

<sup>12</sup>Мокрый В.С. Государственное и муниципальное управление: реализация реформ: учебное пособие / В.С. Мокрый, А.А. Сапожников, О.С. Семкина; под ред. А.А. Сапожникова. – М.: КНОРУС, 2008 – С.45-65.

гражданами деятельности государственных служащих по оказанию государственных услуг (более 71 процента опрошенных). Более 76 процентов опрошенных сталкивались с проявлениями коррупции в государственном аппарате.

Эти данные, указанных авторов, приводятся лишь потому, что и в последующих административных реформах государственной службы повторяются конкретные недостатки, что граждане России ощущают в период кризиса, связанного с санкциями, вводимыми США, странами Европы.

Основные направления административных реформ раскрыты автором данной лекции в статье «Современный этап реформирования и развития системы государственной службы Российской Федерации: проблемы, решения»<sup>13</sup>. На основе анализа административных реформ можно отметить положительное в том, что необходимо создание и внедрение комплексной системы ведомственного и межведомственного планирования; конкурентного распределения ресурсов между ведомствами и контроля за достижением результатов их деятельности; результативность и эффективность деятельности органов исполнительной власти; внедрение целеполагания, управленческого учета и т.п. Рассматривая указанные направления необходимо отметить, что основные функции управления, в какой-то мере указаны, но ошибка в том, что методологически, системный подход, который необходим в науке управления отсутствует. Нет логической взаимосвязи указанных элементов. Их не раскрыли и авторы учебного пособия: «Государственное и муниципальное управление: реализация реформ».

Анализируя фрагментно учебное пособие В.В. Лобанова<sup>14</sup> необходимо констатировать, что автор конкретно указывает, что реализация целей и задач государства осуществляется через разработку и реализацию государственной (общественной) политики. Государственная политика (общественная политика) – совокупность целей, задач, приоритетов, принципов, стратегических программ и плановых мероприятий, которые разрабатываются и реализуются органами государственной или муниципальной власти с привлечением институтов гражданского общества. Это целенаправленная деятельность органов государствен-

ной и муниципальной власти по решению общественных проблем, достижению и реализации общезначимых целей развития всего общества или его отдельных сфер<sup>15</sup>. Далее автор отмечает, что государственная политика представляет собой общий план действий политико – административных органов власти и управления, направленный на решение важных задач, влияющих на жизнь граждан к их общественным проблемам, и включает в себя элементы:

а) определение целей и приоритетов развития общества;

б) разработка и планирование политической стратегии и т.п.<sup>16</sup>.

Значимо и то, что автор определяет государственную политику, как комплекс согласованных действий и мероприятий, которые осуществляются в конкретных исторических условиях и данной внешней среде, с целью мобилизации общественных и государственных ресурсов, в осуществлении которых участвуют как государственные, так и гражданские институты для решения поставленных задач и целей<sup>17</sup>(здесь методологическая неточность выражается в том, что вначале должна ставиться цель, а затем на основе её задачи – В.В.).

Развивая мысль о сущности государственной (общественной) политики В.В. Лобанов отмечает, что результаты и последствия государственной политики оказывают влияние на различные области общественной жизни и могут иметь как положительный, так и негативный эффект, особенно если речь идет о социальных инновациях. Кроме того, исторический опыт свидетельствует, что никогда не удастся полностью просчитать все последствия вмешательства в социальную и природную среду со стороны государства – как по причине ограниченности человеческих знаний, так и вследствие отсутствия жестко дискриминированных процессов в общественных отношениях и поведении самого человека<sup>18</sup> (общество – В.В.). Изложенная мысль совершенно верна, и можно с ней согласиться, но отсутствует методологическая неточность, а именно неопределенность государственной (общественной) политики в том, что нет связи с одним (главным) элементом целеполагания – планированием, без которого наступает хаотичность развития общества в условиях стихийного действия экономических законов. В этих целях и осуществляется корректировка планирования с учетом имеющихся ресурсных возможностей.

<sup>15</sup>Там же. С. 17.

<sup>16</sup>Там же. С. 17.

<sup>17</sup>Там же. С.21.

<sup>18</sup>Там же. С.106.

<sup>13</sup>Государственное и муниципальное управление: теория, история, практика: материалы III Международной очно-заочной научно-практической конференции, 20 апреля 2012 г./ под ред. д.ю.н., проф. В.Ю. Войтовича. – Ижевск: Изд-во «Удмуртский университет», 2012. – С.13-19.

<sup>14</sup>Лобанов В.В. Государственное управление и общественная политика: Учебное пособие. – СПб.: Питер, 2004. – 448 с.

В разделе «Государственная политика и общественные проблемы» автор отмечает, что формирование и планирование политики является одним из важных этапов, так как от её качества во многом зависит успех реализации политики и полученные результаты. В связи с этим разработка государственной политики начинается с определения основных целей и приоритетов государства в данной области, которая нуждается в государственном регулировании и воздействии для решения возникших проблем, так как рыночные механизмы (методологическая неточность выражается в том, что рыночных механизмов в мире не существует, есть планово-рыночные механизмы, что определяет стабильность общественного развития – В.В.) часто недостаточно эффективны, а гражданское общество не имеет возможностей или соответствующей правовой основы для действий по их решению<sup>19</sup>. Здесь методологическая неточность автора выражается в том, что формирование и планирование политики должно начинаться с расчета ресурсных возможностей. Если этот элемент управления отсутствует, то порождается неопределенность в решении поставленных политических задач, что мы и видим из принятых Программ развития государственных (общественных) явлений.

Раскрывая «Уровни анализа государственного управления»:

- индивидуальный уровень;
- групповой, или межличностный уровень;
- организационно-институциональный уровень;
- национальный, или общегосударственный уровень;
- международный и межгосударственный уровень.

Автор уходит от главного принципа, зафиксированного в ст. 7 Конституции Российской Федерации, в которой конкретно указана политическая цель государства, осуществление которой основано на политическом управлении. Это, во-первых, политическое управление должно быть направлено на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Во-вторых, зафиксировано охрана труда и здоровье людей. В-третьих, установлен гарантированный минимальный размер оплаты труда. В-четвертых, предусмотрена государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых людей. В-пятых, развивается система социальных услуг, устанавливаются

государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

Рассматривая раздел «Анализ результатов и последствий политики», автор справедливо отмечает, что практический опыт показывает, к каким проблемам и осложнениям может привести одно неверное решение, принятое на общенациональном уровне, если не просчитаны все потенциальные последствия и результаты этого шага. Особое внимание в настоящий момент уделяют такому эффективному инструменту, как анализ влияния (analysis impact) – относительно новому направлению, активно разрабатываемому в последнее время и широко используемому в работе государственных структур, особенно федеральных министерств и ведомств, занятых разработкой общественной политики и целевых программ. Под термином «влияние» (impact) понимается целенаправленное воздействие на различные сферы общественной жизни со стороны государственно-административных структур в процессе выполнения политики (программы)<sup>20</sup>. Методологически, раскрывая указанный раздел, необходимо было в целях понятия государственного управления (научный подход), автору указать на первичные элементы целеполагания, то есть анализ внутренней и внешней среды, а также прогноз ресурсных возможностей. В результате автор в изложении не отражает такое важное явление в государственном управлении, как системное планирование. При таком подходе проблемы не решаются, а скорее разрешаются. Государственное планирование должно пониматься не как дискретная деятельность, а как непрерывно развивающийся процесс. Данный подход предполагает, что будущее всегда неопределенно и не может быть предсказано исходя из условий настоящего и прошлого. Акцент должен ставиться на создание альтернативных сценариев будущего, с опорой на общественные отношения в современных условиях.

Таким образом, принимая это во внимание, управленцу любой государственной структуры необходимо подходить к рассматриваемой проблеме с несколькими допущениями. Главное из них, в том, что политические проблемы и их решения не остаются неизменными, а постоянно видоизменяются, поэтому управление должно быть постоянно сориентировано на внешнюю среду, то есть на ее системные изменения и должны корректироваться планы, на основе которых и должно осуществляется политическое управление.

<sup>19</sup>Лобанов В.В. «Государственное управление и общественная политика»: Учебное пособие. – СПб.: Питер, 2004. – С. 106.

<sup>20</sup>Лобанов В.В. «Государственное управление и общественная политика»: Учебное пособие. – СПб.: Питер, 2004. – С. 340–341.

## 2. Государственное управление в условиях модернизации: проблемы, решения

Рассматривая понятия управления к общественному устройству в условиях модернизации<sup>21</sup>, необходимо отметить, что проблема ее организации до сих пор является предметом дискуссий различных научных школ юристов, экономистов, философов, социологов и других направлений. Все они ищут и предлагают свои решения по эффективному устройству государственного управления, обеспечивающему свободное развитие людей, наиболее полное удовлетворение их потребностей, поддержания общественного порядка. Как результат этих усилий, появились хозяйственные модели (кейнсианская, монетаристская, плановая). Содержание этих моделей и теорий отражает широкий спектр мнений ученых. Так, Платон (427-347 гг. до н.э.) считал, что государственное управление должно зависеть от личных качеств (характера) граждан, населяющих данную территорию. Английский философ Томас Гоббс (1588 – 1679) рассматривал государство как результат договора между людьми, как благо, примеряющее враждующие стороны. Джон Локк (1632 – 1704) английский философ, основатель либерализма, опираясь на естественное право и теорию общественного договора, утверждал, что суверенитет народа выше, чем суверенитет созданного им государства. Главной задачей государства является обеспечение условий для свободного саморазвития людей. Б.Н. Чичерин (1828 – 1904) юрист, историк, философ, считал, что государственное управление – это деятельность по осуществлению задач и функций, свойственных социальной системе. К. Маркс, изучая человеческую деятельность, установил наличие следующих трех элементов деятельности<sup>22</sup>:

- Субъекта, наделенного активностью, направляемой на объект;
- Объекта, на который направлена активность субъекта;
- Сама деятельность, выражающаяся в способе овладения объекта субъектом.

Условия управленческой деятельности попытался классифицировать два века назад в книге «Деятельность человека» В.Н. Тенищев, исходя из создания аморфности и расплывчатости содержания человеческой деятельности. В своей классификации он выделял такие направления, как образ жиз-

ни, обычаи и законы, регулирующие отношения людей, условия окружающего мира и др.<sup>23</sup>. К этим направлениям следует добавить так же такие условия, характеризующие человеческую деятельность, как цель деятельности принципы, методы и формы деятельности, функции, как направления деятельности.

Таким образом, при определении вида управления необходимо учитывать три основных фактора: субъект управления, управляемый объект и их принадлежность к социальной системе. Совпадение субъекта и объекта, их принадлежность к одной системе (расположенность на территории системы) характеризует самоуправление. Несовпадение субъекта и объекта, что имеет место в современных условиях (В.В.), принадлежность их к разным системам – характеризует управление. Рассматривая взгляды ученых Г.В. Агаманчука, Е.В. Богинской, В.С. Вильямского, Ю.В. Вертаковой, Н.И. Глазуновой и др. на функции управления, необходимо отметить, что в их монографиях и учебных пособиях отсутствует логическая последовательность их изложения. В основном характеризуются лишь отдельные элементы функций управления, что исключает научный подход к изложению рассматриваемой проблемы.

Фактически, на наш взгляд, управление должно определять в первую очередь научный подход, который отражает, прежде всего логическую последовательность исполнение управленческих функций, это:

– определение цели управления – это, как справедливо отмечает Н.И. Глазунова, исходная категория управления, она отражает желаемое, возможное и необходимое состояние управляемого объекта, которое должно быть достигнуто; это тот идеал, та логически обоснованная конструкция (образ), которую требуется создать, воплотить в жизнь (достичь)<sup>24</sup>. На основе поставленной цели необходимо провести анализ;

– анализ – предполагает сбор и обработка социальной информации, т.е. учет системно изменяющихся общественных потребностей и интересов. Из него исходит и третья закономерность;

– прогноз – научное предвидение изменений в развитии каких-либо явлений или процессов на основе объективных данных и достижений науки. Важнейшей базой осуществления данной функции являются ресурсы (наличие соответствующих органов,

<sup>21</sup>Модернизация, изменение, усовершенствование, отвечающее современным требованиям. Советский энциклопедический словарь. – М.: Изд-во «Советская энциклопедия», 1980. – С. 828.

<sup>22</sup>Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 20. – М.: Полит. Лит., 1961. – С. 37.

<sup>23</sup>Вильямский В.С. Основы организации муниципального управления / В.С. Вильямский. – Ростов-н/Д.: Феникс, 2007. – С. 220-221.

<sup>24</sup>Глазунова Н.И. Государственное (административное) управление: учеб. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004. – С. 116-117.

кадров, финансовых возможностей, управленческой техники и т.п.). Это позволит установить конкретные сроки выполнения поставленной цели, как стратегию развития на ближайшую, средне – долгосрочную перспективу. Выработанные программы необходимо трансформировать в конкретные планы;

– планирование – определение направлений, целей управленческой деятельности, способов и средств их достижения. Оно должно содержать четко обозначенные сроки реализации программы, этапность, ресурсное обеспечение, методы, субъектов действий и степень ответственности за действия, выполнение плана. В целях выполнения плана необходима соответствующая организация;

– организация – формирование системы управления, определение структуры органов, их статуса, компетенции и функций, в том числе: степени централизации и децентрализации управления; разделения и кооперации труда в объекте и аппарате управления; уровней организации рабочих мест и условий труда; квалификации работающих; регламентации и стимулирования работы подразделений и каждого работающего. Любая система управления требует проведения контроля и учета;

– контроль и учет – установления соответствия или несоответствия фактического состояния объекта управления заданному. Он призван выполнять обратную связь управляемых объектов с субъектом управления. Данная функция должна выполняться в целях постоянного наблюдения, оценивать и давать информацию о реализации объектом управления решений, относящихся к его компетенции<sup>25</sup>. Контроль и учет способствует осуществлять координацию и взаимодействие управляемых объектов заданной цели;

– координация и взаимодействие – направлено на эффективное решение задач всех многочисленных звеньев конкретной структуры государственного управления. Обеспечивает обмен информацией, согласование и объединение действий всех ветвей единого древа на выполнение поставленных задач, на основе субсидиарности и паритетности, комплексности и системности.

– кадровая политика – представляет собой активную созидательно-организующую деятельность по реализации мер организационного, образовательного, экономического, управленческого характера, направленная на удовлетворение потребности органов управления в кадрах определенной специ-

ализации и квалификации. Система целенаправленных кадровых процессов по прогнозированию, планированию подготовки кадров, своевременному обновлению и сохранению их преемственности, профессиональному развитию, стимулированию качества труда и служебного продвижения.

Отсутствие указанной логической структуры функций управления образует лишь руководящую деятельность, но не управление. Руководителя, но не управленца.

Управленческая деятельность – явление прикладного характера, она не имеет самоценности, но должна реализовывать цели и функции управления, обеспечивать подготовку и проведение в жизнь управленческих решений и действий (направленных в первую очередь на решение политических задач – повышение экономического потенциала, на этой основе создавать условия обеспечивающие достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 7 Конституции РФ), способных изменять в искомом смысле состояние и течение общественных процессов, сознание, поведение и деятельность людей. Все это определяет интеллектуальное ее содержание. В связи с этим, управленческую деятельность можно характеризовать как набор (совокупность) выработанных историческим опытом, научным познанием и талантом людей навыков, умений, способов, средств, целесообразных поступков и действий субъекта управления. Она должна отражать социальную действительность и все происходящее в ней, вскрывать имеющиеся в ней ресурсы, средства и резервы, находить оптимальные способы ее совершенствования и перевода на новый уровень правосознания. Для достижения этой цели образованы соответствующие органы государственного управления. Они являются субъектами государственного управления, именно в результате их воздействий происходят изменения в управляемых объектах: в социально-экономических процессах, в общественных институтах, а также в деятельности различных социальных групп населения. Органы государственного управления, как надстроечное явление одновременно являются по отношению к обществу, человеку объектами управления. Это императивно зафиксировано конституционным принципом народовластия, согласно которому «... носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ» (п. 1 ст. 3 Конституции РФ). Поэтому их управленческая деятельность должна «диктоваться» народом и им контролироваться.

<sup>25</sup>Компетенция (от лат. Competentia – принадлежность по праву) – круг полномочий какого-либо органа, лица; круг вопросов, в котором данный орган, лицо обладает соответствующими познаниями на основе статуса, опытом, имеет право и способность решать.

В условиях модернизации, которая предполагает в первую очередь изменение взглядов на государство возникает вопрос: как могло случиться, что сущность государства – органа управления, была до такой степени извращена? На каком теоретико-познавательном основании покоится это извращение? Дело в том, что сущность субъекта управления в научно-правовой литературе, в том числе законе обладающим высшей юридической силой – Конституции РФ, не дается в непосредственном восприятии. Она дается только через явления, которые составляют ее форму. При чем сами явления, в свою очередь, даны только в процессе взаимодействия рассматриваемого субъекта с управляемыми объектами, каковыми являются элементы политической системы. Это означает, мы имеем всякий раз понятие не со всей сферой явлений, а лишь с выгодными для этого феномена отношениями. Поэтому, подчеркиваю, в условиях модернизации, общественное сознание должно реконструировать сущность и значение государства. В современных общественных отношениях конституционировались в особый общественный институт, органы управления государства, обрели относительную самостоятельность. Чиновники кровно заинтересованы в том, чтобы эту относительную самостоятельность превратить в абсолютную и тем самым из слуги общества, стать полновластным хозяином. Возник новый тип самоорганизации общества, общественные отношения, в котором обрели форму политических отношений. Суть политических отношений состоит в том, что их необходимо рассматривать как отношения принуждения и не что больше.

В модернизации нашего понимания государства – это форма самоорганизации общества, которая конституирована на добровольных взятых на себя гражданами обязательствах и вытекающих из этих обязательств правах, закрепленных в Конституции РФ. Следовательно, уже по самой своей сути, по внутренней своей природе государство может быть только демократическим и никаким другим быть не может. Государственная власть – это формируемые гражданами органы управления, наделенные полномочиями на основе их воли стоять на страже взятых на себя обязательств и вытекающих из этих обязательств прав. Не более того. Не власть нужно организовывать на демократических началах, а общество. Если в государстве общественная жизнь организована таким образом, что «кучка» социальной среды бесится с жиру, а остальная часть еле сводит концы с концами, то это никакая не демократия. Таким об-

разом, если у нескольких процентов граждан от ожирения атрофированы умственные способности и нравственные начала, а у остальной части они задавлены нищетой, то такое государство обречено на деградацию и геополитическое небытие.

В демократическом правовом государстве граждане сами определяют характер своих общественных отношений. Эти отношения законодательно закрепляются парламентом, так как парламент должен лишь облекать суверенную волю народа в юридическую форму, в форму закона.

В извращенной форме государство, которое мы наблюдаем из правовых источников, с сведением государства к государственной власти позволяет сделать вывод, что именно парламент навязывает обществу правила общественного поведения, а не наоборот. «Политической элите» необходимо, наконец, понять, что любые принятые ею законы (регулятор общественных отношений) и иные нормативные акты, противоречащие интересам народа и ставящие задачу навязать ему свою волю, не обладают с точки зрения правовой науки легитимностью и квалифицируются законодателем как злоупотребление властью и превышения властных полномочий. Со всеми вытекающими отсюда для государственных чиновников «управленцев» правовыми последствиями.

Модернизация – это усовершенствование системы политического управления, именно применения научного подхода к этому явлению, которое указано выше. Сегодня система управления оказалась не способной обеспечить удовлетворительное выполнение ключевых функций государства, – охраны жизни и собственности граждан, обеспечения внешней безопасности, поддержки образования и здравоохранения и оказания социальной помощи нуждающимся. К сожалению, приходится констатировать, что в России самая низкая заработная плата – 93 евро, 162 место мы занимаем по смертности и 147 место по коррупции. Реформа государственной службы свелась, в основном, к повышению зарплаты чиновникам, при этом как свидетельствует статистика, число чиновников постоянно растет (в начале 1990 гг. их было 1 млн. 4 тыс., в 2000 г. уже 1 млн. 168 тыс.; 2005г. – 1 млн. 318 тыс.). Административная реформа, продолжавшаяся полтора года, забуксовала на подсчете 6-й тысячи функций государства. Реформа привела лишь к дальнейшему повышению расходов на содержание государственного аппарата.

Не научный подход к управлению подрывает силу, авторитет и влияние государства на развитие экономики и общества в целом. Сегодня необходим радикальный

поворот к формированию государственного управления нового типа, способной восстановить доверие граждан страны.

Целевая ориентация совершенствования управления, в условиях модернизации, видится в том, чтобы, во-первых, обеспечивать максимально достижимое соответствие с содержанием управляющих воздействий органов государственной власти потребностям и закономерностям управляемых объектов. Во-вторых, формировать наиболее рациональные и эффективные взаимосвязи между управляющими компонентами государства и управляемыми объектами. В-третьих, поддерживать в оптимальном состоянии общественной и экономической точек зрения организационную структуру государственного управления. В-четвертых, способствовать постоянному относительному и абсолютному уменьшению общественных затрат на управление. В-пятых, повышать эффективность форм государственно-управленческой деятельности, которая должна складываться из последовательно и системно образующихся элементов.

Именно эта последовательно-логическая связь обеспечит научность управления. Обеспечит эффективное выполнение поставленных задач субъекту управления.

В то же время, Модернизация – это отвечающее современным требованиям отношения, складывающиеся между субъектом и управляемым объектом. Каждый из них наделен соответствующим статусом, т.е. правами, обязанностями и компетенцией. Для обеспечения эффективности управления, на наш взгляд, необходимо субъекту управления пересмотреть последовательность исполнения прав и обязанностей, т.е. первоочередным у субъекта управления должны выступать обязанности к управляемому объекту, а не права. Совершенно верно отмечает Д.Н. Бахрах, что должностные – это прежде всего служебные обязанности, во исполнение которых должны производиться необходимые (управленческие – В.В.) действия, т.е. действия в интересах того, кто ее учредил, для достижения служебных целей<sup>26</sup>. В связи с этим юридическая обязанность субъекта управления должна носить обеспечительный характер, ее объем призван создать объекту управления надлежащие условия для эффективного выполнения служебных обязанностей.

Юридическая обязанность – это предусмотренная нормами права мера необходимого, должного поведения субъекта управления. Законодатель определил императивность этого явления – отказаться от

юридической обязанности нельзя. Юридическая обязанность в первую очередь должна быть направлена на удовлетворение субъективных прав управляемого объекта, что должно предусматривать: во-первых, соответствующую расстановку управляемых объектов по штатному расписанию, на профессиональной и конкурсной основе, а не клановой; во-вторых, обеспечить рабочее место необходимыми ресурсами для эффективного выполнения функциональных обязанностей и соответствующую заработную плату, которая позволила бы управляемому объекту решить насущный вопрос, связанный с жилищными условиями после года работы. В-третьих, возможность управляемого объекта решать необходимые для существования социальные потребности.

Лишь только после выполнения юридической обязанности, субъект управления должен иметь возможность применить субъективное право по отношению к юридическим обязанностям управляемого объекта, т.е. потребовать от управляемого объекта эффективное выполнение поставленных задач.

Все эти мероприятия в комплексе позволят модернизировать процесс политического управления в современных условиях, решать более эффективно социально-экономические задачи государства.

### **3. Совершенствование управления муниципальными образованиями в современных условиях**

Рассматривая концепцию В.С. Вильямского<sup>27</sup>, определяющую, что несмотря на то, что муниципальные образования в нашей стране созданы повсеместно, их формирования законодательно не установлены. Ни в Конституции, ни в законах Российской Федерации содержания целей муниципального образования не раскрывается. С этим вполне можно согласиться, т.к. нарушен важнейший принцип системного подхода, предусматривающий формулирование цели указанной структуры до ее создания. Однако бесцельных систем в природе не бывает. Они формируются на основе и во исполнении желания социума. Поэтому отсутствие в законе цели муниципального образования дезориентирует население, не дает людям четкого представления о целесообразности местного самоуправления, о смысле его существования. Некоторые ученые считают, что цель муниципального образования сформулирована в статье 2 Федерального закона № 131 от 6 октября 2006 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в которой

<sup>26</sup>Бахрах Д.Н. Государственная служба: основные понятия, ее составляющие, содержание, принципы. Государство и право, 1996. – С. 11.

<sup>27</sup>Вильямский В.С. Основы организации муниципального управления / В.С. Вильямский. – Ростов н/Д: Феникс, 2007. – С. 24-26.

зафиксировано: «Местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населения непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных и иных местных традиций». Однако возникает вопрос, а для чего, с какой целью население самостоятельно и под свою ответственность решает вопросы местного значения? Ответа, к сожалению, на этот вопрос Федеральный закон не дает. Кроме того, в этой статье речь идет не о муниципальных образованиях, как социальных системах, а о местном самоуправлении, т.е. деятельности, направленной на достижение пока неопределенной цели.

Таким образом, законодатель не сумел или не захотел формулировать цель муниципального образования. Но, как это уже было сказано выше, беспечных систем не бывает. Любая система создается для достижения четко поставленной цели, которая предопределяет структуру системы и направления ее деятельности. Тем более это касается муниципальных образований как органов местной власти, наиболее приближенных к населению, призванных решать насущные, жизненно важные вопросы населения.

Представляется, что при определении цели муниципального образования целесообразно учитывать цель государства в целом, которая в соответствии со ст. 7 Конституции Российской Федерации заключается в создании условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. К сожалению, создание условий – это еще не сама достойная жизнь, а лишь предпосылки для ее достижения. Кто же конкретно будет обеспечивать достойную жизнь человека в России?

Субъекты федерации – это органы государства, значит, они участвуют в первом процессе – тоже создают условия, поэтому кроме муниципальных образований обеспечивать саму достойную жизнь людям просто некому.

Исходя из этих рассуждений, можно предложить следующую формулировку цели муниципального образования.

Целью муниципального образования является обеспечение достойного уровня жизни и обеспечение общественного порядка, общественной безопасности местного населения, а также принципов зафиксированных ст. 7 Конституции Российской Федерации.

Вторая часть определения, касающаяся обеспечения общественного порядка, общественной безопасности местного населения, не содержится в цели государства. Хотя она в реальности диктуется суровой действительностью, когда человека могут ни за что обидеть, оскорбить, избить, убить, наконец, так, между прочим, без объяснения причин и, как правило, компетентные органы не находят виновных, а значит, совершенное злодеяние остается без наказания. Предлагаемая формулировка обяжет государство более тесно сотрудничать с муниципальными образованиями для безусловного достижения поставленной перед ними ясной и благородной цели. К сожалению, авторы многочисленных монографий и учебников по муниципальному праву не затрагивают вопрос о цели муниципального образования, хотя именно они как представители науки обязаны предлагать свои формулировки, лучшая из которых может стать общепризнанной и найти свое отражение в первых статьях федерального закона о местном самоуправлении.

Утверждение А.И. Радченко о том, что целью муниципального образования «... является основная цель государства<sup>28</sup>», не выдерживает критики. Только лишь потому, что не обозначена его главная политическая составляющая, определенная ст. 2, 7 Конституции Российской Федерации. При этом задача государства должна быть обусловлена всемерной поддержкой экономического развития муниципальных образований, что, к сожалению, в реальной действительности, практически, отсутствует<sup>29</sup>. Совершенно верно утверждает В.С. Вильямский, что если цели полностью совпадают, то это значит одна и та же система, что не подтверждается законодательно. Муниципальные образования согласно закону – это самостоятельные системы, органы которых не входят в систему органов государственной власти (ст. 12 Конституции РФ)<sup>30</sup>.

Выявление соотношения, взаимосвязи и различий в содержании понятий «управление» и «самоуправление» применительно к муниципальному образованию, а также причин появления самого феномена самоуправления при кажущейся простоте довольно сложная задача, требующая для своего решения анализа организации государствен-

<sup>28</sup>Радченко А.И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход. – Ростов н/Д: Ростиздат, 2001. – С. 27.

<sup>29</sup>См.: Войтович В.Ю., Иванова А.А. Местное самоуправление в Удмуртии. – Ижевск: КнигоГрад, 2010. – 292 с; Войтович В.Ю., Иванова А.А. Муниципальные образования Удмуртии. На примере Глазовского муниципального района. – Ижевск: Изд-во «Удмуртия», 2011. – 416 с.

<sup>30</sup>Вильямский В.С. Указанное сочинение. – С. 27.

ного управления и местного самоуправления как взаимосвязанных уровней власти.

Местное самоуправление представляет собой деятельность муниципальных образований по выполнению стоящих перед ними задач, вытекающих из их цели. Отличительными чертами муниципальных образований согласно действующему закону являются наличие населения, территории, муниципальной собственности, местного бюджета и выборных органов местного самоуправления. Федеральный закон 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в РФ» выделяет такие характерные черты местного самоуправления, как власть народа, самостоятельное решение народом вопросов местного значения, экономическая и финансовая самостоятельность, независимость органов местного самоуправления от государственных органов<sup>31</sup>.

Одновременно законом предусматривается, что правовые, организационные и материально-финансовые условия становления и развития местного самоуправления создаются федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов федерации, т.е. правила поведения, рамки деятельности муниципальных образований устанавливаются государством. Кроме того, органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями на неограниченный срок независимо от их согласия<sup>32</sup>.

Согласно ФЗ 131 «Об общих принципах...» значительно усиливается влияние государства на местное самоуправление в вопросах финансовых, при назначении и смещении глав местных администраций, при установлении названий местных органов управления, при определении наименований административных центров районов и т.п. Таким образом, гарантированная Конституцией РФ (ст. 12)) самостоятельность местного самоуправления на самом деле практически отсутствует. Из этого следует, утверждают авторы исследуя муниципальное управление<sup>33</sup>, что на уровне муниципальных образований субъект управления не совпадает с управляемым объектом, кроме того, субъект управления (государственные органы) находится в другой социальной системе, на территории другой системы,

потому в настоящее время в России нет местного самоуправления, а есть местное управление. Однако и это утверждение не совсем верно. Управление – это организующая деятельность субъекта управления наделенного определенными государственными полномочиями для достижения определенных целей. Оно предусматривает научный подход. Который выражается в системности, а именно анализе, прогнозе, планировании, организации, контроле и учете, координации и взаимодействии, кадровой политики. Если данная система отсутствует, то налицо не управление, а руководство, так как в настоящее время повторяется состояние, которое было при Советах народных депутатов с разницей лишь в том, что в то время местной властью руководила партия, а теперь ею руководят государственные органы. В связи с этим, следует во всех правовых актах, касающихся деятельности муниципальных образований пользоваться словосочетанием «местное руководство», а не «местное самоуправление».

Следует отметить, что во Франции термина «самоуправление» не существует. Вместо него употребляется понятие «децентрализация» или «муниципальная власть». В законодательстве США и Великобритании термин «самоуправление» также не употребляется, а вместо его используется термин «местное управление» для обозначения деятельности муниципальных образований.

Учитывая изложенное, предлагается изменить название Федерального закона № 131 «Об общих принципах...», установив вместо существующего названия: «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» следующие название: «Об основах организации местного руководства в РФ». Этим будут устранены две существенные ошибки в содержании названия существующего закона:

– во-первых, закон называется «...Об общих принципах...», но принципы в нем не раскрываются, а вместо них устанавливаются основы местного самоуправления (территориальные, финансовые, экономические и др.), поэтому новое название будет раскрывать действительное содержание закона;

– во-вторых, как было установлено выше – сегодня в стране нет местного самоуправления, а есть местное руководство, поэтому название закона должно отражать действительное положение дел.

Анализ истории «местного самоуправления» с точки зрения предлагаемой логики соотношения содержания понятий «руководство», «управление» и «самоуправление» свидетельствует о том, что самоуправление и управление в России не существовало с периода появления государства. Во все

<sup>31</sup>См.: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131 – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ст.ст.10-22, 49-66

<sup>32</sup>Там же. С. 19-21.

<sup>33</sup>См.: Вильямский В.С. Указанное сочинение; Можяева Н.Г., Богинская Е.В. Муниципальное управление: учебник для студентов системы СПО / Под ред. А.А. Скамницкого. – М.: Гардарики, 2006; Королёв С.В. Теория муниципального образования. – М., 1999 и др.

времена управляло территориями с помощью наместников, воевод и государственных чиновников без отсутствия системы управления указанной автором выше.

К самоуправляющимся системам в настоящее время можно отнести государство в целом, общественные организации и союзы, предпринимательские структуры, отдельно взятый человек, который сам решает – что, когда и зачем надо делать.

Коллектив авторов учебника по муниципальному праву под руководством А. Никитина, рассматривая вопрос о соотношении между местным самоуправлением и самоуправлением вообще, приходит к выводу о том, что местное самоуправление возникло ранее самоуправления, что понятие «самоуправление» впервые стало употребляться в связи с местным самоуправлением. При этом авторы ссылаются на труды Г. Штимпфа, Х. Шоллера, которые датируют рождение понятия «местное самоуправление» событиями Великой французской революции. С этим можно согласиться только в части временного фактора, т.е. времени появления в научной литературе и законодательстве того и другого термина, но не в части самого существования понятий. Самоуправление по своему содержанию появилось одновременно с появлением человека как существа мыслящего, самостоятельно определяющего цели, формы и методы своего труда. Далее самоуправление характеризует деятельность родов и племен как социальных групп, озабоченных проблемами выживания в суровых природно – климатических условиях и т.д.<sup>34</sup> И совершенно не меняет существования самоуправления тот факт, что исследователи долгое время не уделяли ему должного внимания.

Самоуправление как феномен неразрывно связано с государственным управлением, и целиком зависит от политики государства касающейся самоуправления, от степени свободы, которую государство дарует своим гражданам фактически, а не декларативно, от уровня понимания государством необходимости самого самоуправления во всех его проявлениях. Практически все теории местного самоуправления основаны на отношении государства к местному самоуправлению, существующем в конкретной стране.

Анализ российского и зарубежного опыта местного самоуправления, а также законодательства регулирующего отношения между государством и органами местной власти, позволяет сделать следующие выводы и предложения, направленные на улучшение организации местной власти в нашей стране.

1. В большинстве стран мира факт отсутствия местного самоуправления является общепризнанным, а местная власть называется не местным самоуправлением, а местным управлением. В связи с этим в этот смысл необходимо включить научный подход. Это означает, что местная власть работает в тесном контакте с государством, соблюдая функции системного управления, охотно выполняет его функции и пользуется его финансовой поддержкой.

Самостоятельность местных органов власти не стало с момента появления государства, поскольку государства в государстве быть не может. Принцип самостоятельности декларируется во всех нормативно-правовых актах, но фактически не действует в полной мере.

В связи с этим предлагается во всех документах, касающихся местной власти, использовать научный термин «местное управление», исключив полностью из документов и обихода термин «местное самоуправление».

2. Цель муниципальных образований не определена ни в Конституции РФ, ни в Федеральных законах, ни, тем более, в законодательстве субъектов РФ. Таким образом, возникает подозрение, что государство само не знает – зачем оно создает муниципальные образования.

Цель муниципального образования должна быть увязана с целью государства в целом и содержать понятные для каждого положения, предусматривающие прежде всего повышение благосостояния каждого гражданина местного сообщества (ст. 7 Конституции РФ).

При внесении поправок в ФЗ 131 «Об общих принципах...» следует исправить допущенные в нем неточности и, во-первых, ввести понятие «местное управление» и, во-вторых, определить его как деятельность населения.

3. Сегодня существующие недостатки муниципальных образований, которые необходимо устранить. Это не знание правовых актов, отсутствие профессионалов, кумовство, должного бюджета и т.п., которое во многом объясняется отсутствием у местных органов власти научно-обоснованных рекомендаций по организации их деятельности, таких, например, как построение экономических организационных структур, целесообразное разделение труда, обеспечение финансовой самостоятельности, совершенствование работы с кадрами и др.

Реализация предлагаемых мероприятий будет способствовать улучшению организации деятельности местных органов власти, устраним недостатки действующего законодательства о местном управлении, упорядочит понятийный аппарат, повысит уважение местного населения к местным органам власти.

<sup>34</sup> См.: Энгельс Ф. Происхождение семьи, частной собственности и государства. – М., 1991.