
РЕАЛЬНЫЕ И НОМИНАЛЬНЫЕ КОЛЛИЗИИ В АРСЕНАЛЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ*

А.Г. Киселев

Информационный бюллетень «Президентский контроль»
Администрации Президента Российской Федерации,
Москва, Россия

П.Н. Киричек

Международный университет природы, общества и человека «Дубна»,
Дубна, Россия

В статье исследуются формы и методы государственного управления в переходном обществе — с точки зрения адекватности его арсенала целям и задачам модернизации социума. Оцениваются стратегические и тактические возможности устоявшейся практики современного управления для решения проблем организации и самоорганизации общественной жизни. Анализируется объем ресурсно-правовой достаточности для оперативно-управленческого творчества со стороны органа власти административно-территориальной единицы. С точки зрения авторов, серьезным барьером для эффективных отношений органов власти федерального центра и субъектов является неопределенность целостной системы единых и постоянных принципов, что не позволяет оба уровня рассматривать как единый социальный институт и препятствует налаживанию устойчивой и продуктивной властной «вертикали». Повышению управляемости регионов как административно-территориальных образований сложно достигнуть без налаживания всего комплекса отношений между различными уровнями государственной власти. Авторами дается характеристика основному механизму управления на современном этапе реформации страны — регулированию, его сущности и функционально-технологическим основаниям. Определяются основы реализации двух ведущих принципов регулирования социально-экономической жизни страны и ее регионов — территориального и отраслевого. Акцентируется внимание на необходимости преодоления субъектами руководства (органами власти) сложившихся диспропорций в пределах их компетенции, или соотношением управленческой номинальности и реальности.

Ключевые слова: государственное управление; формы управления; методы и практики управления; регулирование; территориальный принцип; отраслевой принцип; компетенция; полномочия; правовой ресурс

Эпоха реформирования неизбежно порождает различные коллизии «номинальности — реальности»: например, она обуславливает переменный характер государственного управления, опирающегося на весьма подвижный арсенал собственных форм и методов. Подвижный в смысле «быстро меняющийся и сильно обновляющийся арсенал», что открывает для органов власти большие возможности для оперативно-управленческого творчества. Именно оперативного, поскольку сегодняшние федеральные, региональные, муниципальные управленцы с начала 90-х гг. XX в. продолжают испытывать дефицит всего необходимого для осуществления как стратегического, так и тактического руководства страной и ее административно-территориальными единицами: в частности, недостаточность правовой базы, этической основы, социально-культурного фона, информационных, организационных, финансовых ресурсов.

* © А.Г. Киселев, П.Н. Киричек, 2016.

Со стороны органов власти основным механизмом оперативного управления процессом развития социума в переходных условиях является регулирование — это «установление и практическое исполнение определенных правил (норм) поведения и деятельности» [1. С. 338], причем с обеих участвующих в общем деле сторон — как управляющего субъекта (лица, структуры, органа власти), так и управляемого объекта (индивида, коллектива, ситуации, явления). Прагматический (функционально-технологический) характер этой дефиниции точно соответствует сути регулирования, имеющего четкое целевое отличие от других составляющих элементов управленческого комплекса — в частности, прогнозирования, экспертирования, планирования и т.д.

Разумеется, меры регулирования по причине универсальности процесса управления присутствуют на любой его стадии, поскольку необходимость интродукции поправок, корректировок, уточнений, дополнений в периметре руководства субъекта каким-либо объектом обычно возникает в постоянном режиме. В производственном обиходе для любого органа власти и его руководителя это означает «держать руку на пульсе»: в противном случае управленческие решения, какими бы многообещающими по замыслу (прогнозу) они ни были, не принесут из-за не просчитанных отклонений от нормальных условий ожидаемого социально-экономического эффекта, а само управление окажется несостоятельным по достигнутому результату.

По функционально-технологическим основаниям регулирование увязывается в первую очередь с тем конкретным этапом управления, который терминологически определяется как «целереализация». Этот этап является своеобразной «золотой серединой» процесса управления, который начинается с этапа «целепологание» и завершается этапом «целедостижение». Разумеется, успешность всего этого процесса с учетом неизбежности его регулирования во многом зависит «от самой природы управления, парадоксального сочетания в ней прерывности и непрерывности. Целевой характер управления требует фиксации во времени достижения определенного результата, но при этом нельзя сказать, что деятельность по построению системы управления предполагает его дискретность» [2. С. 139].

Наибольшую потребность в оперативно-управленческом творчестве, связанном с разработкой и запуском эффективных механизмов регулирования социально-экономического развития, испытывают в настоящее время субъекты Российской Федерации, названные раньше основным звеном государственного управления в масштабах всей страны. Субъект РФ (республика, край, область) также является своеобразной «золотой серединой» управленческой вертикали страны — между федеральным центром и муниципальным образованием. Специфика государственного управления на уровне субъекта РФ объясняется, прежде всего, сложным средостением отраслевого и территориального начал социально-экономического развития региона.

Это территориально-отраслевое средостение понуждает региональные органы власти постоянно решать управленческие проблемы (цели и задачи) двойного свойства: с одной стороны, стратегические — для всего региона, которые смыкаются с векторами развития федерального масштаба, а с другой стороны, такти-

ческие — для отдельных муниципальных образований, которые вписываются в направления развития регионального значения. И здесь ведущие для региона принципы — отраслевой и территориальный — образуют два полюса государственного управления, которые придают ему организационно-методологическую законченность, позволяющую успешно применять эффективные меры оперативного регулирования к различным ситуациям социально-экономического характера.

Во-первых, на полюсе отраслевого регулирования (на примере трех республик Приволжского федерального округа — Чувашии, Мордовии, Марий-Эл), если судить по материалам административного делопроизводства, основными субъектами руководства выступают, главным образом, министерства и ведомства, возможности которых во многом обуславливаются соотношением прав и функций в пределах их компетенции или сложившейся пропорцией управленческой номинальности и реальности.

Практика последних десяти лет показывает, что права министерств и ведомств республиканского уровня являются неадекватными возложенным на них управленческим функциям. В большинстве положений о данных субъектах управления в явно недостаточном объеме прописаны нередко самые важные для властного регулирования и координации организационно-административные и финансово-хозяйственные полномочия. В частности, право финансировать деятельность соответствующих отраслей и работу подведомственных организаций и учреждений предоставлено лишь некоторым министерствам и ведомствам, что изначально лишает систему отношений «субъект — объект» всякой производственно-управленческой логики. Во многих положениях отсутствует также право контроля данных субъектов за финансово-хозяйственной деятельностью подведомственных структур, в результате чего система управления, лишенная элемента самопроверки, заранее оказывается лишь частично эффективной.

На самом деле министерств с наделенными отраслями, но с пустыми для их инвестирования карманами, не должно быть в принципе. Кроме того, управленческий пустоцвет неизбежно вырастает в пределах министерств, лишенных контрольных инструментов. И первым, и вторым компонентами нужно наделить республиканские отраслевые министерства и ведомства, которым как воздух необходимо заполучить дополнительные организационно-административные и финансово-хозяйственные полномочия. При этом чашу управленческих весов вполне можно удержать в равновесии, если одновременно усилить контроль за деятельностью министерств и ведомств со стороны профильных отделов республиканских правительств и региональных управлений, а также повысить роль властных структур общей компетенции (министерств экономики и финансов) в координации экономической деятельности отраслевых подразделений.

Дисбаланс в процессе регионального управления часто имел реформационные корни: многие изменения в наборе прав и функций министерств и ведомств, сделанные в 90-е гг. XX в., сразу шли не в плюс, а в минус. В частности, если лишить министерство возможности быть интеллектуально-организационным лидером в своей отрасли, или другими словами: закладывать основы государствен-

ной политики региона по данному профилю, а также отстранить его от формирования показателей республиканского бюджета, то вряд ли оно станет действовать с большим эффектом в рыночных условиях, не будучи одновременно и генератором, и реализатором собственноручно составленных и защищенных перед законодателями программ развития.

За примером далеко не нужно ходить: в круг исходных целей и задач деятельности марийского Министерства социальной защиты населения как раз и не входят разработка основ государственной политики региона в этой сфере, а также участие в формировании показателей республиканского бюджета. В итоге на долю министерства выпадает в основном текущая «оперативка» с исполнением спущенных сверху контрольных показателей и обязательных мероприятий, что практически сводит к нулю аналитический (прогнозно-плановый) потенциал большого контингента профессиональных управленцев — лучших специалистов в своем деле.

Перечень проблемных зон регионального управления значительно расширяется по причине назревающей корректировки специфических функций республиканских министерств (ведомств). Многие из управленческого статус-кво в регионах не поддается простой логике, например: почему в Положении о Министерстве финансов Республики Чувашии не определяются статус, подчиненность и полномочия входящей в его структуру Комиссии по ценным бумагам и фондовому рынку; почему Государственный комитет по поддержке и развитию малого предпринимательства Республики Марий-Эл не имеет права распоряжаться средствами Фонда поддержки предпринимательства, к тому же подчиняющегося в настоящее время Антимонопольному комитету; почему в Положении о Министерстве торговли и бытового обслуживания Республики Мордовии не прописывается обязанность проведения маркетинговых исследований, без чего в современных условиях невозможно определить ключевой функциональный момент — динамику спроса и предложения на региональном рынке товаров и услуг.

Это только три «почему» отраслевого характера, сделанных, как говорят, навскидку. А сколько еще подобных вопросов может возникнуть и потребовать на них ответов, если глубоко проанализировать все нормативные акты, регулирующие деятельность министерств и ведомств республик. И для того чтобы преодолеть дисбаланс между номинальностью и реальностью в сфере регионального управления, необходимо прежде всего разработать модельный вариант Положения о министерстве (ведомстве) субъекта Российской Федерации.

Во-вторых, на полюсе территориального регулирования (на примере тех же республик Приволжского федерального округа — Мордовии, Чувашии, Марий-Эл с взятыми для анализа аналогичными материалами административного делопроизводства) многие управленческие проблемы в основном являются прямым следствием общей незавершенности государственного строительства в масштабах всей страны. По этой причине в деятельности органов управления разных уровней постоянно возникают дисфункции, вызванные в том числе противоречивостью политики федерального центра, неоднократно менявшего стратегические установки на модель общественного жизнеустройства: то он заявлял регионам, что они

могут брать суверенитета столько, сколько могут «переварить», то в скором времени взятые ими права отбирал назад. Например, сначала глав республик избирали всем населением, потом их назначали президентским указом, потом полуназначали/полуизбирали в местных — послушных исполнительной власти — парламентах, теперь их снова избирают прямым народным голосованием.

Противоречивая региональная политика с бесконечной сменой правил игры (с манипуляциями в пользу федерального центра) неизбежно порождает на системном уровне непонимание между федеральными, региональными, муниципальными органами власти, что не может, естественно, служить прочным основанием для создания реального и последовательного комплекса механизмов территориального управления. Складывающаяся в стране ситуация усугубляется тем обстоятельством, что в попытках создания оптимальной модели государственного территориального управления с подачи федеральной власти, предпочитающей следовать неолиберальной теории и практике общественного развития, по существу игнорируется отечественный исторический опыт, о чем публично говорят даже юмористы, например, М. Задорнов: «Префект Клячкин и шериф Драчкин уселись в „мерс“ и отправились на сход граждан»...

Сложность территориального регулирования в субъектах Российской Федерации начинается с определения самих единиц управления, в состав которых включаются три группы: города республиканского значения, районы, территории поселковых (сельских) советов, обладающие статусом субъектов муниципального управления. И здесь в механизмы управления сразу закладываются серьезные помехи: принадлежность таких крупных территориальных единиц, как города и районы, к системе местного самоуправления, во-первых, лишает органы государственной власти субъектов Федерации возможности напрямую влиять на значительную часть происходящих в регионе процессов, во-вторых, не позволяет местным сообществам решать многие задачи, часто требующие государственного финансирования.

Для разрешения этой непростой проблемы можно предложить несколько сценариев реформирования системы властных отношений, в частности: передача органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий и (или) назначение в городах и районах того или иного региона представителей его администрации; наделение статусом муниципального образования административно-территориальных единиц, за исключением районов и городов республиканского значения; предоставление государственного статуса органам местного самоуправления городов и районов республик и включение их в единую «вертикаль» государственного управления. Последнее предложение согласуется с идеями актуального до сих пор Указа Президента РФ от 22.12.97 г. № 1353 «О мерах по совершенствованию взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в Удмуртской Республике».

Однако все три реформационных варианта связаны с определенными трудностями в их реализации. Первая — с необходимостью совершенствования существующего законодательства (от издания новых законов до внесения изменений

в конституции страны и ее регионов), вторая — с установлением обязательных гарантий населению территорий права на осуществление местного самоуправления и учета его мнения при изменении границ самоуправляющихся территорий.

Ну и, конечно, реформы реформами, но они ни в коем случае не должны снижать значения местного самоуправления, органы власти которого задействованы на оказании повседневных услуг гражданам и решении житейских проблем населения. В этой связи никак не идет на пользу общему управленческому консенсусу, когда «региональные власти вмешиваются в дела местного самоуправления или деятельность территориальных органов федеральной власти, что существенно сдерживает реализацию экономической и других реформ. Предстоит модернизировать функции и структуру исполнительной власти, формы ее взаимодействия с законодательными органами» [3. С. 20].

Поскольку сейчас на повестке дня стоит вопрос о формировании в России гражданского общества, то функции органов муниципального управления должны как само собой разумеющееся включать в свой круг различные инициативы населения по месту жительства. Вектор таких инициатив берет начало от системы территориального общественного самоуправления (ТОС), становление которой сегодня лишь начинается в регионах. Она в наибольшей степени выражает смысл местного самоуправления, максимально приближенного к потребностям населения и зависящего непосредственно от него. Значительным плюсом системы ТОС является то, что она функционально дополняет государственные органы и органы местного самоуправления, а главное — формирует внебюджетные источники финансирования, при этом содействует консолидации денежных средств населения и вовлечению их в социально-экономический оборот.

Процесс территориального регулирования в принципе не может быть эффективным без элемента саморегулирования. В этой связи важным резервом реформирования местного самоуправления на поселенческом уровне должна стать максимальная приближенность и непосредственная зависимость его органов от населения. Власть на данном уровне должна осуществляться напрямую избранным населением и ответственным перед ним руководителем администрации. Представительные органы, например, сельсоветы, в этом случае могут в некоторых случаях иметь альтернативу в форме сходов, собраний и т.п.

Самой острой проблемной зоной федерального, регионального, муниципального управления и раньше была, и сегодня остается «стыковка» прав, полномочий и функций государственных и негосударственных субъектов власти. Как воздух, здесь требуется выработка таких механизмов разграничения полномочий между Федерацией, ее субъектами и органами местного самоуправления, при которых будут, во-первых, исключаться любые формы сепаратизма, во-вторых, нивелироваться объективные неравенства между регионами. Это особенно важно сейчас, когда для нашего социума вновь стало «характерно состояние раскола — экономического, социального, политического, культурного, которое являлось отличительной чертой Российского общества на протяжении последних трех столетий, если не считать советский период. Раскол и отпад от общества выражаются в виде постоянных потоков массовой эмиграции из России в течение последних двух столетий» [4. С. 493].

Серьезным барьером для эффективных отношений органов власти федерального Центра и субъектов Федерации является неопределенность целостной системы единых и постоянных принципов, что не позволяет оба названных уровня рассматривать как единый социальный институт. Это препятствует налаживанию устойчивой и продуктивной властной «вертикали», поэтому любой степени повышения управляемости регионов как административно-территориальных образований нельзя достигнуть в современных условиях без налаживания всего комплекса отношений между различными уровнями государственной власти.

От добра, как говорится, добра не ищут: в соответствии с Конституцией России между федеральными органами власти и большинством субъектов Федерации заключены договоры и соглашения о разграничении предметов ведения и полномочий. Между тем анализ применения этих соглашений показывает, что они по большей части не достигают поставленных целей и не повышают эффективность государственного управления в основном из-за половинчатости их содержательных установок. Разграничение полномочий федеральной и региональной государственной власти и местного самоуправления в вопросах регулирования социально-экономического развития территорий должно отвечать следующим условиям: быть, по возможности, исчерпывающим, содержать механизм осуществления как общих целей, так и взаимно делегированных полномочий, основываться на принципе субсидиарности (дополнительности).

Всех этих качеств явно недостает нормативно-правовой базе государственного регионального и муниципального управления, которая к настоящему времени не отличается целостной проработкой и нуждается в развитии. В частности, не имеет «прозрачной» правовой основы практика взаимодействия республиканских министерств и ведомств с местными органами самоуправления. Так, городские и районные отделы образования и культуры, являясь структурными подразделениями соответствующих муниципальных администраций, подчиняются министерствам образования и культуры только по методическим вопросам, в результате чего в управленческой цепочке неизбежно возникают функциональные разрывы.

Новыми гранями предстает комплекс проблем на стыке информации и управления, который порождается возрастающей актуальностью развития межотраслевого и межведомственного взаимодействия. В этой связи нельзя исключать в скором времени возможности возрождения в обновленных формах структур оперативного управления территориальными воспроизводственными комплексами в виде совнархоза, совета агропромышленного комплекса и т.п.

В случае отнесения районного и городского звеньев к государственному административно-территориальному управлению потребуется создание смежного государственно-муниципального информационно-коммуникативного механизма взаимодействия. В принципе, для системного подхода к регулированию государственно-муниципальных отношений в субъектах РФ необходимо создание специальных информационно-аналитических систем, позволяющих определять приоритеты социально-экономического развития, а также оперативно диагностировать и эффективно преодолевать назревающие проблемы управленческого свойства.

Сложный и противоречивый характер сегодняшней экономической ситуации в стране и регионах явился фактическим результатом чрезмерного завышения со стороны управленцев возможностей рыночного механизма саморегулирования производства и товарно-денежных отношений. Целая череда кризисов показывает, что резервы стихийной адаптации производителей к жестким условиям рынка уже подходят к своему концу. С каждым годом назревает потребность в частичном возрождении плановых начал в управлении народным хозяйством страны в целом, а также каждой ее территории и отрасли. Такой подход требуется, прежде всего, к формированию заказов на государственные нужды и развитию бюджетных отраслей народного хозяйства, что вызывает необходимость создания в составе федерального и региональных министерств экономики структурных подразделений, выполняющих эти функции на плановой основе. Ну а в дальнейшем не исключается даже преобразование нынешних министерств экономики в министерства планирования и прогнозирования социально-экономического развития страны и ее регионов.

Наконец, основой совершенствования экономических функций государственных и муниципальных органов территориального и отраслевого управления должна стать корректировка механизма формирования структуры собственности как важный элемент процесса регулирования. Многообразие форм собственности не требует их перевода в функциональную принадлежность государственных и муниципальных структур. Общий замысел предполагаемых преобразований состоит в повышении доли и роли государственной и муниципальной собственности в базовых отраслях и градообразующих хозяйствующих субъектах.

Ранее говорилось об отсутствии типовой управленческой модели отраслевого регулирования повседневной жизнедеятельности региона. Нет такой модели сегодня и для территориального регулирования. Особо деятельные первые лица регионов (разумеется, вместе со своей командой управленцев) стремятся заполнить этот вакуум доморощенными импровизациями, при этом зуд «хотя бы какого-нибудь» реформаторства обычно сопровождается у нынешней элиты неолиберальными публичными заявлениями: «Надо ведь что-то делать». Как правило, главная цель создания всяких территориально-регуляционных схем управления заключается в том, чтобы запустить в работу оптимальный для местных социально-экономических условий механизм финансово-бюджетных отношений, способный провести регион с его населением с наименьшими издержками между Сциллой государственности и Харибдой муниципальности. Однако редко кому из губернаторов с его командой удается этого добиться...

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] *Атаманчук Г.В.* Управление в жизнедеятельности людей (очерки проблем). М.: Изд-во РАГС, 2008.
- [2] *Попов В.Д.* Понятие системы государственного и муниципального управления // Государственное и муниципальное управление. М.: ИНФРА-М, 2014.
- [3] *Тихонов А.В.* Социология управления. М.: «Канон+» = РООИ «Реабилитация», 2007.
- [4] *Шевченко В.Н., Соколова Р.И., Спиридонова В.И.* Российское государство: опыт философского прочтения. М.: Прогресс-Традиция, 2012.

REAL AND NOMINAL COLLISIONS IN THE ARSENAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

A.G. Kiselev

Newsletter “Presidential Control”,
Moscow, Russia

P.N. Kirichek

Dubna International University for Nature, Society and Man,
Dubna, Russia

The article examines forms and methods of public administration in the transitional society in terms of the adequacy of its arsenal to the goals and objectives of social modernization. The authors assess strategic and tactical capabilities of the established management practices to meet the challenges of organization and self-organization of social life; analyze the resources and legal sufficiency of the administrative-territorial unit of power for operational and creative management. The authors believe that there is a serious barrier for effective relations of the federal center and the subjects — uncertainty of the integrated system of uniform and permanent principles, which does not allow both levels to function as a single social institution and prevents establishing a stable and productive power “vertical”. It is difficult to increase the manageability of regions as administrative-territorial forms without establishing the whole complex of relations between different levels of administration. The author describe the main control mechanism at the current stage of Russian reforms — regulation, its nature, functions and technological basis; define the basis for implementing two leading principles of regulation in the social and economic life of the country and its regions — territorial and sectoral; underline the need for the subjects of management (authorities) to overcome the existing imbalances within their competence, or by the coordination of administrative nominality and reality.

Key words: public administration; forms of governance; management methods and practices; regulation; territorial principle; sectoral principle; competence; authority; legal resource

REFERENCES

- [1] *Atamanchuk G.V.* Upravlenie v zhiznedejatel'nosti ljudej (očerki problem) [Management in Human Activity (A Sketch of the Problems)]. M.: Izd-vo RAGS, 2008.
- [2] *Popov V.D.* Ponjatie sistemy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravlenija // Gosudarstvennoe i municipal'noe upravlenie [Concept of the System of Public and Municipal Administration]. M.: INFRA-M, 2014.
- [3] *Tihonov A.V.* Sociologija upravlenija [Sociology of Management]. M.: «Kanon+» = ROOI «Reabilitacija», 2007.
- [4] *Shevchenko V.N., Sokolova R.I., Spiridonova V.I.* Rossijskoe gosudarstvo: opyt filosofskogo prochtenija [Russian State: The Case of Philosophical Reading]. M.: Progress-Tradicija, 2012.