

# ОБРАТНЫЕ СВЯЗИ И ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ПЕРЕХОДА ЭКОНОМИКИ К НОВОМУ МИРОХОЗЯЙСТВЕННОМУ УКЛАДУ

Ковальцев Г.И.\* (Россия, г. Москва)

*Аннотация.* Исследуется многогранность понятия «государственное управление». В основе всех определений лежит объединяющая идея – управляющее воздействие субъекта на объект управления. Отсутствует влияние объекта на субъект управления, т.е. обратные связи. Автор предлагает новое определение «государственное управление», включив понятие «обратные связи». Определяет требования к «обратным связям», к показателям для сканирования состояния управляемого объекта и каналам получения информации о нем. Рассматривая виды обратных связей, автор предлагает новый перспективный вид: вовлечение гражданского общества к выработке государственных решений. Рассматривает некоторые результаты влияния общественности на решения органов власти. Исследует работу «открытое правительство», идеологию которого реализует лишь Президент РФ. Предлагает распространить формат «прямые линии» на глав регионов. Приводит положительные примеры привлечения общественности в субъектах Федерации к решению актуальных вопросов развития территорий. Автор делает вывод, что необходимо изменить отношение между властью и обществом: управляющее воздействие власти на общество на отношения – управляемое взаимодействие власти и общества. В этом ключевое направление для совершенствования государственного управления в перспективе. Раскрывает содержание новых отношений – это основа формирования механизма саморазвития общества. Исходя из вышеизложенного, предлагается авторская концепция формирования стратегического и индикативного планов для ускорения перехода экономики страны на новый мирохозяйственный уклад.

**Ключевые слова:** обратные связи и их виды, прямые связи, государственное управление, управляющее воздействие, управляющее взаимодействие, субъект и объект управления

Рассмотрение актуальных проблем и определение основных направлений совершенствования государственного управления в условиях перехода экономики к новому мирохозяйственному укладу следовало бы начать с теории – рассмотрение содержания понятия «государственное управление».

Результаты исследования понятия «государственное управление» показывают многогранность этого определения в научной литературе. Примером могут служить определения данные профессорами Г.В. Атамчуком, Е.В. Охотским, И.И. Глазуновой и многочисленными другими авторами.

Профессор Г.В. Атамчук считает, что государственное управление, это «сознательное организующее и регулирующее воздействие государства на общественную (публичную) жизнедеятельность людей в целях ее упорядочивания, сохранения или преобразования». [2] Профессор Е.В. Охотский определяет это понятие « как целенаправленное, организующее и регулирующее воздействие государства (через систему государственных органов, организаций и соответствующих должностных лиц) на общественные процессы, сознание, поведение и деятельность людей». [7] В понимании профессора И.И.Глазуновой государственное управление – это «управляющее воздействие (государства как субъекта управления) на все общество, как реализация публичной власти всех трех ветвей и трех уровней» и т.д. [3] Разные определения этого понятия соответственно отражают разные аспекты его содержания.

В основе всех содержаний данного понятия лежит объединяющая идея – управляющее воздействие субъекта управления на объект управления. Речь идет о функциональных прямых управленческих связях, воздействию «сверху вниз». Но в управлении, в том числе государственном, присутствуют обратные связи.

---

\* Ковальцев Геннадий Иванович, помощник депутата Госдумы ФС РФ, к.э.н., член-корреспондент Международной Академии информатизации, государственный советник Федеральной гражданской службы 1 класса.

Следует отметить, что многочисленные авторы в своих работах отмечают наличие обратных связей в государственном управлении. Но речь идет о другом. Влияние и воздействие объекта управления на субъект управления в процессе управления, т.е. обратные связи, на наш взгляд, должны стать важнейшей и неотъемлемой составляющей определения сущности понятия «государственное управление». Здесь следует использовать и реализовать комплексный подход при формировании определения данного понятия.

Надо иметь в виду – первопричиной процесса государственного управления является состояние объекта управления. Об этом говорит и профессор Г.В.Атамчук: «управляемые объекты пользуются приоритетом перед субъектом государственного управления, ибо воспроизводство материальных и духовных продуктов и социальных условий является первичным и главным для жизнедеятельности людей», т.е. для общества. [2]

Исходя из вышеизложенного, предлагается следующее определение «государственное управление», включив понятие «обратные связи».

«Это управляющее воздействие на определенной территории субъекта управления на объект управления, сформированного путем получения информации о состоянии объекта управления через обратные связи в процессе его управленческой деятельности, и применения им властных полномочий». [5]

Недостаточное качество и эффективность государственных управленческих решений объясняется неадекватного реагирования властей на вызовы существующих проблем в обществе (объект управления) и может привести часть населения к использованию *негативных нерегулированных публичных мероприятий*, таких как массовые беспорядки, многотысячные демонстрации, марши несогласных, пикеты, забастовки, голодовки и другие действия активно – протестного характера.

Во многом это связано с отсутствием достоверности и полноты опережающего получения информации через обратные связи о состоянии управляемого объекта субъектом управления, что не позволяет ему, при прочих равных условиях, оценить значимость проблемы и сформировать результативное управляющее воздействие в рамках управленческой его деятельности. [6] Поэтому, обратные связи должны быть *действенными, постоянными или своевременными* ( в рамках действующего нормативно-правового поля), с тем чтобы они побуждали субъект управления формировать адекватное и сбалансированное управляющее воздействие и его реализацию для решения вопросов в управляемом объекте. Они не должны быть эпизодическими или циклическими, пассивными или конфликтными.

Для получения информации о состоянии управляемого объекта субъект управления использует различные *каналы обратных связей*:

- официальные статистические данные (Росстат и другие) о социально-экономическом состоянии общества или отдельных его сфер (социальной, бюджетной, инвестиционной, налоговой, кредитно-денежной, ценовой, инновационной, внешнеэкономической и т. д. );
- доклады, отчеты с анализом государственных учреждений и организаций об исполнении и результатах ранее принятых решений;
- различные контрольные проверки, в том числе Счетной палатой Федерального Собрания РФ;
- данные средств массовой информации (телевидение, радио, интернет и др.);
- социальные замеры и обращения общественных организаций ( союзы, ассоциации, объединения и др.), предпринимательского и научного сообществ;
- отдельные заявления граждан ( наказания, жалобы, нарекания, просьбы, предложения ) и т.д.

Полнота информации об управляемом объекте для адекватного его восприятия субъектом управления требует разработки системы аналитических показателей. Естественно, для каждой экономической, социальной и инновационных сфер эти показатели будут отличаться в силу их разной направленности и специфике. Вместе с тем требования к разрабатываемой системе аналитических показателей, для скани-

рования состояния объекта управления и передачи данных через обратные связи субъекту управлению, должны быть едины.

*Система аналитических показателей* для сканирования объекта управления должна соответствовать *следующим требованиям*:

- обеспечивать однозначное понимание характеристик количественных показателей, которые отражают состояние управляемого объекта в данный момент или период времени;
- охватывать все существенные стороны объекта управления и одновременно отражать в перспективе достижение предполагаемых результатов или поставленных целей и решения задач;
- осуществлять возможность сопоставления аналитических показателей в динамике и в отдельные периоды времени;
- отражать достоверность полученной информации и содействовать минимизации ее погрешности;
- проводить регулярность сканирования информации о состоянии управляемого объекта и передачи ее через обратные связи субъекту управления.

Предлагается *классифицировать обратные связи*, по своей направленности, на *три вида*:

- осуществляющие мониторинг состояния объекта управления;
- воспринимающие реакцию (информацию) от объекта управления на решения, принятые государственными органами власти;
- вовлекающие граждан, общественные организации, бизнес и научные объединения в обсуждение с властями назревших социально-экономических и инновационных проблем в объекте управления, их активное участие в разработке государственных решений и контроле реализации принятого к исполнению управляющего воздействия.

Когда мы говорим об управляющем воздействии, то речь идет о *воздействиях* властей на общество, т.е. «сверху вниз». Подобные примеры особенно жестко и часто происходили в «лихие» девяностые годы прошлого столетия – когда преобладало *навязывание* идей свободы, приватизации и рынка, которые якобы сами по себе посредством свободной игры экономических сил решат все кризисные проблемы страны, в том числе вопросы ускорения внедрения научно-технического прогресса. При этом власть не прислушивалась к мнению широких слоев общества. Это ввергло страну в глубочайший социально-экономический и инновационный кризис, характеризовалось беспрецедентным падением общественного производства, массовой безработицей, в том числе работников науки, обнищанием широких слоев населения.

Определенные результаты влияния общественности на решения органов государственной власти, мы можем наблюдать в последнее десятилетие и особенно в последние годы. Например, отмена неоправданного решения о переезде библиотеки Данте в Москве [9], разворот дела по изъятию земель Тимирязевской академии [13] и даже отмена выборов местных депутатов из-за нарушений в Барвихе Московской области. [8] ЦИК России направил для разбирательства в Генпрокуратуру РФ, Следственного комитета РФ, МВД РФ 223 обращения с мест по вопросам нарушений результатов выборов в законодательные органы власти в сентябре 2016 года. [14] Место и роль обратных связей системно были изложены на сайте «открытое правительство». [12] На нем были определены принципы и содержание работ, механизмы их реализации, который начал работать в 2012 году.

К сожалению, до настоящего времени, мы не видим и не слышим публичных обсуждений (в том числе, в СМИ) тех или других проблем и результатов, волнующее общество в рамках работ «открытое правительство».

Идеологию «открытое правительство» в государственной власти реализует лишь один человек в стране – Президент Российской Федерации, организуя ежегодные пресс – конференции «прямые линии», чтобы услышать проблемы и вопросы от жителей 85 субъектов РФ. Напрашивается вопрос, а почему бы главам субъектов Федерации не организовать аналогичные «прямые линии» с населением?

ем данных территорий. Это позволило бы оперативно, предметно и конструктивно решать наиболее острые и важные социально-экономические вопросы каждого региона, в том числе вопросы улучшения дорог, проблемы ЖКХ, сокращение коррупции и другие. Одновременно сократилась бы нагрузка на Президента. Кстати в идеологии «открытое правительство» предусматривается распространять ее на региональный и муниципальные уровни власти. Общество готово для этого. По-видимому, настало время данный вопрос из формата рекомендаций перевести в формат нормативно-правового акта для обязательного исполнения.

К этому следует добавить инициативу В.В. Путина о создании такого института гражданского общества как Общероссийский народный фронт. В ряды фронтовиков влились представители многих общественных организаций – молодежных, женских, профсоюзных, предпринимательского сообщества и другие. Их задача – контроль по исполнению указов и поручений главы государства, борьба с коррупцией и различными нарушениями на региональном и местном уровнях власти. Привлечение широкой общественности в регионах к решению актуальных социально-экономических вопросов на уровне субъектов Федерации – это в настоящее время важнейшая и актуальная задача органов государственной власти. По этому направлению, уже появились первые «ласточки» в ряде регионов, например, в Тюменской и Иркутской областях.

В Тюменской области еще в 2007 году был сформирован «Гражданский форум Тюменской области», который позже был утвержден на областном законодательном уровне. [10] Форум выносит на публичные обсуждения наиболее важные события социально-экономической и политической жизни территории, проекты законодательных актов и решений исполнительных органов власти. Проводит и представляет экспертные заключения на областные нормативно-правовые акты. В состав Форума входят наиболее авторитетные граждане, проживающие в области. Образовано 11 комиссий по направлениям деятельности: науке и инновациям, молодежной политике, по делам ветеранов, здравоохранению, образованию, культуре, спорту и физической культуре, межнациональным отношениям и другие. В 2014 году Тюменская область принимает закон о предоставлении законодательной инициативы общественным организациям, институтам гражданского общества и объединениям граждан.

В Иркутской области успехи более скромные: в начале 2016 года запущен сайт «открытое правительство». [11] На сайте размещается информация о деятельности правительства области, других органов государственной власти, о госзакупках и текущей работе всех 42-х муниципальных образований. Имеется блок «Решим проблему», где предоставляется возможность физическим и юридическим лицам оставить заявления, предложения, просьбы и жалобы на действия государственных и муниципальных органов власти.

По нашему мнению *современный этап социально-экономического развития (состояния) России требует в корне изменить отношения между властью и обществом*. Упорно проводимая в настоящее время либерально-капиталистическая модель социально-экономических преобразований страны оказалась дискредитированной в глазах значительной части общества. Страна практически вступила и находится в стадии системного социально-экономического кризиса. И тем более, в этих непростых условиях стоит решение такой ключевой задачи – необходимость перехода развития экономики страны к новому мирохозяйственному укладу. По меткому замечанию профессора д.э.н. В.Я. Иохина, отношения власти и общества должны основываться на формировании *очеловеченного общества*. [4] И далее он продолжает, что это требует *...творческого созидания нового по всем азимутам его бытия: образовательно-интеллектуального, технико-экономического, духовно-культурного, социально-политического*. [4] А это побуждает, на наш взгляд, осуществить замену отношений – *управляющего воздействия власти на общество на отношения – управляющее взаимодействие власти и общества*. Это принципиально новая социально – технологическая модель отношений власти и общества. [4] Благодаря взаимодействию власти и общества обе Стороны управления проявляют готовность выслушать мнения друг друга, при необходимости провести конструктивный диалог с тем, чтобы выработать совместно наиболее приемлемые государственные решения. В настоящее время данный вид обратных связей в системе государственного управления наиболее востребован обществом и имеет большое будущее.

*Взаимодействие власти и общества предполагает разработку новых «площадок», форм и методов организации проведения с институтами гражданского и научного сообществ публичных системных диалогов и дискуссий по наиболее острым проблемам развития страны и отдельных территорий, в том числе по вопросам науки и инноваций, учета их мнений и приоритетов. Конечная цель существования этого вида обратных связей – создание реальных условий и возможностей для граждан активно участвовать в процессах подготовки и принятия управленческих решений государственными органами власти. Хотелось напомнить и особо подчеркнуть, что широкое активное участие институтов гражданского общества, включая объединения работников науки, отдельных граждан в обсуждении и принятии государственных решений – это и есть реализация демократизма управления, является важнейшей характеристикой наличия демократии в стране. Власть должна наконец решиться взять курс на поэтапное и последовательное дальнейшее развитие народовластия в обществе, что прямо соответствовало бы практической реализацией ст.3 гл.1 Конституции РФ. [1]*

Если посмотреть на процессы осуществления взаимодействия власти и общества через реализацию третьего вида обратных связей в более широком контексте, то это начало формирования механизмов саморазвития общества, что практически не было реализовано в СССР и способствовало его гибели.

Взаимодействие власти и общества могло бы прямо влиять на оперативность, адекватность и эффективность, с учетом текущей ситуации в стране, принимаемых государственных управленческих решений для перевода экономики страны на новый мирохозяйственный уклад. Это важнейший резерв повышения результативности управляющих решений государственных органов власти для реального ускорения процессов инноваций в экономике страны.

Таким образом, важнейшим направлением дальнейшего совершенствования государственного управления для решения проблем перехода экономики к новому мирохозяйственному укладу является третий вид обратных связей в системе государственного управления.

В связи с этим, для ускорения перевода экономики страны на новый мирохозяйственный уклад, необходимо шире использовать преимущества предлагаемой принципиально новой социально-экономической модели взаимоотношений Сторон управления.

Если например рассматривать *территориальный аспект* планирования, то в общей постановке представляется, что логика научного стратегического и индикативного планирования с блоком наука и инновация, должна быть следующей.

На предварительной стадии планирования *целесообразно определять* основные параметры социально-экономического и инновационного (по отраслям) развития страны. Ключевые контуры стратегического и индикативного планов следует направлять всем субъектам Федерации. Они являются каркасом планов и служат ориентиром для детальных проектировок планов в региональном разрезе. Исходя из которых, под прямую ответственность глав регионов, через приемлемые формы *публичного взаимодействия представителей властных структур и гражданского общества*, осуществляется на региональных уровнях детальное обсуждение представленных планов. В их рамках, формируются или уточняются стратегические цели и приоритетные направления развития инноваций на данной территории, ее индикативный план, основываясь на конкурентные преимущества, конкретные стимулы региональным компаниям для использования инноваций (налоговые и другие преференции), эффективная инфраструктура для поддержки инноваций, размеры регионального и потребности федерального бюджетов с механизмом привлечения внебюджетных средств (инвестиций), в том числе для частно-государственного партнерства.

На завершающей стадии на федеральном уровне осуществляется процесс обобщения детальных региональных проектировок. При этом, уточняются синтетические показатели стратегического и индикативного планов, включая раздел наука и инновация, которые наполняются конкретным содержанием. Таким образом, от общего к частному, конкретному и от частного к общему на основе активного взаимодействия власти и общества. Такова в общих чертах, логика формирования стратегического и индикативного планов, (с ежегодной корректировкой), для ускорения реализации перехода экономики к новому мирохозяйственному укладу. Конечно, все это требует в дальнейшем детальной методологической, методической и организационной проработки. Это новая тема.

Но главный ориентир для успешного перехода экономики к новому мирохозяйственному укладу для нашей страны – это формирование человека, развитие его образовательно-интеллектуального и творческого потенциала, духовно-нравственных и моральных ценностей, культурной составляющей, особенно молодежи, что востребовано в настоящее время обществом.

Хотелось закончить выступление словами одного мудрого святого, с небольшой редакцией: *наука и искусство без гуманизма, бизнес и коммерция без нравственности, политика без принципов, образование без формирования характера на духовно-нравственной основе, не только бесполезны, но и особенно опасны для развития общества.*

## Список литературы

- [1] Конституция Российской Федерации. – М., 2016.
- [2] Атамчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. – М.: Омега-Л, 2004.
- [3] Глазунова Н.И. Государственное (административное) управление: учебник. – М.: ТК Велби, Проспект, 2006.
- [4] Иохин В.Я. Экономическая теория: учебник. – М.: Экономист, 2006.
- [5] Ковальцев Г.И. Обратные связи в системе государственного управления // Вестник Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова, 2015. №5.
- [6] Ковальцев Г.И. Место и роль управленческой деятельности в системе государственного управления // Вестник Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова, 2016. №2.
- [7] Охотский Е.В. Теория и механизм современного государственного управления в 2-х томах. – М.: Юрайт, 2015. Т. 1.
- [8] Барвиха. Отмена выборов в местные органы власти.  
URL: <https://rg.ru/2016/04/20/vybory-v-barvihe-reshili-perenesti-iz-za-narushenij.html> (25.04.2016).
- [9] Библиотека Данте в Москве. Общественность против переноса библиотеки.  
URL: <https://regnum.ru/news/cultura/2118952.html> (02.04.2016).
- [10] Гражданский форум Тюменской области.  
URL: [http://www.dialog-urfo.ru/civil\\_forum](http://www.dialog-urfo.ru/civil_forum) (27.03.2017).
- [11] Открытое правительство Иркутской области.  
URL: <http://open.irkobl.ru/> (30.03.2017).
- [12] Официальный сайт «Открытого правительства».  
URL: <http://open.gov.ru/> (25.03.2017).
- [13] Тимирязевская академия в Москве. Общественность против изъятия земель академии под застройку жилищного строительства.  
URL: <http://mosday.ru/news/item.php?642835&view=full> (20.04.2016).
- [14] ЦИК направил правоохранителям 223 обращения о нарушениях по выборам в Думу.  
URL: <http://smiexpress.ru/news/politics/-37117-cik-napravil-pravoohranitelyam-223-obrasheniya-o-narusheniyah-po-vyboram-v-dumu/> (02.04.2016).