

АКАДЕМИЯ УПРАВЛЕНИЯ МВД РОССИИ

О. В. Филимонов, И. А. Андреева

**Теория и механизмы современного
государственного управления**

Учебное пособие

Москва • 2019

Рецензенты: *Т.Е. Грязнова*, начальник кафедры теории и истории права и государства Омской академии МВД России, доктор юридических наук, доцент; *М.С. Лащёнов*, заместитель начальника линейного управления – начальник СО МВД России на станции Москва-Рязанская, кандидат социологических наук.

Ф53

Филимонов О. В.

Теория и механизмы современного государственного управления : учебное пособие / О.В. Филимонов, И. А. Андреева ; отв. ред. В. И. Долинко. – М. : Академия управления МВД России, 2019. – 108 с.

ISBN 978-5-906942-91-3

В учебном пособии изложены теоретические представления о государственно-управленческой деятельности. Авторы постарались раскрыть ее наиболее важные и актуальные проблемы, в числе которых – социальное партнерство как фактор повышения эффективности современного государственного управления.

Данное учебное пособие разработано в соответствии с учебными планами и рабочими программами дисциплины «Теория и механизмы современного государственного управления» по направлениям подготовки 38.04.04 «Государственное и муниципальное управление» и 38.04.02 «Менеджмент» согласно требованиям федерального государственного образовательного стандарта высшего образования. Учебное пособие предназначено для профессорско-преподавательского состава, адъюнктов (аспирантов) образовательных организаций высшего образования МВД России и может быть интересно для всех занимающихся проблемами совершенствования государственного управления.

УДК 354
ББК 67.401

ISBN 978-5-906942-91-3

© Филимонов О. В., Андреева И. А., 2019
© Академия управления МВД России, 2019

ВВЕДЕНИЕ

Вопросы государственного управления в настоящее время являются чрезвычайно острыми для современных государств. В условиях нарастающего процесса глобализации они вынуждены решать масштабные и разнообразные проблемы, вступая при этом во все более сложные и конкурентные отношения друг с другом. Без всякого сомнения, конкурентоспособность страны во многом определяется качеством ее административно-управленческого аппарата, способного или неспособного принимать новые, творческие решения. Эта тема в нашей стране приобретает тревожное звучание, сопрягаясь с нелицеприятными оценками коррумпированности, непрофессионализма, безответственности российских чиновников, с недостаточной успешностью проводимых в последние десятилетия мер по приданию системе властно-управленческой деятельности большей слаженности, адаптивности и правовой упорядоченности. В этих условиях велика потребность именно в теоретических разработках, которые смогли бы объяснить тенденции развития, определить ключевые компоненты административного кризиса и создать механизмы, отдельные меры и процедуры по его преодолению¹.

Неслучайно Президент РФ практически в каждом Послании Федеральному Собранию возвращается к проблеме *эффективности государства*. «Чиновники всех уровней должны быть заинтересованы в росте своей эффективности и быть жестко нацелены на получение конкретного результата», – отметил он 1 марта 2018 г. «Работа исполнительной власти на всех уровнях должна быть слаженной, содержательной, энергичной», – вновь было подчеркнуто 20 февраля 2019 г.²

Все вышесказанное позволяет постулировать необходимость научного изучения процесса государственного управления, а также обучения на этой основе будущих управленцев. Г. В. Атаманчук, внесший значительный вклад в становление теории государственного управления как научной и учебной дисциплины в России,

¹ *Барабашев А. Г.* Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 3. С. 170.

² Послание Президента РФ Федеральному Собранию 1 марта 2018 г. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/56957> (дата обращения: 15.04.2019); Послание Президента РФ Федеральному Собранию 20 февраля 2019 г. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/59863> (дата обращения: 15.04.2019).

убежден, «что многое в дальнейшей судьбе нашей страны будет зависеть от того, как мы будем относиться к управлению, в том числе и государственному, как освоим те управленческие знания, которые накоплены у нас и за рубежом»³. Н. И. Глазунова также обращает внимание на то, что управленцы, чиновники заслуживают особой поддержки со стороны научной общности: «Они взвалили на себя груз забот на критической развилке российской истории. Им более всего нужны знания, адекватные их времени и полю деятельности»⁴. А будущим управленцам хочется напомнить слова выдающегося социолога М. Вебера: «Никто не хочет, чтобы им управляли малообразованные выскочки»⁵.

Государственное управление в современном мире нуждается в научном обеспечении, в особенности в его высшей форме – теории. Теория позволяет выявлять не наблюдавшиеся прежде в практике человека полезные свойства предметов человеческой деятельности, дает возможность прогнозировать их развитие во времени, а значит, предлагать рекомендации для улучшения деятельности, что невозможно сделать на основе описания действительности, практического опыта. В связи с этим уместно вспомнить широко известную фразу, авторство которой трудно установить: «Нет ничего более практичного, чем хорошая теория». Выдающийся экономист рубежа XX–XXI вв. Д. Стиглиц лекцию, прочитанную при вручении ему Нобелевской премии в области экономических наук, начал с утверждения важности теории для практики. Он процитировал другого не менее известного экономиста Д. Кейнса: «Идеи экономистов и политических мыслителей и когда они правы, и когда ошибаются, имеют гораздо большее значение, чем принято думать. В действительности только они и правят миром»⁶.

Этим и обусловлена актуальность научного изучения государственного управления. В мировой науке государственное управление давно выделилось в самостоятельную область научных исследований, имеющую ряд признаков научной дисциплины. Но всеми подчеркивается ее особый, междисциплинарный характер, что во многом влияет на «размытость» данной дисциплины, или даже эклектизм, который одновременно является и сильной, и слабой стороной управленческих наук. Комплексность науки государ-

³ Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: учебник. М., 2010. С. 14.

⁴ Глазунова Н. И. Система государственного управления. М., 2002. С. 6.

⁵ Понкин И. В. Теория публичного управления: учебник для магистратуры. М., 2017. С. 18.

⁶ Стиглиц Д. Информация и изменение парадигмы экономической теории // Экономист. 2003. № 3. С. 336.

ственного управления, ее междисциплинарный характер, позволяющий охватить все лучшие идеи и концепты, разработанные в рамках разных наук, соответствует особенностям государственного управления как комплексной практической деятельности.

В нашей стране государственное управление – особая область научных исследований для многих дисциплин с использованием познавательных средств и научного инструментария юриспруденции, истории, экономики, менеджмента, политических наук, социологии, теории организации и разных подходов. Она получила в последние годы значительное развитие в нашей стране: существует несколько десятков высших учебных заведений, кафедры и факультеты, специализирующиеся в этой области, научные журналы, издаются учебники, монографии и другая научная продукция. Проблематика государственного управления изучается в рамках нескольких научных специальностей, например, в рамках специальности «Менеджмент». Однако наибольшее влияние на формирование и развитие знаний о государственном управлении оказывали и оказывают политическая и юридическая науки. Это обоснованно. Управление государством принципиально отличается от управления малым, средним и даже самым крупным бизнесом, как и от управления некоммерческими организациями. Поэтому оно должно опираться, прежде всего, на политические и правовые знания, позволяющие понять законы и механизмы функционирования государства, а не на знания общих принципов и методов менеджмента.

В системе управленческих знаний следует особо выделить теорию государственного управления как самостоятельную отрасль научных знаний и неотъемлемую составную часть науки социального управления, как комплексное знание, включающее в себя соответствующие методологические аспекты фундаментальных общественных наук. Ее объектом является государственное управление общественными процессами, отношениями; предметом – сущность, содержание, закономерности развития системы государственного управления; принципы, цели, формы, методы и правовые основы взаимоотношений государства (как субъекта управляющего воздействия) и общества (как объекта этого воздействия); объективные условия и субъективные факторы, обуславливающие эффективность государственного управляющего воздействия⁷.

Ознакомление с этой отраслью знаний осуществляется в ходе освоения учебной дисциплины «Теория и механизмы современного

⁷ *Охотский Е.В.* Теория и механизмы современного государственного управления. М., 2013. С. 20, 21.

государственного управления», что должно способствовать *освоению обучающимися современных управленческих технологий и внесению их в практику.*

Учебное пособие состоит из пяти глав, содержание которых в совокупности направлено на реализацию следующих задач: изучение, осмысление сущности государственного управления и его современных особенностей; овладение понятийным аппаратом, посредством которого описывается предметная область теории государственного управления; овладение языком профессиональной деятельности управленца.

Первая глава «Сущность и содержание государственного управления» содержит материал, позволяющий ознакомиться с основными этапами становления теории государственного управления, с сущностью государственного управления и его социальной природой, современными составляющими государственно-управленческой деятельности.

Во второй главе «Бюрократия в механизме государственного управления» бюрократия рассматривается как структурообразующий элемент государственного управления, представлены современные концепции и теоретические исследования бюрократии, раскрывается понятие бюрократизма и его причин, а также формы контроля над бюрократией.

Глава третья «Социальное партнерство в механизме государственного управления» акцентирует внимание на социальном партнерстве как факторе повышения эффективности современного государственного управления, а также на роли государства в формировании социально-партнерских отношений.

Глава четвертая «Социальное государство. Механизм управления социальной сферой в современном государстве» посвящена понятию и сущности социального государства, в ней анализируются принципы, цели, приоритеты, функции социального государства, механизмы его функционирования.

В пятой главе «Эффективность государственного управления» рассматриваются подходы к пониманию эффективности, виды, модели и факторы, проблемы измерения эффективности государственного управления.

ГЛАВА 1. СУЩНОСТЬ И СОДЕРЖАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Управленческая мысль в форме отдельных идей и представлений об управлении человеческими коллективами зародилась достаточно давно. Древние египтяне, вавилоняне, китайцы, греки и римляне оставили много рекомендаций по различным аспектам государственно-политического и хозяйственно-делового управления. Но лишь с наступлением новой эпохи в истории человечества – цивилизации управленческая мысль вышла на концептуальный, теоретический уровень, и, наконец, в XX столетии началась история научной теории организации и управления, а управленческая мысль предстала как система научных знаний об управленческих процессах⁸.

История управленческой мысли является самостоятельной и увлекательной областью научного исследования, призванной инвентаризировать огромное наследие человечества в этой сфере деятельности, выявить закономерности в ее развитии, появлении и смене школ и учений, воплощенных в практику управления.

§ 1. Основные этапы развития управленческой мысли. Современные теории государственного управления

Немаловажной задачей является построение периодизации управленческой мысли. Приведем одну из распространенных в научной и учебной литературе периодизаций, в которой в качестве критерия выделения этапов истории управленческого знания используется термин «управленческая революция», понимаемый как радикальная смена управленческой парадигмы, поворотный момент в теории и практике управления⁹.

Выделяется пять таких революций, а соответственно, этапов управленческой мысли.

Первая управленческая революция (V–IV тысячелетия до н. э.), произошедшая в Египте, Шумере, Аккаде и ставшая результатом необходимости руководства строительными и мелиорационными работами, осуществлявшимися «жрецами-бизнесменами», получила название *религиозно-коммерческая*.

⁸ Гелих О. Я. О генезисе и развитии управленческой мысли // Философия права. 2012. № 3. С. 33.

⁹ Прокопенко Р. А. Эволюция управленческой мысли в XX – начале XXI в.: философско-педагогический аспект // Историческая и социально-образовательная мысль. 2017. № 3/2. С. 168–169; Иноземцева В. В. История управленческой мысли: учеб. пособие. Саратов, 2014. С. 9–11.

Вторая управленческая революция (XVIII в. до н. э.) – *светско-административная*, связана с законами вавилонского царя Хаммурапи, регулировавшими взаимоотношения между людьми разного социального статуса, ознаменовавшими зарождение светских методов управления.

Производственно-строительная (VI в. до н. э.), **третья управленческая революция** характеризуется соединением государственных методов управления и контроля за деятельностью в области производства и строительства.

Четвертая управленческая революция – индустриальная (XVII–XVIII вв.) привела к отделению управления от собственности, зарождению профессионального управления.

Последняя **пятая управленческая революция** (конец XIX – начало XX в.) – *бюрократическая*. Она привела к формированию иерархических структур управления, системы профессионального обучения управленцев.

Однако эта периодизация не позволяет учесть качественные изменения в самом управленческом знании. Предлагаем в качестве основного критерия рассматривать формирование науки государственного управления и выделить два этапа развития управленческой мысли:

1) с древнейших времен до конца XIX в. – период, когда складывались предпосылки формирования теории государственного управления. Мыслителями этого этапа были высказаны интересные идеи, сформулированы отдельные положения теории государственного управления (например, Н. Макиавелли о сущности лидерства и об эффективности управления, А. Смитом о разделении труда), сохраняющие свою актуальность для современной практики. В рамках первого этапа могут выделяться различные периоды, например: Античность (Аристотель, Платон); Средневековье (Фома Аквинский, Н. Макиавелли); Новое время (Т. Гоббс, Ш. Монтескье). До институционализации отдельных общественных наук (социология, история, политология и др.) знания о социальных явлениях не были дифференцированы, что означает, что предысторию управленческой мысли трудно отделить от философской, политической, правовой¹⁰;

2) с 1880-х гг. до настоящего времени – период формирования и развития системы научных знаний в сфере государствен-

¹⁰ Рекомендуем для более подробной характеристики управленческой мысли на этом этапе обратиться к следующей работе: *Василенко И.А.* Государственное и муниципальное управление: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2012.

ного управления, этап современных теорий государственного управления.

В целом первый этап характеризуется тем, что административная практика не имела такого значения, какое она получила в современном государстве, монополизировавшем административные функции. Начало этому процессу было положено европейскими абсолютистскими монархиями. В современном государстве, государстве Нового времени (XVII–XVIII вв.), легитимность власти¹¹ придает не тайна, а знание, наука, власть стремится быть понятной и рациональной. Именно к этому времени относится появление многочисленных проектов реформирования государственного управления на основе научных знаний, авторами которых были и ученые, и чиновники, и литераторы, и судьи. Можно сказать, что они способствовали признанию ставшей сегодня уже привычной мысли о связи знания и управления в современном государстве. Первоначально речь шла о знаниях о социальном мире, которым управляют. Примером такого соединения являются камеральные науки (камералистика). Этим редко употребляемым в настоящее время термином в XVIII–XIX вв. обозначалась совокупность знаний, необходимых для управления так называемой камерой (от позднелат. *camera* – «дворцовая казна»), т. е. государственными имуществами. В Германии были созданы камеральные факультеты, камеральные науки, изучаемые будущими чиновниками, они имели, прежде всего, практическое содержание. Неслучайно отдельные авторы именно с этим временем связывают складывание науки государственного управления.

Однако, по преобладающему мнению, формирование государственного управления как сферы профессиональной деятельности и научной дисциплины произошло на рубеже XIX–XX вв. К этому времени управленческая мысль представляла собой огромный массив знаний. Проблемы государственного управления включались в общий комплекс политических исследований. Но только благодаря таким авторам, как В. Вильсон, Ф. Гуднау, М. Вебер, сложилась особая область научных знаний – наука государственного управления. В 1887 г. в работе В. Вильсона «Наука государственного управления» было сделано эпохальное заявление – государственное управление должно стать самостоятельной профессиональной областью.

Второй этап развития управленческой мысли – этап современных теорий государственного управления обычно подразделя-

¹¹ Легитимность (лат. *legitimus* – «законный») в широком смысле – признание, объяснение и оправдание социального порядка, действия, действующего лица или события.

ют на четыре периода. Коротко их охарактеризуем и остановимся на самых значимых теориях государственного управления.

В *первый период* (1880-е гг. – 1920 г.) был очерчен круг наиболее важных тем, вошедших в предмет изучения современной науки государственного управления. В работах В. Вильсона и М. Вебера были сформулированы три основополагающие идеи научной теории государственного управления:

- государственное управление делится на две основные сферы – политическое и административное управление;
- аппарат административного управления находится в подчинении у политического руководства;
- кандидаты на политические должности избираются или назначаются на короткий период, а все государственные служащие, аппаратные работники должны отбираться на основе системы профессиональных оценок и служить на постоянной основе (принцип пожизненного найма).

Идеи этого времени в значительной степени опережали запросы практики и со временем становились только влиятельнее. С начала XX в. изучение государственного администрирования становится частью учебных программ в ведущих университетах США и Западной Европы. В 1916 г. в Вашингтоне был учрежден первый институт правительственных исследований, занявшийся выработкой системного аналитического подхода к государственной деятельности. В 1920–1930-е гг. аналогичные исследовательские центры и институты стали появляться в Европе¹².

В. Вильсон (1856–1924 гг., 28-й президент США, историк, юрист, политолог, лауреат Нобелевской премии мира 1919 г.) стремился улучшить государственное управление посредством изучения «организации и методов работы правительственных учреждений» с целью последующего определения «того, что правительство в силах должным образом и успешно выполнить»¹³. Предложенная им политико-управленческая дихотомия стала классической для управленческой науки и практики в форме развитой позднее Ф. Гуднау (1859–1939 гг.) в работе «Политика и государственное управление» 1900 г. Ф. Гуднау утверждал, что между политикой и государственным управлением необходимо провести водораз-

¹² *Василенко И.А.* Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2001. С. 15.

¹³ *Вильсон В.* Наука государственного управления // Классики теории государственного управления: американская школа / под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. М., 2003. С. 24.

дел, как «между выражением воли государства и ее исполнением»¹⁴. Таким образом, под влиянием идей Гуднау и Вильсона ведущее место в теории государственного управления заняли вопросы научного управления, или менеджмента, независимого от политической идеологии.

К этому же периоду относятся первые опыты «отца научного менеджмента» Ф. У. Тейлора (1856–1915 гг.) и его работа «Принципы научного менеджмента» 1911 г., которая положила начало классической теории организации. Тейлор предложил формулировку задач управления, представлявшуюся в то время революционной¹⁵:

- развитие науки, призванное заменить знания, полученные старым интуитивным методом;
- научно обоснованный отбор и дальнейшее развитие работников;
- сведение в единое целое науки и научно отобранных и обученных работников;
- распределение фактической работы между руководством и работниками.

Наконец, в этот период сложились современные представления о бюрократии, основанные на блестящем исследовании немецкого социолога М. Вебера (1864–1920 гг.). Опираясь на изучение древних и современных европейских форм бюрократии на основе метода «идеального типа», он сформулировал признаки рациональной бюрократической организации: иерархия, дисциплина, специализация, профессионализм служащих и др. Подробнее теорию бюрократии мы рассмотрим в отдельной главе пособия.

Второй период в развитии теории государственного управления (1920 г. – 1950-е гг.) характеризуется всеобъемлющим влиянием идей научного менеджмента, или тейлоризма. Бурное развитие государственного управления после Первой мировой войны поставило на повестку дня проблему организации и контроля управленческой деятельности. Наибольший теоретический вклад в науку государственного управления внесли «классическая школа» и «школа человеческих отношений». Интенсивное развитие теории государственного управления в США было обусловлено преподаванием теории административно-государственного управления в вузах, общностью подготовки управленцев для государства и бизнес-структур, прак-

¹⁴ Гуднау Ф. Политика и управление // Классики теории государственного управления: американская школа / под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. М., 2003. С. 44.

¹⁵ Тейлор Ф. Научный менеджмент // Классики теории государственного управления: американская школа / под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. М., 2003. С. 48.

тической значимостью исследований государственного управления и наличием в связи с этим источников финансирования для проведения научных работ.

Заслугой классической школы (А. Файоль, Л. Уайт, Л. Урвик, Д. Муни, Т. Вулси) стала разработка универсальных принципов организации профессионального государственного управления, которые касаются, во-первых, обоснования рациональной системы государственного управления, а во-вторых, построения структуры организации. Наиболее важные постулаты классической теории: наука вместо традиционных навыков, гармония вместо противоречий, сотрудничество вместо индивидуальной работы, максимальная производительность на каждом рабочем месте. Созданная классической школой модель государственного управления, наделенная такими параметрами, как регламентированность, иерархичность, линейно-функциональная структура, оказалась достаточно эффективной, особенно в условиях социальной стабильности, и получила широкое применение в практике государственного управления. Французский ученый А. Файоль (1841–1925 гг.) считается наиболее значительной фигурой этой школы. В работе «Общее и промышленное управление» (1916 г.) он предложил определение научного управления, ставшее классическим: «Управлять – значит предвидеть, организовывать, распоряжаться, координировать и контролировать...»¹⁶. Широкую известность приобрели сформулированные им общие принципы управления: разделение труда; власть; дисциплина; единство распорядительства; единство руководства; подчинение частных интересов общим; справедливое вознаграждение персонала; оптимальная степень централизации; иерархия; порядок; справедливость; постоянство состава персонала; инициатива; единение персонала.

Недостатком модели управления, созданной представителями классической школы, можно назвать слабый учет человеческого фактора и его влияния на эффективность управленческой деятельности. Ряд ученых (М. Фоллет, А. Маслоу, Э. Мэйо, У. Мэрфи) изучили психологические факторы, вызывающие удовлетворенность работников своим трудом, получив экспериментальное подтверждение взаимосвязи между производительностью труда и улучшением психологического климата. Эта совокупность исследователей получила название «школа человеческих отношений». М.П. Фоллет (1869–1933 гг.) первой из ученых, придерживавшихся теории научного менеджмента, обратилась к анализу положения индивидуумов

¹⁶ *Василенко И.А.* Указ. соч. С. 34.

внутри организации. В этот же период в течение 10 лет проводились знаменитые «Хоторнские эксперименты» Э. Майо (1880–1949 гг.) на заводе «Вестерн электрик» в г. Хоторн близ Чикаго, приведшие к важному в истории менеджмента открытию значимости социальных и психологических факторов, которая сегодня представляется очевидной.

Третий период в развитии современной теории государственного управления начался в 1950-е гг. и продолжался до конца XX в. Среди влиятельных направлений этого периода следует назвать поведенческий (Д. Истон, Д. МакГрегор, Д. Смитцберг, Г. Саймон, В. Томпсон), системный (Г. Алмонд, Т. Парсонс) и ситуационный подходы.

Американский политолог Д. Истон (1917–2014 гг.) систематизировал основные идеи бихевиоризма применительно к теории государственного управления: закономерности следует искать в действиях людей, направленных на достижение оптимального управления, достоверность обобщений обеспечивается путем наблюдения за соответствующим поведением, исследования должны быть систематичными, понимание и объяснение поведения работников с учетом выводов других общественных наук в управленческом процессе логически предшествует выработке рекомендации для решения актуальных проблем. В рамках поведенческого подхода сложились теории «Х» (главная идея состоит в том, что средний служащий не способен эффективно работать без принуждения, контроля и т. д.) и «У» (главная идея состоит в том, что средний служащий при соответствующих подготовке и условиях заинтересован в эффективной работе) американского психолога Д. МакГрегора (1906–1964 гг.). Автор теории мотивационной гигиены Ф. Герцберг (1923–2000 гг.) предложил перечень мотивов трудового поведения, способствующих (признание заслуг, профессиональный рост и др.) и препятствующих удовлетворению трудом. Наряду с исследованиями школы человеческих отношений методы, разработанные в рамках поведенческого подхода, в конечном итоге стали использоваться преимущественно в сфере управления персоналом государственных учреждений.

Представители системного подхода рассматривали государственное управление в единстве составляющих его элементов. Американский социолог Т. Парсонс (1902–1979 гг.) утверждал, что управленческая система (организация) существует на основе принципа распределения и принципа интеграции. Распределению в управленческом процессе подлежат средства, персонал и награды.

Системный подход, возникший в начале 1970-х гг., актуализировал проблему определения факторов внешней среды и их влия-

ния на эффективность административных структур, поэтому ситуационный подход к государственному администрированию стал логическим продолжением системного. В русле ситуационного подхода разработаны концепция «мягкого мышления» (П. Чекланд), «организационная кибернетика» (С. Биэр) и «новый менеджеризм» (Б. Питерс, В. Райт). Сторонники ситуационного подхода к государственному управлению отвергают возможность выработки оптимальных управленческих структур, они должны создаваться под конкретный набор обстоятельств, ситуацию. Английский ученый С. Биэр ввел понятие «балансирующая система», акцентируя ее способность реагировать на изменения окружающей среды. «Новый менеджеризм» ориентировал на сближение менеджмента государственного и частного сектора, прежде всего в сфере эффективности.

Этот период в развитии теории государственного управления характеризуется соперничеством двух противоположных подходов к определению степени вмешательства государства, государственного регулирования в рыночном обществе – монетаристской, неолиберальной (М. Фридман) и концепции социального государства. Первая сводит к минимуму государственное регулирование. Концепция социального государства выступает как альтернатива монетаризму, государство и его институты провозглашаются стражем общего блага, который обязан направлять общественные ресурсы в «нерыночные» сферы общественной деятельности, обеспечивающие воспроизводство человеческого потенциала и сохранение культуры.

Четвертый период в развитии теории государственного управления связан с развитием информационной революции, начало которой большинство исследователей относят к 1970–1980 гг., когда информационный сектор впервые обеспечил в экономике развитых стран большую часть создаваемых рабочих мест. Сам термин «информационное общество» получил широкую известность после выхода в свет в 1981 г. книги японского исследователя Ёнэдзи Масуды (1905–1995 гг.) «Информационное общество как постиндустриальное общество». Однако в полной мере результаты информационной революции в сфере государственного управления стали очевидны только в нынешнем веке. Сегодня трансформация государственного управления в условиях информатизации государства и общества приводит к расширению круга субъектов управления, росту контроля со стороны населения, неправительственных организаций, рейтинговых агентств, международных организаций, к изменению функций управления, все большей актуализации проблемы достижения высокой эффективности государственного управления.

Все теоретические подходы, появившиеся в последние десятилетия, объединяет критика традиционной (бюрократической, иерархической, построенной на вертикальных связях) модели управления, в основе которой лежат названные выше теории, за неспособность быть эффективной в условиях информационного общества. Причины – бюрократическая волокита, медлительность, патернализм по отношению к гражданам, нерациональное использование ресурсов, акцент на процессы и процедуры, а не на результат. Хотя у нее по-прежнему есть и сторонники, поскольку эта система характеризуется аполитичной госслужбой, иерархичностью, наличием правил, постоянством и стабильностью.

Среди множества теорий, обосновывающих альтернативные модели управления, остановимся на трех.

1. *Концепция политических сетей (Policy Network)* отталкивается от такой констатации: современному государству не удастся обеспечить удовлетворение общественных потребностей с помощью традиционных административно-приказных способов управления. Государство в процессе принятия управленческого (политического) решения зависит от других акторов, частных и общественных, они объединяются в сети, которые и составляют новую политическую морфологию (структуру) современных обществ; принадлежность к той или иной сети определяет важнейшие источники власти¹⁷. Термин «сеть» («network») призван обозначить в современной теории государственного управления образование и формализацию связей между организациями или индивидами в целях удовлетворения взаимных интересов. Основывающиеся на горизонтальных отношениях взаимности между их членами и более гибких, чем в традиционных бюрократических структурах, сети позволяют установить механизм взаимодействия, который включает как публичных, так и частных акторов международного, национального и локального уровня. Политические сети характеризуются тем, что: 1) связывают государство и гражданское общество; 2) обеспечивают выработку соглашений в процессе обмена имеющимися у акторов ресурсами; 3) складываются на основе общего интереса; 4) формируются на основе равенства участников сети в выработке совместного решения; 5) являются договорными структурами¹⁸. Государство, отказавшись от значительной части своей власти, действуя «в сетях» со

¹⁷ Сморгунов Л. В., Альгин А. П., Барыгин И. Н. и др. Государственная политика и управление: учебник: в 2 ч. / под ред. Л. В. Сморгунова. М., 2006. Ч. 1. С. 236.

¹⁸ Сморгунов Л. В. Сетевой подход к политике и управлению // Политические исследования. 2001. № 3. С. 108.

своими партнерами, не навязывает больше решений, но, объединяя различные инициативы, развивая сотрудничество, внедряя новые способы деятельности, информирует, советует, координирует. Обозначая это новое позиционирование государства, исследователи говорят о «государстве-аниматоре» (быть аниматором – это значит приглашать к действию в отсутствии возможности к нему принудить), о «контрактном государстве», «рефлексивном государстве»¹⁹.

2. *Концепция нового публичного управления (New Public Management – NPM)*. Новый государственный менеджмент как концепция и модель государственного управления оформился в 1980-е гг. и получил распространение в XXI в. во многих странах. Аббревиатура NPM была введена в научное обращение в 1991 г. профессором Оксфордского университета К. Худом. Во многом концепция нового государственного менеджмента и соответствующие ей реформы были стимулированы критикой затратного характера политики государства всеобщего благосостояния. Выход из кризиса государственно-административного управления, построенного на принципах бюрократии, иерархической организации, централизации и т. д., виделся в заимствовании принципов менеджмента как управления бизнесом в рыночной экономике²⁰.

Внедрение бизнес-методов и подходов, показавших свою высокую эффективность в коммерческом секторе, в систему органов государственной власти, среди которых – сбалансированная система показателей деятельности, стало принципом как теории, так и практики концепции нового публичного управления. В перечень ее основных идей следует также включить: принцип ориентации на запросы и потребности клиентов (граждан и общественных институтов), который существенно изменил критерии оценки качества деятельности государственных служащих; децентрализация ответственности и делегирование полномочий, а также четкое распределение ответственности между руководством, оперативным управлением и персоналом; важность определения стратегических приоритетов; аутсорсинг государственных услуг (передача непрофильных видов деятельности профильным коммерческим организациям на конкурсной основе); общественно ориентированная идеология и методология деятельности, направленная на вовлечение в процесс подготовки и реализации решения широких слоев населения, специалистов-экспертов и различных общественных инсти-

¹⁹ Андреева И. А. Партнерство во имя безопасности: система совместного «производства» внутренней безопасности во Франции // Право и безопасность. 2012. № 1. С. 41.

²⁰ Сморгунов Л. В., Альгин А. П., Барыгин И. Н. и др. Указ. соч. С. 212–213.

тутов²¹. Концепция нового публичного управления сфокусирована на улучшении организационной эффективности посредством внедрения измерительных механизмов; внедрения стратегического управления, HR-технологий; сопоставления затрат и результатов; развития управленческого лидерства; сравнения эффективности близких по характеру деятельности организаций или действий в различных организациях.

3. *Концепция хорошего или надлежащего публичного управления (Good Governance)* – это такое управление, которое отвечает требованиям открытого, демократического и справедливого общества. Если в New Public Management акцент на эффективности, то в Good Governance присутствует сочетание демократичности и эффективности. Good Governance обозначает степень соответствия деятельности государственных служащих ключевым ценностям. *Правовые ценности* – верховенство права, справедливость законов, защита прав человека, равенство и недискриминация – равный подход ко всем гражданам. *Политические* – участие граждан в процессе принятия государственных решений – как непосредственное, так и через организации гражданского общества, оперативность, ориентация на согласование интересов в принятии решений. *Управленческие (менеджерские)* – результативность и эффективность. *Организационные* – прозрачность, подотчетность.

Анализируя развитие теории управления государством на рубеже XX–XXI вв., нельзя не отметить, что новые модели управления обществом предполагают трансформацию от «государства-опекуна» к «государству-партнеру», способному быть чувствительным к индивидуальным предпочтениям гражданина/пользователя и реализации его права на участие в процессах управления, развивая нетрадиционные инструменты и средства управления – согласование, договор, коллективные рекомендации, комиссии, форумы, большие демократически организованные группы²².

²¹ Дербичева С.А. Место современной полиции в системе нового публичного управления // Вестник Академии права и управления. 2012. № 27. С. 97.

²² Сморгунюв Л.В. Сравнительный анализ административных реформ: от нового государственного менеджмента к концепции «governance» // Полис. 2003. № 4. С. 56.

§ 2. Сущность, признаки, виды государственного управления

Государственное управление представляет собой непосредственное осуществление государственной власти, формы его исторически и культурно обусловлены. Современное государственное управление ориентировано на удовлетворение потребностей общества с целью обеспечения его жизнедеятельности. В то же время государственное управление является видом социального управления. Сущность же социального управления выражается в целеполагающих, организующих и регулирующих свойствах управляющего воздействия. Управляющее воздействие вслед за Н. И. Глазуновой определим как субъектно-объектное отношение, входящее в систему общественных отношений, характеризующееся наличием у одной из сторон возможности властно выражать и осуществлять свою волю. Целеполагающее свойство социального, особенно государственного, управления означает, что воздействие должно иметь признанные, привлекательные, поддерживаемые, мобилизующие, реальные цели (зачем нужно воздействие, к чему способно привести?). Управляющее воздействие социального характера содержит организационный момент, суть которого состоит в направлении и практическом осуществлении взаимодействия людей. Наконец, управляющее воздействие предполагает и регулирование поведения участников управляемого процесса посредством разнообразных социальных норм²³.

В российской науке сложились два подхода к пониманию государственного управления. Сторонники первого подхода толкуют государственное управление расширительно, «как практическое организующее и регулирующее воздействие государства на общественную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на властную силу, как деятельность госаппарата по регулированию общественных отношений, по управлению как общественными, так и собственными делами»²⁴. Государственное управление, по их мнению, включает в себя всю деятельность государства по организации государственных органов, их связей и функционирования. В связи с этим широко определяется и предмет политического и административного государственного воздействия. Тех ученых, которые государственное управление ограничивают организующей, исполнительно-рас-

²³ Глазунова Н. И. Система государственного управления. М., 2002. С. 12.

²⁴ Там же.

порядительной деятельностью органов государства, осуществляемой на основе и во исполнение законов и состоящей в повседневном практическом выполнении функций, отождествляя сферу государственного управления со сферой функционирования исполнительной власти, следует отнести к сторонникам узкого подхода²⁵.

В силу сложности обозначаемого им социального явления понятие «государственное управление» в научной литературе трактуется неоднозначно и определяется по-разному. Выделим ряд подходов, «государственное управление» – это:

– сознательное организующее и регулирующее воздействие государства на общественную (публичную) жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования. В этом смысле управление понимается как результат и продукт управленческой деятельности (активности субъектов управления), но не сама эта деятельность²⁶, а система государственного управления не тождественна системе государственных органов;

– процесс регулирования и упорядочения жизнедеятельности и отношений личности, коллектива, государства и общества, установления рациональных взаимосвязей между ними путем применения государственной власти²⁷;

– целенаправленное организующе-регулирующее воздействие государства (через систему его органов и должностных лиц) на общественные процессы, отношения и деятельность людей²⁸;

– целенаправленное организующее и регулирующее воздействие государства (через систему государственных органов, организаций и соответствующих должностных лиц) на общественные процессы, сознание, поведение и деятельность людей²⁹.

Принято выделять отличительные признаки государственного управления, т. е. те, что отражают присущие только данному виду управления свойства.

Во-первых, государство, государственный аппарат является особым субъектом целенаправленных, организующих и регулирующих воздействий, поскольку уполномочено действовать от имени народа, по поручению народа и во имя народа, его воздействие распространяется на все общество (и все его подсистемы) как управляемую целостность. На содержание государственного управления

²⁵ Там же. С. 13.

²⁶ Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: учебник. М., 2010. С. 5.

²⁷ Чиркин В. Е. Публичное управление. М., 2004. С. 11.

²⁸ Глазунова Н. И. Указ. соч. С. 13.

²⁹ Охотский Е. В. Теория и механизмы современного государственного управления. М., 2013. С. 41–42.

в конкретное историческое время оказывают влияние характер, конституционные основы (принципы) развития государства. Этот признак отличает государственное управление от других видов социального управления:

1) местного самоуправления (его субъектом являются жители определенной административной территории (муниципального образования) или создаваемые ими структуры (органы местного самоуправления, муниципальные службы), которые управляют делами своего муниципального образования, причем за свои средства и под свою ответственность);

2) менеджмента (субъектом управления является собственник, который управляет объектами собственности);

3) общественного управления (управление силами выборных органов различных общественных формирований);

4) групповой саморегуляции (кооперативы, товарищества, ассоциации и др.)³⁰.

Во-вторых, государственное управление опирается на властные полномочия и представляет собой способ реализации государственной власти, которая распространяется на все общество (и на другие сообщества в рамках проводимой государством международной политики). Правовые нормы, устанавливаемые государственной властью, общеобязательны, обеспечиваются авторитетом силы государства.

В-третьих, специфику государственного управления составляют характер и объем охватываемых общественных явлений, масштабность, распространенность управляющего воздействия на все общество и даже (при определенных условиях) далеко за его пределы. В центре государственного управления (смысл государственного воздействия) – решение общих дел, согласование действий всех граждан, защита совместного интереса, удовлетворение потребностей общества, а не отдельных граждан и социальных групп³¹.

Важно понимать, что государственное управление имеет системный характер. Прежде всего, это система субъектно-объектных зависимостей, в которой субъект управления является направляющей, ведущей стороной субординационного взаимодействия, детерминирующей процесс развития объекта в определенном направлении. Таким образом, объект управления принято определять как то, на что направлено управляющее воздействие субъекта управления. Субъект государственного управления – это совокуп-

³⁰ Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: учебник. М., 2010. С. 35.

³¹ Глазунова Н. И. Указ. соч. С. 13–14.

ность граждан и государственных органов, участвующих в формировании и реализации государственно-управляющих воздействий, государство в целом.

Государство реализует свои полномочия по управлению обществом на основе организационной структуры (механизма) государственного управления³². Под таким механизмом понимается органически единая, постоянно действующая на профессиональной основе система государственных органов, учреждений, организаций, должностных лиц. Центральное место в механизме государственного управления занимает государственный орган – единичная структура власти, формально созданная государством для осуществления закрепленных за ней целей и функций³³.

В государственном управлении управляющие воздействия, пронизывающие и подчиняющие себе многообразные элементы и компоненты объектов управления, имеют важнейшее значение, их обычно называют «прямыми связями». В системе государственного управления существуют также два типа «обратных» связей: объектные и субъектные. Объектные обратные связи отражают уровень, глубину, адекватность восприятия управляемыми объектами управляющих воздействий субъекта государственного управления (его органов), действительную их роль в развитии. Отсутствие или неполнота объектных обратных связей могут привести к неэффективности деятельности субъекта государственного управления. Субъектные обратные связи характеризуют целесообразность и рациональность собственной, внутренней организации и деятельности субъекта государственного управления в целом, его отдельных элементов. Формы субъектных обратных связей: контроль, анализ, оценка организации и деятельности государственных органов, выполнения своих обязанностей должностными лицами³⁴.

К числу основополагающих понятий теории государственного управления относится и понятие «метод государственного управления». Это способ воздействия государственных органов на управляемые объекты с целью реализации публичных функций в пределах их компетенции в установленном порядке. Важность выбора, адекватного целям, задачам и функциям управления, трудно переоценить. Встречаются различные классификации методов государственного управления. Приведем одну из наиболее распространенных в учебной литературе. Методы государственного управ-

³² Атаманчук Г.В. Указ. соч. С. 166; Охотский Е.В. Указ. соч. С. 422.

³³ Атаманчук Г.В. Указ. соч. С. 168.

³⁴ Там же. С. 121–122.

ления делятся на две группы: 1) методы функционирования органов государственной власти (правового регулирования, убеждения, принуждения, публичного администрирования, государственного контроля); 2) методы обеспечения реализации целей и функций государственного управления (административные, социально-политические, экономические, оперативно-исполнительные, подбора и расстановки управленческих кадров, контроля, социально-психологические, политтехнологические).

Система государственного управления строится, функционирует и развивается в соответствии с принципами, которые представляют собой закономерности, отношения или взаимосвязи общественно-политической природы, выраженные в виде теоретических положений, в большинстве своем законодательно закрепленные. Принципы делятся на **общие** (*социально-ценностные* принципы: демократизм, законность, федерализм, социальная ориентированность, гуманизм; *социально-функциональные* принципы: научной обоснованности, правовой упорядоченности, разделения властей, информационной достаточности), **специальные**, лежащие в основе управленческой деятельности органов государственной власти (иерархичность, оптимальное сочетание централизации и децентрализации, сочетание единоначалия и коллегиальности, конкретность, единство распорядительства, субсидиарность, делегирование полномочий, персональная ответственность), **частные** принципы, касающиеся отдельных подсистем государственного управления, например, принципы государственной службы³⁵.

Функции государственного управления характеризуют непосредственно процесс воздействия на общественные отношения для достижения целей и задач государственного управления. К общим функциям государственного управления относятся организация, планирование, прогнозирование, мотивация, регулирование, контроль и бюджетирование.

Деятельность государственных органов по достижению поставленных целей осуществляется в определенных формах. Традиционно выделяют:

– *правовые формы государственного управления* (подготовка и издание законов и иных нормативных правовых актов, заключение договоров, регистрация, лицензирование, использование мер административного воздействия). Применение правовых форм предполагает наступление определенных юридических послед-

³⁵ Там же. С. 236; Охотский Е. В. Указ. соч. С. 156–162.

ствий. Действия субъекта управления при этом носят императивный и формально-определенный характер;

– *организационные формы государственного управления* (принятие управленческих решений (стратегических и тактических), определение путей и средств их реализации, принятие оперативных мер реагирования в кризисных ситуациях). Организационные формы характеризуются гибкостью, предполагают проведение широкого спектра мероприятий. Итогом их применения зачастую является управленческое решение, которое впоследствии приобретает правовую форму. Организационные и правовые формы государственно-управления тесно взаимосвязаны и на практике дополняют друг друга.

Государственное управление и государственная политика реализуются посредством обширного спектра инструментариев, содержание и формы которых в совокупности отвечают целям и задачам государственного управления в целом и в отдельных сферах.

На основе различных критериев классификации современные отечественные специалисты выделяют различные виды государственного управления.

В зависимости от исторических типов государства можно дифференцировать особенность управления в современном и традиционном государствах³⁶. В традиционном (рабовладельческом, феодальном) государстве управление имеет такие признаки: осуществляется не на постоянной основе (по случаю); слабое развитие обратных связей; неразвитость бюрократического аппарата. Государственное управление в современном государстве характеризуется постоянным вмешательством в общественную жизнь, рациональностью, научной основой управления; осуществляется созданным для этого бюрократическим аппаратом; управление более сложным обществом требует развития обратных связей, участия общества.

В зависимости от степени участия современного общества в государственном управлении, формирующейся под влиянием разных факторов и комбинации методов управления (принуждения-убеждения), складывается особый режим управления, или политический (государственный) режим, – демократический, авторитарный и тоталитарный. Политический режим – это способ властвования, который характеризует взаимоотношения правящей элиты и населения и представляет собой совокупность мето-

³⁶ Андреева И. А. «Современное государство» как исторический тип // История государства и права. 2011. № 2. С. 16–19; Рузаваев Н. В. Понятие и признаки традиционного государства // Управленческое консультирование. 2008. № 3. С. 51–71.

дов практического осуществления государственной власти. Более успешным и устойчивым политическим режимом современного государства, как показывает история, является демократический политический режим, который повсеместно пришел на смену авторитарному политическому режиму, преобладавшему в XIX в. Признаки демократического режима (наличие механизмов, обеспечивающих участие народа в управлении (выборность органов власти, контроль за деятельностью государственных органов, развитие самоуправления); приоритет методов убеждения, стимулирования над методами принуждения; наличие механизмов, обеспечивающих идеологическое разнообразие в обществе) обуславливают особенности демократического государственного управления, в том числе его адаптивную способность.

Однако современное государственное управление в XX в. развивалось и по антидемократическому сценарию. В ряде государств существовал тоталитарный политический режим, т. е. такой способ властвования, который характеризуется полным (тотальным) контролем государства над всеми сферами жизни общества, что возможно при наличии следующих характеристик: всеобщая государственная идеология; монополия на власть одной партии, сращивание государственного и партийного аппарата; чрезмерная централизация в управлении государством; концентрация власти в руках государственного (партийного) лидера; ведущее место в управлении принадлежит методам принуждения, что обеспечивает карательным органам исключительное место в госаппарате.

Виды государственного управления³⁷ в соответствии с критерием:

- 1) иерархическая структура или уровни власти:
 - федеральное государственное управление;
 - региональное государственное управление;
 - местное государственное управление;
- 2) объект управленческого воздействия:
 - функциональное государственное управление (отраслевое и межотраслевое): предполагает наличие вертикальной соподчиненности от центра до предприятия;
 - территориальное государственное управление: направлено на рациональное размещение производства, углубление специализации и комплексное развитие регионов, выравнивание уровней их экономического и социального развития;
- 3) цели, задачи и временные рамки:

³⁷ Охотский Е. В. Указ. соч. С. 47–52.

– стратегическое государственное управление (предполагает долгосрочную ориентацию развития общества по отдельным направлениям, сферам, объектам и территориям, определяет цели развития общества и задает основной вектор деятельности каждому звену управления);

– тактическое государственное управление (конкретные действия по реализации намеченных целей);

– оперативное государственное управление (решает текущие или возникающие в результате нежелательных отклонений задачи);

4) содержание и методы управленческого воздействия:

– политическое (разработка политики, принятие политических и соответствующих правовых решений, их практическая реализация);

– экономическое (процесс принятия и реализации государственных решений, касающихся экономической сферы);

– административное (проведение политики с помощью эффективного, ответственного и «прозрачного» государственного администрирования);

– социальное (организация и управленческие процедуры в гражданском обществе, защищающие культурные и религиозные ценности, создающие благоприятную атмосферу для самореализации личности).

Контрольные вопросы

1. Что такое управление? Чем оно отличается от саморегуляции?

2. Назовите основные компоненты управляющего воздействия.

3. Чем отличается государственное управление от других видов социального управления?

4. Раскройте смысл понятия «государственное управление».

5. Каково значение принципов государственного управления для управленческой практики?

ГЛАВА 2. БЮРОКРАТИЯ В МЕХАНИЗМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Реформы, перманентно происходящие в России в конце XIX в., все XX столетие и в начале XXI в., неизбежно ставили вопрос о поиске более эффективной модели государственного управления. В ходе проводимых преобразований особое место занимают процессы, связанные с развитием бюрократии.

При этом трудно назвать другой социальный феномен, который порождает такие же противоречивые оценки: с одной стороны, признается значимость бюрократии в государственном управлении, а с другой – бюрократу свойственно получать негативные характеристики со стороны общества³⁸. В то же время по опросам этого же населения выясняется, что более половины хотели бы связать свою жизнь с работой в органах государственного управления.

Конечно, история становления бюрократизма как формы реализации власти уходит корнями в древний мир и связана с формированием и становлением государства как социального института. Однако стройные административно-бюрократические органы Древних Египта и Рима были разрушены одновременно с исчезновением этих государств как самостоятельных субъектов. Раннее Средневековье с формированием новой государственности еще не создало предпосылок формирования бюрократического аппарата – таковые возникли лишь в позднее Средневековье, в период становления централизованных европейских государств.

Появление не формального, а фактического бюрократического государства характеризуется переходом от патримониальной практики властвования к публично ориентированной, осуществляемой на основе все большего делегирования полномочий. Все это происходит, конечно, при усилении влияния самой бюрократии, институционализации ее как особой социально-профессиональной группы.

§ 1. Бюрократия как способ функционирования современного государства

Впервые в оборот понятие «бюрократия» ввел французский экономист и предприниматель Венсан де Гурне³⁹ в 1745 г. Он соеди-

³⁸ Исследователями феномена бюрократии был выстроен ассоциативный ряд из таких слов – «вор», «барин», «берет взятки», «глупый», «козел», «морда» и т. д. // *Лукин В.А. Становой хребет и раковая опухоль: функции и дисфункции бюрократии в лингво-семиотическом освещении* // Политическая лингвистика. 2014. № 2 (48). С. 72–88.

³⁹ Жак Клод Мари Венсан, маркиз де Гурнэ (фр. Jacques Claude Marie Vincent, marquis de Gournaу, 28 мая 1712 г. – 27 июня 1759 г.) – французский коммерсант

нил два языка: французский (*bureau* – «канцелярия») и греческий (*κράτος* – «власть»). Примечательно, что уже изначально Венсан де Гурне вложил в это слово негативный оттенок. Он считал, что бюрократия ограничивает власть либо монарха, либо народа, хотя и признавал, что осуществлять властные полномочия возможно только с помощью назначенных чиновников.

Сейчас понятие «бюрократия» устойчиво входит в социальный лексикон и является неотъемлемой характеристикой государственного управления в современном государстве. В ее обозначении в разных странах, конечно, есть своя специфика. В Великобритании работников государственных учреждений называют служителями короны, во Франции используется термин «*fonctionnaire*», который происходит от принятого там обозначения системы государственных учреждений «*fonction publique*». В России широко распространено понятие «чиновничество»⁴⁰. Однако повсеместно бюрократия является способом функционирования современного государства, его признаком.

Согласно широко распространенным представлениям бюрократия сочетает в себе, казалось бы, такие противоречащие друг другу свойства, как неэффективность и угрожающее могущество. Бюрократия отличается некомпетентностью, волокитой и заботой лишь о своем благополучии, и в то же время ей свойственны манипуляции, обструкционизм и интриганство. С бюрократией пытаются бороться самыми различными доступными методами. Правые стремятся ограничить бюрократию на благо свободного рынка. Центристы выступают за реформацию бюрократии, чтобы сделать ее более открытой и ответственной. Левые желают поменять ее на самоуправление.

Современные представления о сущности и роли государственной бюрократии родились, во-первых, из представлений о необходимости разделения политической и административной власти (подробнее об этом изложено в главе 1) и неизбежности профессионализации последней, и, во-вторых, из становления бюрократии как самостоятельного класса, являющегося объектом научного исследования.

Одной из причин формирования бюрократии в качестве относительно самостоятельного социального класса стали требования к образованию. В условиях всеобщей неграмотности населения зна-

и реформатор французской экономики.

⁴⁰ Пушкарева Г.В. Государственная бюрократия как объект исследования // Общественные науки и современность. 1997. № 5. С. 77.

ние письма и счета выгодно отличало соискателей вакансий на государственную службу. Формирующаяся бюрократия, таким образом, усиливала роль государственной власти (в том числе и в межгосударственных отношениях), что делало ее необходимой в реализации государственной власти. Постоянное участие в решении государственных вопросов, зачастую на основе делегированных полномочий, сделало бюрократию незаменимой для самой власти, освободив последнюю для решения стратегических вопросов либо просто для приятного времяпрепровождения.

Другим фактором институционализации бюрократии стал выходящий на первое место общественный интерес, превалирующий над частным. Более того, бюрократия, начавшая оформляться как класс, стала требовать своей доли в распределении ресурсов. Но несмотря на то что существование бюрократии неизменно порождает проблемы, на сегодняшний день без нее просто нельзя обойтись.

Специалистами выделяются три главные проблемы, которые порождаются бюрократической организацией управления.

1. *Обезличенность*. Бюрократия должна решать конкретные человеческие проблемы. При этом отчуждение от клиента помогает соблюдать их равноправие, но лишает людей их индивидуальности. Все проблемы подстраиваются под общий для всех стереотип и решаются принятым в прошлом образом. Следствием такого подхода является дегуманизация и превращение личности в стандартную папку на столе перед чиновником.

2. *Ритуализм*. Американский социолог Р. Мертон этим термином обозначил поглощенность правилами и установлениями, в результате ставящую под угрозу эффективность деятельности организации. Это объясняется тем, что шаблонная процедура принятия решений чаще всего проходит все нужные инстанции и согласования, но при этом занимает столько времени, что актуальность этого решения достигает нулевой отметки.

3. *Инерция*. Бюрократия создавалась в целях решения конкретных проблем, однако это совсем не значит, что когда проблемы будут преодолены, то организация прекратит свое существование. Бюрократия, как и все остальные организации, стремится выжить. В отличие от иных структур у бюрократии имеются огромный опыт и огромные возможности, чтобы не произошел ее роспуск. Вследствие этого бюрократическая организация продолжает функционировать, уже не завися от того, для чего она была создана⁴¹.

⁴¹ Морозов В.А. Рационализация управления и бюрократизм // Экономика и управление в XXI веке: тенденции развития. 2016. № 33-1. С. 8.

Из вышесказанного можно сделать вывод, что бюрократия имеет как минимум два распространенных понимания. В *широком смысле* бюрократия – это такая система управления, которая основывается на вертикальной иерархии и пытается достигать поставленных перед нею целей наиболее результативным способом. Многими современными учеными под бюрократией понимается не только управленческая система, осуществляемая специальным властным аппаратом, но также и этот аппарат. В *узком смысле* – это социально-профессиональная группа государственных гражданских служащих, принадлежность к которой можно определить по признаку должности индивида⁴².

Бюрократию как феномен исследовала целая плеяда мыслителей. Но в современный период основу ее изучения заложил Гегель. Он считал бюрократию средоточием государственного сознания и наиболее выдающейся образованности, основой формирующегося среднего класса. Им рассматривалась триада: население (гражданское общество) – бюрократия – государство. Однако такое место она может занять, по мнению Гегеля, только в прогрессивных странах Запада. В странах патриархального типа (к каким он относил и Российскую империю) бюрократия будет играть деструктивную роль, потому что в России есть только немногочисленный правящий класс и подчиненное крепостное крестьянство⁴³.

Гегель рассматривал общество в его триединстве: промышленники, аграрии и чиновники (бюрократия). Он считал бюрократию социальным институтом централизованного государства, цементирующим его и урегулирующим турбулентность интересов различных групп и слоев населения. Гегель считал чиновников одной из главных (наравне с военными) сил сохранения государства, придавал им идеальные черты: образованность и интеллигентность. Он утверждал, что именно государство (через свою бюрократию) может выражать, в отличие от граждан и их объединений, интересы общества. Бюрократия – дух государства.

В концепции Гегеля присутствуют элементы абсолютизации бюрократии, ее априорного совершенства. Он недооценивал негативные аспекты бюрократизма – крайнего проявления бюрократии, полагая, что ей свойственны стабильность, развитый интеллект и правовое сознание⁴⁴.

⁴² *Филатова О.В.* Государственная бюрократия как институт управления и социально-профессиональная группа в современной России: особенности формирования и функционирования: автореф. дис. ... канд. социол. наук. М., 2013. С. 11.

⁴³ *Гегель Г.В.* Философия права. М., 1990. С. 196.

⁴⁴ *Воротников А.А.* Бюрократия и государство: история взаимоотношений // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 4 (99). С. 108.

Исследователем, оставившим яркий след в развитии взглядов на природу и сущность бюрократии, был Карл Маркс. Он, на первый взгляд, следовал логике гегелевской диалектики, но которую поставил с головы на ноги. Маркс отождествлял понятия «бюрократия» и «бюрократизм». Однако, сообразно своей классовой теории, он считал бюрократию не формой реализации государственной власти, «универсальным проявлением государственного разума», а одним из самостоятельных классов, наравне с буржуазией и рабочими. Маркс считал бюрократов своего рода «надсмотрщиками» над рабочими, т. е. не разводил их с политическим (правлящим) классом. «Так как бюрократия, – писал он, – делает свои «формальные» цели своим содержанием, то она всюду вступает в конфликт с «реальными» целями. Она вынуждена поэтому выдавать формальное за содержание, а содержание – за нечто формальное. Государственные задачи превращаются в канцелярские задачи или канцелярские задачи – в государственные. Бюрократия есть круг, из которого никто не может выскочить»⁴⁵. Конечной целью бюрократизма, считал Маркс, является сосредоточие своих интересов на формальной стороне управления, игнорируя при этом общественные. Для объяснения своего утверждения он использовал понятие «государственный формализм», соотнося его с гегелевским «аппаратом управления государством». В капиталистическом обществе бюрократия лишь обслуживает интересы правящего класса – буржуазии. Хотя в своей работе «Восемнадцатое брюмера Луи Бонапарта»⁴⁶ Маркс указал на то, что государственный аппарат может выступать в качестве самостоятельной силы, такая ситуация являлась ответом на острый кризис и неизбежно должна была носить временный характер. Вместе с тем следует подчеркнуть, что марксистская теория не рассматривает бюрократию как самостоятельную социальную силу. Согласно Марксу бюрократия, которая сама не является классом, исполняет функцию подчинения эксплуатируемого класса господствующему⁴⁷.

Дальнейшее развитие представлений о бюрократии было связано с определенным этапом развития общественных отношений, основанных на капиталистическом производстве. На смену патриархальной системе правления приходит новый тип бюрократи-

⁴⁵ Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения: в 39 т. 2-е изд. М., 1955. Т. 1. С. 271.

⁴⁶ Маркс К. Восемнадцатое брюмера Луи Бонапарта // Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения: в 39 т. 2-е изд. М., 1957. Т. 8. С. 115–217.

⁴⁷ Белова Т.А. Изучение бюрократии зарубежными исследователями: к постановке проблемы // Омский научный вестник. 2014. № 4 (131). С. 6.

ческой организации – бюрократия рациональная (от лат. *ratio* – «разум, разумный»). Она была основана уже не на традициях, а на рациональном объяснении необходимости функционирования. Происходил процесс объективизации государственного управления, и личная преданность чиновника сюзерену уже стала сдерживающим фактором. Средневековый тип властвования характеризовался полным сумбуром: не существовало единых правил делопроизводства, «приемных часов», законы трактовались по-разному. Персонификация должности, отождествление себя с властью порождали административный произвол. Сдерживающим фактором была только низкая грамотность населения, не позволяющая понять, нарушены его права или нет. Однако повышение грамотности населения, расширение слоя образованных горожан начало «давить» на чиновничество, заставляя их изменять привычный образ выполнения должностных обязанностей. Это время объективно востребовало новые рекомендации управленцам. И одним из первых, кто осмыслил изменившуюся реальность, в которой формировалась новая государственная бюрократия, стал *Макс Вебер* – немецкий социолог конца XIX – начала XX вв. Он известен, среди прочего, своей *теорией рациональной бюрократии*.

Вебер считал процесс формирования бюрократического государства важнейшей качественной характеристикой смены эпох с феодальной к капиталистической. Его точка зрения на бюрократию имеет многие схожие черты с идеями К. Маркса. В частности, они оба подчеркивали ее управленческую функцию. Но если Маркс акцентировал внимание на подчиненности бюрократии господствующей буржуазии, то Вебер уже выделял управленческую составляющую бюрократии, хотя и не отрицал связь чиновничьего аппарата с интересами правящего класса. Он пошел дальше – выделил бюрократию как самостоятельный (конечно, относительно) социальный класс.

Именно Вебер ввел понятие «рациональная бюрократия», переводя вектор ее усилий на оптимизацию социальных отношений в связке общество – власть (государство). Эти идеи были позитивно восприняты представителями государственных и производственных организаций. Подтвердился его тезис о том, что бюрократизм возможен только при наличии бюрократии, а она, в свою очередь, не может существовать без власти. Но это не значит, что бюрократизм является неустранимой деформацией государственного управления. Наоборот, реализация принципов рациональной бюрократии, сформулированных Вебером, как раз и является той силой, способной преодолеть указанную деформацию.

Суть теоретического конструкта Вебера о бюрократии состоит в следующих постулатах:

- профессионализм должен устранить некомпетентность;
- номос (др.-греч. *νομος*, *nomos* – бог законов, постановлений и указов в Древней Греции) должен изживать самоуправство;
- должна быть создана система приема на государственную службу, учета заслуг и достижений.

Суммируя эти утверждения, можно выделить три главных идеологических аксиомы:

- бюрократия должна эффективно служить любому политическому режиму, но не вмешиваться при этом в политику;
- это наилучшая из всех возможных форм организации;
- важнейшее ее достоинство – независимость от субъективных (человеческих) влияний на принятие решений⁴⁸.

Максимально персонифицированная система исполнения чиновниками своих обязанностей, по мнению Вебера, должна быть заменена компетентными и бесстрастными исполнителями. Эта деятельность должна опираться не на личные предпочтения и субъективное интерпретирование норм права, а на упорядоченность делопроизводства, освобожденного от пристрастных влияний. Правила исполнения чиновниками своих обязанностей должны быть унифицированы, не давать возможности для злоупотребления. То есть по Веберу должна быть создана организация, основанная на универсальных и безличных правилах, имеющая пирамидальную структуру⁴⁹. Основой эффективного механизма государственной власти должно стать *обезличенное чувство служебного долга*⁵⁰.

По Веберу бюрократия в ее наиболее развитой форме обладает следующими чертами:

- члены коллектива лично свободны и подчиняются лишь закону в отношении их безличных официальных обязанностей, до минимума сводится зависимость индивида от воли и произвола других людей;
- вводится жесткая иерархия должностей, четкие правила взаимоотношений между работниками и управленческими структурами;
- должностные функции нормативно определены и разделены;

⁴⁸ Оболонский А. В. Кризис бюрократического государства: реформы государственной службы: международный опыт и российские реалии. М., 2011. С. 35.

⁴⁹ Weber M. Bureaucracy // From Max Weber. N. Y., 1946.

⁵⁰ Вебер М. Избранное. Образ общества. М., 1994. С. 71.

- должностные лица назначаются на основе договора и подбираются согласно профессиональной квалификации;
- служащие получают вознаграждение в денежной форме и имеют право на пенсию;
- исполнение должностных обязанностей является главным и единственным профессиональным занятием чиновника;
- гарантированность карьерного роста чиновника как специальная система роста человека по должностной и профессиональной лестнице;
- злоупотребление служебным положением – тяжкое преступление; должностное лицо не может «присвоить» ни должность, ни полномочия, ни доходы, которые ему не принадлежат;
- чиновник подчиняется строгой дисциплине и непрерывному контролю при исполнении своей должности⁵¹.

Разрабатывая принципы рациональной бюрократии, Вебер руководствовался необходимостью устранения некомпетентности, поступления на государственную службу не из-за личной преданности, а на основании заслуг и достоинств, определяющей формой реализации которых являются публичные требования к кандидатам и прозрачная и открытая система испытаний. Он считал, что «подлинной профессией настоящего чиновника... не должна быть политика. Он должен «управлять», прежде всего, беспристрастно... *Sine ira et studio* – без гнева и пристрастия должен он вершить дела. Итак, ... чиновник не должен делать именно того, что всегда и необходимым образом должен делать политик – как вождь, так и его свита, – бороться»⁵².

Заслуга Вебера состоит и в том, что ему удалось лишить понятие «бюрократия» эмоционально-негативного оттенка и непримиримо-классового идеологического подтекста, придать этой категории универсальный характер и нормальный человеческий смысл. В оптимально выстроенной бюрократии он видел выражение высшей социальной рациональности, предполагающей организационную четкость, дисциплину, административную и должностную регламентацию, персональную ответственность, специализированное образование чиновников. Рациональная бюрократия по Веберу – это «чистый тип легального господства», верный путь перехода от дилетантизма к профессионализму.

⁵¹ *Охотский И.Е.* Противодействие бюрократизму и коррупции – важнейшее направление организационно-правового укрепления и нравственного оздоровления системы государственного управления // *Право и управление. XXI век.* 2008. № 1 (6). С. 87.

⁵² *Вебер М.* Политика как призвание и профессия // *Вебер М.* Избранные произведения. М., 1990. С. 666.

Несмотря на критику веберовской теории рациональной бюрократии, ее ценность непреходяща и в современный период. Ее основные принципы институционализированы и совершенствуются. Это и рационализация структуры государственного аппарата; оптимизация полномочий и функций государственных органов и их структурных подразделений; регламентация должностных обязанностей персонально каждого государственного служащего; внедрение административных регламентов; обеспечение непрерывности профессиональной подготовки и переподготовки работников по максимально возможной номенклатуре специализаций; де бюрократизация отношений с бизнесом; внедрение более действенных форм социального контроля за деятельностью аппарата; передача на аутсорсинг многих государственных услуг. Можно сказать, что вследствие критики его концепции утвердилась более реалистическая концепция бюрократии.

§ 2. Современные представления о бюрократии

В современный период роль бюрократии в повышении эффективности государственного управления возрастает. На это указывают известные зарубежные исследователи, занимающиеся изучением влияния бюрократического аппарата на экономический рост. Они изучали степень соответствия государственных хозяйственных организаций веберовскому идеальному типу бюрократии как один из факторов экономического роста⁵³. Административные реформы, идущие в нашей стране с 2010 г., одной из главных своих целей ставят повышение эффективности механизма реализации государственной власти, основу которого составляет бюрократический аппарат. Развивающееся гражданское общество, формирующееся гражданское самосознание неизбежно приводит к повышению интереса, как и посредством чего государство исполняет свои обязательства по отношению к гражданам. Как отмечают исследователи, «институты гражданского общества и граждане являются клиентами исполнительной власти и выступают за прозрачность, открытость и отзывчивость государственных органов, требуют эффективности и гарантий качества услуг общественного сектора»⁵⁴. Однако, по мнению исследователей этого феномена, одной из причин бюрократизма является инфантилизация общественного сознания. Социальная общность, сложившаяся еще в советский период и не утратившая своих предпочтений в современный, во многом осталась социальными иждивенцами. Целый ряд гражданских функций, в том числе связанных с внешним контролем за бюрократией, они возложили на сословие начальников, т. е., по сути, на самих бюрократов⁵⁵.

Веберовская модель создала основу современной теории бюрократии, но изменившийся в XX в. социально-политический ландшафт неизбежно повлек за собой необходимость пересмотра и дополнения его принципов рациональной бюрократии. Суть современных взглядов на феномен бюрократии состоит в приспособо-

⁵³ Эванс П., Раух Д.Э. Бюрократия и экономический рост: межстрановой анализ воздействия «веберизации» государственного аппарата на экономический рост // Экономическая социология. 2006. Т. 7. № 1. С. 38–60.

⁵⁴ Клименко А.В. Механизмы нового государственного управления и модернизированной бюрократии в концепции административной реформы // ЧиновникЪ. 2005. № 5 (39). URL: <http://chinovnik.uara.ru/modern/article.php?id=605> (дата обращения: 07.07.2019).

⁵⁵ Кара-Мурза С. Г., Патоков В.В. Россия: точка 2010, образ будущего и путь к нему. М., 2010.

блении веберовской модели к изменившимся условиям хозяйственной и управленческой практики, в переходе к построению более реалистической модели рациональной бюрократии.

Сегодня различают 3 вида бюрократии⁵⁶.

1. *Аппаратная, или классическая.* Такой вид бюрократии является фундаментом управления в большинстве министерств и ведомств, в многочисленных учреждениях как государственного, так и местного управления. Кроме того, бюрократия такого вида является основой управления на предприятиях со стабильной структурой и мало изменяющимися отношениями с внешней средой.

Руководители, входящие в состав этих структур, в своей работе мало пользуются профессиональными знаниями, потому что основной их функцией является реализация общих принципов управления.

2. *Профессиональная бюрократия.* При таком виде бюрократии руководители обладают глубокими теоретическими и практическими знаниями в самых узких сферах деятельности, которые ограничиваются только ролевыми требованиями. Основные характеристики деятельности профессиональных бюрократов:

- высокая степень компетентности и специализации;
- учет как процесса управления, так и условий его протекания;
- в сравнении с аппаратной бюрократией данный вид бюрократии характеризуется меньшей формализацией; у профессиональной бюрократии больше свободы в принятии решений в рамках своей деятельности, потому что руководитель высшего ранга не имеет понятия о решениях специфических и узких вопросов деятельности;
- структурирование рабочих мест по функциональным и иерархическим признакам, но централизованное принятие решений управления.

3. *Адхократия* (от лат. *ad hoc* – «специально для этого, для этой цели») – вид бюрократического управления, зародившийся в 1970-е гг. Впервые этот термин использовал А. Тоффлер, обозначив им организационную структуру, ядром которой являются временные рабочие группы, создающиеся в целях решения одной задачи или проекта. Под адхократией понимается аппарат управления, который состоит из работников, профессионально выполняющих функции управления. Данная стремительно изменяющаяся адаптивная структура организуется вокруг проблем, решаемых группами специалистов с разными профессиональными знаниями,

⁵⁶ Поршнев А. Г. Управление организацией: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2007.

которые подобраны в соответствии с ситуацией. В адхократии нет многих недостатков, которые присущи бюрократии, и поэтому она наиболее результативна в современных условиях и имеет перспективу в будущем.

Формирование управленческих команд, созданных для решения конкретных задач, является эффективным способом преодоления бюрократизма. Конечно, есть перманентная бюрократическая деятельность – например, в многофункциональных центрах оказания государственных и муниципальных услуг, работающих по принципу конвейера. Там не предполагается необходимость тесной связки между бюрократами. Иное дело – решение отдельных государственных задач, результат которых крайне важен для страны, отрасли, ведомства или организации. Любое замедление процесса, связанное с бюрократическими издержками, может заволочить его, заставить потерять темп и, в конечном счете, нивелировать цель изменений. Поэтому наряду с созданием в командах групп «генераторов изменений» не менее важно качество бюрократического аппарата, понимающего общую миссию изменений и работающего в унисон с авангардной командой.

Выделяют следующие черты новых концепций бюрократии⁵⁷.

1. *Отказ от представления модели бюрократической организации как наилучшего механизма решения проблем для всех случаев.* Так, В. Остром считал, что практическое воплощение веберовского идеального типа полностью развитой бюрократии в современном обществе способно создать такую бюрократическую машину, в которой профессиональные бюрократы соединятся в цепи, а граждане превратятся в зависимые массы, в беспомощных дилетантов при своих «политических» хозяевах⁵⁸.

2. *Признание проявления в бюрократической системе разного рода дисфункций.* Это позволило признать, что эффективность бюрократии не абсолютна.

3. *Рассмотрение субъективного фактора уже не как источника помех, подлежащего уменьшению и в идеале устранению, а как неотъемлемого компонента любой реальной организации.*

4. *Признание зависимости и взаимодействия бюрократии с окружающей средой, в которой она существует.* С учетом среды, в которой действуют организации, могут формироваться механиче-

⁵⁷ Костенко Е. П., Михалкина Е. В. История менеджмента: учеб. пособие. Ростов н/Д, 2014. С. 365–366.

⁵⁸ Чиркин В. Е. Государственное и муниципальное управление: учебник. М., 2003. С. 176.

ская и органическая бюрократии. Механическая модель эффективна только в стабильных обществах, но уже не соответствует условиям современного динамичного мира. Органическая модель носит более адаптивный характер.

5. *Признание возможности создания модели организации на основе синтеза формальных компонентов веберовской модели с неформальными.*

Одной из целей дебиюрократизации государственного управления является создание так называемого «открытого» бюрократизма (например, концепция электронного правительства). Если экстраполировать представления Карла Поппера об открытом и закрытом обществе в плоскость бюрократизма, то можно выделить «открытый» и «закрытый» бюрократизм. Опираясь на идеальные модели в сфере государственного управления, закрепленные в российском законодательстве, мы можем выделить системообразующие компоненты «открытого» бюрократизма: четко определенные функции, правила их выполнения и следования им, реализацию мотивационной составляющей, уровень прозрачности процесса осуществления управленческой деятельности на всех его этапах и реальную возможность контроля над ней. Все эти моменты отражены в концепции электронного правительства, о формировании которого заявляет высшее руководство нашей страны⁵⁹.

Фактически это ситуация, когда у исполнительной власти (где в основном и сосредоточены бюрократические девиации) не остается скрытых от общества форм деятельности, которые непосредственно касаются его. Участие общественности в принятии управленческих решений (примером может служить web-платформа «Активный гражданин»), открытие механизмов исполнения административных функций, ранее скрытых от глаз «посторонних», снижают возможность бюрократов манкировать своими полномочиями.

Таким образом, можно констатировать, что все современные теории бюрократии сводятся к следующей сути:

- переход от государственного администрирования к государственному менеджменту;
- переход от бюрократической организации к горизонтальным отношениям партнерства, кооперации, рыночного обмена;
- переход от логики учреждения к логике обслуживания;

⁵⁹ Прокуратов И.В. Феномен открытого бюрократизма: размышляя над теорией открытого общества К. Поппера // Вестник Ивановского государственного университета. Серия: гуманитарные науки. 2011. Вып. 2. Философия. С. 50–51.

- переход к разделению функций политики и обслуживания граждан;
- переход к передаче на контрактной основе части функций государственных учреждений частным фирмам.

Однако до сих пор бюрократии удается противостоять подобным поползновениям, и прогноз М. Вебера, написавшего в свое время: «Приближается диктатура чиновника», – сбывается. Это объясняется тем, что бюрократия обладает удивительной способностью справляться с трудными управленческими задачами в массовом индустриальном и постиндустриальном (современном и постсовременном) обществе.

Но реформы государственного аппарата, направленные, в числе прочего, на дебиюкратизацию управленческой деятельности, не во всем достигли желаемых результатов. Рыночный механизм решения проблем государственного управления как универсальный способ был переоценен. Так, акценты государственного управления оказались сдвинуты от *общественного* служения в сторону экономической эффективности. Соответственно, чиновники, занятые исполнением обязанностей государственной службы, во главу угла ставили не социальную, а экономическую эффективность. К недостаткам такого типа властвования, который повысил уровень бюрократизации управления, относятся:

- злоупотребление инициативностью («усмотренческое» поведение государственных служащих);
- распространение коррупции в государственных аппаратах тех стран, где отсутствует должный уровень административной культуры, блокирующий психологию соблазна злоупотреблений;
- игнорирование того очевидного факта, что не вся служебная деятельность государственных служащих и функции государственных органов являются клиентоориентированными;
- недостаточный учет специфики государственно-служебных отношений и связанных с ними ограничений;
- разрушение корпоративного сознания государственных служащих вследствие неограниченных переходов из других структур, в особенности из бизнес-сектора⁶⁰.

В числе признаков бюрократизированности государственного аппарата можно выделить следующие:

- широкое участие должностных лиц в коммерческих предприятиях, несмотря на существующие запреты, зафиксированные в законодательстве;

⁶⁰ *Оболонский А. В.* Кризис бюрократического государства: реформы государственной службы: международный опыт и российские реалии. М., 2011. С. 54.

- возможность фильтрации информации, представляемой высшим должностным лицам, о реальном положении дел в обществе;
- допустимость и бесконтрольность использования административного ресурса, ограничение участия институтов гражданского общества в управлении, игнорирование их инициатив;
- нечувствительность к изменениям, нежелание учитывать растущие (изменяющиеся) потребности людей;
- правовой нигилизм: ориентирование на указания (распоряжения) вышестоящего начальства, даже если они вступают в противоречия с нормами права;
- противопоставление бюрократов, власть которых основана на приказе, и специалистов, выполняющих основные задачи.

Таким образом, несмотря на то что бюрократическая модель реализации властных полномочий превалировала над любыми другими моделями управления, она не отвечает требованиям современности. Накопившиеся дисфункции начали дискредитировать бюрократию как эффективную форму управления. Дисфункция – социологическое понятие, означающее некорректное выполнение определенной функции. Другими словами, «социальная деятельность или институт имеет дисфункции тогда, когда некоторые из ее или его последствий препятствуют другой деятельности или другому институту». Неэффективность, по мнению Р. Мертона, вызывается теми же самыми принципами в деятельности организации, которые должны способствовать ее эффективности. Как отметил Президент России В. Путин в ежегодном Послании Федеральному Собранию РФ, «наше чиновничество еще в значительной степени представляет собой замкнутую и подчас просто *надменную касту*, понимающую государственную службу как разновидность бизнеса. И потому задачей номер один для нас по-прежнему остается повышение эффективности государственного управления, строгое соблюдение чиновниками законности, предоставление ими качественных публичных услуг населению... И если ... государство поддастся соблазну простых решений, то верх возьмет бюрократическая реакция»⁶¹.

Конечно, бюрократия, став сложным организмом и приобретя свойство самоорганизации, стала вырабатывать и свои правила (законы). Субъективный фактор является довлеющим над рациональной организацией, и Вебер это прекрасно понимал. Завоевав свои позиции в структуре общества, бюрократия как минимум не собирается их сдавать; как максимум же – она хочет их расши-

⁶¹ URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/36354> (дата обращения: 14.01.2019).

ритель. Получив от власти делегированные полномочия к распоряжению, в частности, ресурсами, бюрократия хочет их использовать и для личного обогащения. Это может быть осуществлено как легитимным способом (увеличением денежного содержания, расширением перечня льгот, компенсаций и прочих материальных и нематериальных благ), так и нелегитимным (самовольным сокращением своей функциональности, волокитой, созданием административных барьеров, коррумпированностью). Именно поэтому стройная теория рациональной бюрократии Вебера так трудно внедряется в практику государственного управления.

Наличие высокопрофессиональной, хорошо организованной и нравственно устойчивой бюрократии – неперемнное условие прочного авторитета государства, его эффективного и качественного функционирования. Понимание этого положения особо важно для России, где государство традиционно играло и сегодня играет значительно более важную роль, чем в большинстве цивилизованных стран мира, всегда было ведущей, а во многом и определяющей по отношению к обществу силой.

Контрольные вопросы

1. Что такое бюрократия?
2. Каковы основные теории бюрократии?
3. В чем суть «идеального типа» рациональной бюрократии по М. Веберу?
4. Какие различия в веберовском и марксистском подходах к анализу бюрократии?
5. Каковы особенности различных видов бюрократии?
6. Что представляет собой электронное правительство и электронная бюрократия?

ГЛАВА 3. СОЦИАЛЬНОЕ ПАРТНЕРСТВО В МЕХАНИЗМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

На современном этапе развития страны объективно востребован поиск таких форм объединения усилий институтов государства и гражданского общества, которые обеспечили бы сплоченность социума, необходимую для его социальной (политической, идеологической) устойчивости. Как отметил Т. Парсонс, «понятие иерархически упорядоченной, сохраняющей свои границы системы предполагает понятие функции как действия, отвечающего на ряд важнейших требований, иными словами, на ряд внешних и внутренних для этой системы условий»⁶². Таким образом, сохранение системы возможно лишь при условии ее успешной адаптации к внешнему окружению, обеспечиваемой адекватным поступающим вызовам формулированием целей и определением способов их достижения, выработкой таких стандартов, норм, которые, интегрируя общество, способствовали бы его выживанию.

В современном мире это возможно лишь на основе социального взаимодействия, принимающего характер гуманистической кооперации людей во всех сферах общественной жизни. Как отметил Ю. Хабермас, действия социальных субъектов должны координироваться «не эгоцентристскими просчитываниями успеха, а посредством актов достижения понимания. Участники коммуникативного действия не ставят свои успехи на первое место – они преследуют индивидуальные цели при условии, что они могут гармонизировать свои планы действия на основе общих ситуационных определений»⁶³. Государство в связи с этим, являясь особым субъектом социального взаимодействия, несет ответственность за его качество, за его трансформацию в форму подлинного социального партнерства. Такое партнерство должно стать духовно-ценностным ориентиром, целью деятельности органов государственного управления, при достижении которой власть будет восприниматься не как противоположная по отношению к обществу реальность, а как социально ответственная и заботящаяся о благосостоянии своих граждан; неотъемлемым компонентом деятельности, направленной на повышение качества работы государственных органов.

⁶² Парсонс Т. О социальных системах / под ред. В.Ф. Чесноковой, С.А. Белановского. М., 2002. С. 33.

⁶³ Habermas J. The Theory of Communicative Action. Vol. 1. Reason and Rationalization of Society. Boston, 1984. P. 286.

Таким образом, социальное партнерство является социальным феноменом, требующим пристального внимания в рамках изучения современной теории и механизмов государственного управления, в том числе и потому, что его формирование сталкивается с рядом барьеров, имеющих как ценностно-мировоззренческие, так и знаковые причины.

§ 1. Социальное партнерство: сущность, типы, формы и функции

В словарях термин «партнер» (от франц. *le partenaire*) означает «компаньон, соучастник, актер, агент, участник совместной деятельности». Нужно подчеркнуть, что это один из равноправных участников совместной деятельности (в игре, танце, бизнесе, на сцене и т. д.). Понятие «партнерство» применительно к административно-управленческой практике используется сравнительно недавно – с начала XX в., в исторической ретроспективе можно обнаружить идейные и институциональные предпосылки социального партнерства.

Одна из первых попыток осмысления необходимости *согласования интересов на договорной основе* была предпринята Т. Гоббсом. И хотя теория общественного договора, основанная на принципах протопартнерства, подразумевала ряд согласительных практик, все же партнерскими предлагаемые им отношения между обществом и государством можно назвать с натяжкой. Т. Гоббс был сторонником монархизма, примата аристократии в договорных отношениях. Обществу он отводил пассивную роль, оно должно согласиться с предложением государства, распредившего правомочия взамен на обещание обеспечить внешнюю безопасность и внутренний порядок.

Более последовательным в развитии теории общественного договора был Ж.-Ж. Руссо. И хотя высказанные им идеи чуть не стали причиной его гибели, а написанный им труд «Общественный договор» («*Contrat social*») был приговорен к сожжению, он смог сформулировать концепцию республиканизма, главная идея которой состояла в развитии отношений между государством и обществом посредством равноправных, взаимных обязательств. Она подразумевала более активное участие граждан в управлении государством, с акцентом на свободу и гражданское достоинство. Отличие взглядов Руссо и Гоббса состояло в различном определении результата договорных (партнерских) отношений между обществом и государством: у Гоббса это *безопасность*, а у Руссо –

общественная польза. Однако для современной практики границы между этими различиями стерты, т. к. и безопасность, и общественная польза являются целевыми установками современных практик социального партнерства.

Конечно, современному человеку идеи мыслителей XVII–XVIII вв. кажутся наивными, утопическими. Но именно они привели к возникновению теорий общественного устройства, основанных на рациональном объяснении необходимости смены доминантных практик социального управления на партнерские, которые характеризуют представления ученых XIX–XX вв.

Существует *три* основных подхода к интерпретации категории «социальное партнерство» применительно к государственному управлению, или три основные модели социального партнерства, – социально-трудовая, межсекторная и межинституциональная.

Социально-трудовая (трэд-юнионская, от англ. *trade-unionism*) **модель социального партнерства** основывается на понимании последнего как механизма регулирования социально-трудовых отношений. Так сложилось, что эта сфера исторически являлась наиболее конфликтной. Это произошло потому, что в ней затрагивались жизненные потребности одного из субъектов взаимодействия – наемного работника. Причем этот субъект был наиболее бесправным, незащищенным. Слабое развитие законодательства в сфере взаимоотношений между работниками и работодателями (трудом и капиталом) вызывало у собственников производств желание использовать свои преимущества в максимальной степени. Эксплуатация возможностей наемных рабочих зачастую превосходила их физический потенциал. С ростом образованности у рабочего класса возникла устойчивая потребность добиться своих прав и в случае нарушений защитить их. Этот процесс, в отсутствие встречного согласия работодателя, зачастую переходил в фазу непреодолимых, антагонистических противоречий. Работники при отстаивании своих прав переходили к активным протестным формам: стачкам, забастовкам, пикетам и пр. Работодатели, в свою очередь, действовали не менее радикально: нанимали штрейкбрехеров⁶⁴, массово увольняли работников, привлекали власти (полицию) к разгону пикетирующих и даже прибегали к помощи организованной преступности

⁶⁴ Штрейкбрехер (нем. *Streikbrecher*, буквально – «стачколом», т. е. «ломающий стачку») – лицо, нанимаемое, как правило, на стороне во время забастовки, отказывающееся участвовать в забастовке, занимающее сторону администрации в ее споре с забастовщиками и поддерживающее ее своим выходом на работу в период забастовки.

для физического наказания (убийства) организаторов протестных акций.

Можно предположить, что сложившаяся ситуация не имела выхода. Однако вследствие развития идей социального государства (об этом более подробно в следующей главе) власть все более активно стала вмешиваться в процессы согласования интересов работников и работодателей. *В современном периоде тридцатилетняя модель партнерства получила название би- и трипартистской.* Сначала это происходило путем принятия законодательства, гарантирующего права работников на максимальную продолжительность рабочего дня, уровня оплаты за труд, гарантий работникам вследствие временной нетрудоспособности и пр. И уже потом, когда социально-трудовые гарантии были институционализированы в практике, а субъекты отношений перестали видеть друг в друге противников (врагов), появился опыт согласования взаимных интересов «цивилизованным» способом, путем переговоров.

Таким образом, социальное партнерство в трудовой сфере выступало не целью удовлетворения взаимных интересов, а механизмом обеспечения прав наемных работников работодателями. Гарантом их соблюдения выступает государство, создавая для этого специальные органы для осуществления государственного надзора и контроля над выполнением и соблюдением работодателями требований трудового законодательства – *трудовые инспекции.*

Впервые в официальном обороте понятие «социальное партнерство» появилось в тексте Указа Президента РСФСР № 212 от 15 ноября 1991 г. «О социальном партнерстве и разрешении трудовых споров (конфликтов)». В настоящее время партнерские отношения в социально-трудовой сфере регулируются нормами раздела II «Социальное партнерство в сфере труда» Трудового кодекса РФ⁶⁵.

Межсекторная модель социального партнерства. Усложнение социальных отношений, появление новых субъектов, регулирующих свою деятельность самостоятельно, без непосредственной связи указание-подчинение со стороны государства востребовали новые механизмы согласования взаимных интересов. Секторами сторонники данного подхода обозначают три стороны: государственные органы, экономические субъекты (бизнес-сообщества) и некоммерческие организации (НКО). Каждый сектор реализует собственную целерациональную установку: государство решает общесоциальные проблемы, предпринимательские сообщества

⁶⁵ Трудовой кодекс РФ от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (в действ. редакции).

извлекают прибыль, некоммерческие организации решают социально-социальные вопросы. Необходимо было наладить взаимовыгодное, плодотворное сотрудничество.

Межинституциональная модель социального партнерства. По мере развития гражданского общества в России закономерно развивались и его институты. Произошел своеобразный раздел социальных институтов на институты государства и институты гражданского общества. К последним стали относить формы организации совместной деятельности людей, не связанные с государством. Они стали самодовлеющей силой, способной не только следовать в «фарватере» государственного управления, но и самой участвовать в нем. Эти структуры сами могут формировать повестку дня, влиять на общественное мнение и (через него) на государство. Ключевыми из этих институтов, помимо бизнес-сообществ и некоммерческих организаций (НКО), являются средства массовой информации (СМИ), религиозные объединения, политические партии⁶⁶. Они уже хотят быть не младшими партнерами, а равноправными с государством субъектами совместной деятельности. Это естественным образом вызвало необходимость формирования идеологии межинституционального социального партнерства и его оформления. Граждане стали активнее участвовать в контроле за работой государственных организаций, заниматься деятельностью, традиционной для государства (например, участием в охране общественного порядка)⁶⁷.

Таким образом, началось формирование следующих ключевых характеристик партнерства, которое впоследствии приобрело качество *социальности*:

- активное взаимодействие;
- удовлетворение взаимных интересов и потребностей;
- добровольный отказ от конфронтации (противоборства);
- избрание сторонами стратегии достижения оптимального компромисса и выработки взаимовыгодного соглашения.

Новый тип социального партнерства для успешного функционирования должен соответствовать ряду критериев:

- взаимовыгодность совместной деятельности;

⁶⁶ О средствах массовой информации: Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1; О свободе совести и о религиозных объединениях: федер. закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ; О политических партиях: федер. закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

⁶⁷ Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федер. закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ; Об участии граждан в охране общественного порядка: федер. закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

- добровольный характер взаимоотношений, полное исключение принуждения к сотрудничеству;
- публичность (информационная открытость) отношений;
- стабильность, неоднократная повторяемость практик партнерства.

В этом контексте социальное партнерство является рядоположенным с понятиями: сотрудничество, взаимодействие, интеграция, кооперация, социальный порядок, демократия, федерализм и т. д. По мнению исследователей этого феномена, «достижением сегодняшнего дня является осознание того факта, что в широком понимании именно партнерство как баланс интересов, достигаемый сторонами социального взаимодействия на основе компромисса, является наиболее действенным условием для достижения в обществе стабильности и процветания»⁶⁸. Такое общество (социетальное, по определению Т. Парсонса) может быть представлено как корпоративное объединение граждан, имеющих относительно полное согласие по поводу его нормативного строя и авторитета лидеров, что позволяет им вступать в партнерские отношения⁶⁹.

В данном контексте социальное партнерство можно определить как взаимодействие *социальное*, отличное от понимания как социального партнерства в трудовой сфере, где его целью является экономический обмен за оговоренное вознаграждение, так и государственно-частного (муниципально-частного) партнерства, где целью одной из сторон (бизнеса) также является получение экономической выгоды (прибыли). Следует отличать межинституциональное социальное партнерство и от различных форм благотворительности (филантропии, меценатства), т. к. в них не присутствует критерий равноправия, а предоставляющий благо зачастую это делает до тех пор, пока «наслаждается изъятиями почтительной благодарности»⁷⁰ бенефициаров⁷¹.

Таким образом, социальное партнерство – это особый способ взаимодействия социальных субъектов на основе диалога и консенсуса по поиску, выявлению и удовлетворению общих и взаимозависимых интересов, для которого свойственны рациональность, добровольность или нормативная закреплённость и симметрия

⁶⁸ Семизгин Г.Ю. Социальное партнерство в современном мире. М., 1996. С. 16.

⁶⁹ Парсонс Т. Система современных обществ / пер. с англ. Л.А. Седова и А.Д. Ковалева; под ред. М.С. Ковалевой. М., 1997. С. 41.

⁷⁰ Кулыгин В.П. Концепция социального обмена в современной социологии // Социологические исследования. 1997. № 5. С. 90.

⁷¹ От франц. *benefice* (прибыль, польза) – получатель денег, выгоды.

отношений сторон⁷². Его основными признаками (атрибутами) являются следующие.

Взаимодействие субъектов – наличие потенциального социального партнера.

Социальное партнерство как социальное действие является внешне и внутренне ориентированным. *Внешняя* ориентация включает поиск и подбор партнеров; их идентификацию на предмет мотивации, целеполагания, наличия нормативно-ценностных образцов; репрезентацию собственных интересов и ценностных ориентаций, осуществляемых функций и т. д.; возможность интеграции (внутреннее осмысление процесса взаимодействия, факторы внешней среды и т. д.). *Внутреннее* ориентированное действие охватывает собственную самоорганизацию (упорядоченность и адаптацию к изменяющимся условиям); осмысление собственных интересов, ценностных установок и готовности к компромиссу.

Диалог и консенсус – являются *содержанием* социального партнерства, ориентированы на согласование позиций, повышение степени доверия и солидарности между партнерами, а значит, и в обществе в целом. Содержание выражает одновременно взаимоотношения социальных партнеров по нескольким направлениям: мотивационному (например, через интересы), ценностному (в ходе которого происходит формирование общего ценностного пространства), эмпативному (позволяющему посмотреть на ситуацию с точки зрения собеседника), перцептивному, смысловому, ролевому и т. д. То есть это чистое общение, подразумевающее развитие и сохранение интегрирующих механизмов и связей.

Поиск, выявление и удовлетворение общих и взаимозависимых интересов – является результатом осознанных социальных действий, сформированных на основе общности интересов.

Рациональность – целесообразность, обоснованность установок на социальное партнерство. Рациональное партнерство основывается на осознаваемых сторонами социальных потребностях.

Добровольность – отсутствие принуждения в любой форме. Совместная партнерская деятельность должна быть эгалитарной⁷³, не допускающей доминирования (властного, финансового, религиозного, социального и пр.) одной из сторон.

Нормативная закреплённость – подразумевает фиксирование в любой удобной для социальных субъектов документальной форме

⁷² Ховрин А. Ю. Социальное партнерство в сфере реализации молодежной политики. М., 2010.

⁷³ От фр. *égalité* – «равенство».

соглашения (о намерениях, действиях). Опирается в основном на гражданско-правовые формы документов диспозитивного характера.

Симметрия отношений сторон – вытекает из принципа равноправности вклада в партнерские отношения, взаимных прав и обязанностей. При этом отношения не обязательно являются равными, представленность одного из взаимодействующих субъектов может быть более выражена (выше правовой статус, финансовые возможности, опыт и пр.). Но из этого не вытекает доминантный (снисходительно-милосердный, благотворительный) характер отношений.

Суть истинного социального партнерства сводится к представлению его как особой формы взаимодействия. Однако не стоит пытаться находить отношения социального партнерства в любых взаимоотношениях. Его представленность в различных типах взаимодействий различна. Из-за влияния неких ситуативных факторов или по причинам социологической и управленческой непродуманности ряд субъектов в своих практиках называют «партнерскими» феномены, которые таковыми не являются и не представлены в предложенной классификации. Фактически здесь имеет место «мимикрия» совместной деятельности субъектов, ее декорирование частью партнерских атрибутов или вольное прикрепление соответствующих ярлыков к непартнерским случаям социального взаимодействия. Соответственно, при отсутствии хотя бы одного из указанных атрибутивных признаков идеальное состояние социального партнерства рушится, образуя следующие типы взаимодействия.

1. *Протопартнерство*. Оно может возникнуть в случае, когда социальные субъекты вполне готовы к согласованному взаимодействию и присутствует ряд атрибутов истинного социального партнерства. В самом крайнем варианте мы можем встретить такую ситуацию, когда одна сторона обладает монополией на все права, а другой достается монополия на все обязанности.

2. *Квазипартнерство*. Такой тип взаимодействий характерен в ситуации, когда потенциальные субъекты социального партнерства (или один из них) не желают вступать в социальные отношения. Но отсутствие партнерства неудобно по каким-либо причинам: социально-политическим (например, гражданское общество формирует запрос власти, требующий организации взаимодействия, а власть не готова идти на него), нормативным (когда организация социального партнерства в различных формах предписана нормативными правовыми актами (например, создание общественных советов при органах власти), но их работа лишь имитирует деятельность) и др.

3. *Псевдопартнерство*. При этом взаимодействии внешне соблюдены все критерии истинного социального партнерства, но его цель прямо противоположна социальным ожиданиям от него. Это происходит, когда потенциальные партнеры имеют корыстные цели, например, устранения конкурентов, создания себе имиджа и пр. Совместная деятельность субъектов при этом априорно исключает партнерство, но внешне они представляются сторонами в данном качестве для необоснованного получения дополнительных выгод, преимуществ перед другими субъектами путем их дезинформирования, обмана и последующего манипулирования. Подобные факты должны соответствующим образом диагностироваться для предотвращения вреда обществу и дискредитации идеи партнерства.

Какую же роль в решении общественно значимых проблем может играть социальное партнерство? Понять ее можно через рассмотрение его функций⁷⁴:

– *интегративно-регулятивная* – вызвана необходимостью поддержания эффективного сотрудничества, сплочения, повышения солидарности социальных субъектов, установления взаимоприемлемых норм и правил отношений. Ее реализация поможет исключить возможные конфликты интересов, возникающие как следствие узкоэгоистических устремлений;

– *консенсусная (согласительно-примиренческая)*. Социально-партнерские отношения помогают избежать потенциальных конфликтов, предотвратить их, а при возникновении разрешить разногласие ненасильственным путем. Обратной стороной может явиться уход неразрешенного конфликта вглубь либо сопротивление других участников взаимодействия, чьи интересы не были учтены;

– *партисипативная* (от англ. *participatory* – «участие») – *социально-управленческая*. Реализация данной функции позволит разрешить потенциальные конфликты путем включения изначально управляемых социальных субъектов в сам процесс управления, разделив тем самым ответственность за результаты деятельности. Негативной стороной здесь может стать асоциальная заинтересованность субъектов социального управления. Социальный субъект, не включенный в систему властного (государственного) управления, стремится участвовать в протекающих в обществе процессах, которые затрагивают его интересы, но при этом его возможности влиять на эти процессы зачастую выходят за рамки его компетен-

⁷⁴ За основание взята классификация, предложенная Ховриным А.Ю. См.: Социальное партнерство в сфере реализации молодежной политики. М., 2010.

ции. Может возникнуть напряжение, снять которое целесообразно путем включения социального субъекта в процесс решения его проблем;

– *коммуникативная*. Чтобы наладить эффективное взаимодействие, в ходе партнерских отношений важна коммуникация, необходимо постоянно преодолевать отчуждение, работать над снятием существующих и потенциальных коммуникативных барьеров, затрудняющих или блокирующих достижение общих целей. Отрицательной стороной реализации данной функции может стать подмена цели (получение социально одобряемого результата партнерского взаимодействия) средством (процессом коммуникации);

– *эволюционно-развивающая* – не только позволяет модернизировать социальные взаимодействия до уровня развития гражданского общества, но и создает предпосылки для их совершенствования, формирования новых связей и практик социального партнерства. Неблагоприятной стороной здесь могут стать завышенные ожидания либо интенсификация партнерских практик только одной из сторон при существенно меньшей готовности к ним другой стороны партнерских взаимодействий.

Таким образом, совместная деятельность партнеров, осуществляемая без применения потенциала власти, принуждения, в большинстве случаев, но в определенных границах способна существенно повысить эффективность социального (государственного) управления за счет реализации диалогических форм взаимодействия и обретения консенсуса между социальными субъектами, наиболее полного использования их ресурсов и потенциала, комплексного учета интересов сторон и их конкретной ответственности за результаты совместных действий.

§ 2. Механизм формирования социального партнерства в государственном управлении

Оптимально функционирующий механизм государственного управления выступает средством разрешения социальных противоречий, возникающих между субъектами деятельности, помогает своевременно диагностировать и нивелировать дисфункции управления.

Механизм трактуется как «система, устройство, определяющее порядок какого-либо вида деятельности»⁷⁵. Под социальным механизмом понимается «устойчивая система взаимодействия различных социальных акторов, конечным результатом которого служит удовлетворение определенной общественной потребности»⁷⁶. Работоспособный механизм позволяет обеспечить нормальное функционирование социальной системы, стабильность общественных отношений.

Механизм социального партнерства в государственном управлении представляет собой средство регулирования общественно значимых отношений, совокупность взаимосвязанных субъектов взаимодействия, принципов, методов и инструментов, ориентированных на достижение партнерского взаимодействия.

В механизме социального партнерства взаимодействующие социальные субъекты выполняют различные функции (роли):

– государственные органы формируют социальный заказ. Как было отмечено в проекте федерального закона «О социальном заказе», под ним понимается «экономико-правовой механизм реализации приоритетных целевых социальных программ, направленных на решение социально значимых проблем межгосударственного, федерального и (или) регионального уровней, обеспеченных в основном за счет средств бюджета Российской Федерации, путем заключения контрактов (договоров) на конкурсной основе»⁷⁷;

⁷⁵ Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1988. С. 283.

⁷⁶ Заславская Т.И. Изучение механизмов социальных процессов // Социальная траектория реформируемой России: исследования Новосибирской экономико-социологической школы. Новосибирск, 1996. С. 72.

⁷⁷ Автономов А. С., Виноградова Т. И., Замятина М. Ф., Хананашвили Н.Л. Социальные технологии межсекторного взаимодействия в современной России: учебник / под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. А. С. Автономова. М., 2003. С. 93.

– НКО (НПО) обобщают, формируют и транслируют социальные инициативы граждан⁷⁸. Для этого используются различные ресурсы, в том числе возможности интернет-технологий⁷⁹;

– коммерческие организации осуществляют софинансирование социальных проектов.

Процесс построения системы (механизма) социального партнерства состоит из ряда последовательных этапов.

1. Определение субъектов партнерского взаимодействия.

Социальное партнерство, как уже было отмечено, является формой согласования интересов между институтами государства (в лице его органов, организаций) и институтами гражданского общества. Со стороны последних выступают такие крупные институты, как бизнес-сообщество, СМИ, общественные объединения (организации). Их представителями являются либо коллективные субъекты социального партнерства (ассоциации), либо индивидуальные (редакция газеты, народная дружина и т. п.). Основными субъектами социального партнерства являются:

– *властные структуры* (органы государственного и местного управления) как специфические партнеры. Роль *государства* уникальна: с одной стороны, оно является равноправной стороной партнерства, с другой – является его инициатором, генератором. Государство для этого обладает необходимыми ресурсами: правом принимать нормативные правовые акты, добиваться их исполнения, выделять необходимые финансовые и материальные ресурсы, обеспечивать информационное сопровождение. Более того, государство может проводить в жизнь идеи социального партнерства посредством социального заказа. *Местное самоуправление* как социальный партнер выполняет ту же роль, что и государство. Отличие состоит в локальных пределах: пределами являются границы административно-территориальных образований. Социально-партнерские отношения здесь более предметны: если на уровне государства устанавливаются общие принципы социального партнерства, то на местном уровне они получают практическое воплощение;

– *бизнес-организации (сообщества)*. Они являются специфическими субъектами социального партнерства и преследуют в основном коммерческий интерес. Государство предоставляет возможность бизнес-сообществу участвовать в достижении общественно

⁷⁸ О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»: Указ Президента РФ от 4 марта 2013 г. № 183 // СПС «КонсультантПлюс».

⁷⁹ «Российская общественная инициатива» (РОИ). URL: <https://www.roi.ru/> (дата обращения: 12.04.2019).

значимых целей посредством софинансирования государственных проектов. Это осуществляется с помощью государственно-частного (муниципально-частного) партнерства⁸⁰;

– *некоммерческие организации* (НКО). В отличие от субъектов социального партнерства, ориентированных на извлечение прибыли (бизнес-сообщества) для удовлетворения своих интересов, НКО как добровольные, самоуправляемые некоммерческие формирования, созданные гражданами для реализации общих целей, свои усилия направляют на решение социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и других задач в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ⁸¹.

2. *Определение принципов социального партнерства.* Определяя социальное партнерство как форму социального управления, необходимо подчеркнуть особенность данного процесса. В первую очередь для него характерны методы косвенного воздействия. Субъекты социального партнерства оказывают воздействие не друг на друга, а на круг общественных отношений, возникающих в связи с реализацией ими своих функций по отношению к обществу и гражданам. Таким образом, объектом постоянного воздействия становится сам механизм социального партнерства, посредством которого реализуются взаимные обязательства участвующих сторон. Главенствующая роль в регулировании этих отношений принадлежит государству. Для этого оно должно соблюдать следующий ряд *принципов*.

1. *Принцип управления процессом.* Управлять нужно взаимодействием, а не самими организациями. Социальные субъекты потенциального социального партнерства с государством самоуправляемы.

2. *Принцип непоощрения социального изживенчества.* В первую очередь необходимо поддерживать организации, способные к само-

⁸⁰ О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

⁸¹ О некоммерческих организациях: федер. закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ; Об общественных объединениях: федер. закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

стоятельным действиям, реализации собственных социальных программ.

3. *Принцип бюджетной эффективности.* Несмотря на то что для государства эффективность бюджетной политики является составляющей общей эффективности, во многих партнерских практиках на первый план выходит социальная эффективность. Нельзя предъявлять претензии НКО (НПО) за затратность их деятельности. При этом необходимо учитывать следующий принцип.

4. *Принцип контроля за использованием бюджетных средств.* У государства всегда должно оставаться право строго контролировать целевое использование бюджетных средств.

5. *Принцип поддержки инициатив.* Государство не должно «отмахиваться» от социальных инициатив, которые для него слишком незначительны. Значимость их для населения может быть гораздо выше. Для того чтобы понять, достойны ли эти инициативы внимания, необходимо соблюдение следующего принципа.

6. *Принцип общественно-государственной экспертизы.* Нельзя делать вывод о бесполезности или низкой эффективности организации (или заявленной ей инициативы), основываясь лишь на субъективных впечатлениях или мнении руководства.

7. *Принцип открытости.* Наладив контакты с партнерскими социальными субъектами, следует позаботиться о том, чтобы это взаимодействие оставалось открытым для новых участников, не создавало замкнутого круга приближенных к власти.

3. Определение уровней социального партнерства. Процесс формирования механизма социального партнерства проходит следующие *этапы*:

– индивидуальный (личностный) уровень – формируются ценностно-ориентированные представления о неантагонистической форме решения накопившихся противоречий; понимание о желаемости партнерского взаимодействия;

– познавательный уровень – появляются знания об актуальных практиках социального партнерства, успешности (неуспешности) его реализации; осуществляется социальная коммуникация с потенциальными партнерами;

– уровень самоорганизации – формируются и юридически оформляются организационные структуры;

– уровень партнерского сотрудничества – организуется взаимодействие с органами власти на местном, региональном и федеральном уровнях.

Вышеперечисленные этапы проявляются по-разному: например, в *социально-экологической сфере* наиболее важным, повыша-

ющим инициативу для реализации действий по охране природы является индивидуальный (личностный) уровень, а в *социально-трудовой сфере* наиболее ярко проявляются последние два уровня. В идеале для того чтобы эффективно функционировали все уровни (от личностного до партнерского сотрудничества), необходимо проводить мероприятия, повышающие уровень информированности граждан в той или иной сфере социально-партнерских отношений.

4. Определение форм социального партнерства. В зависимости от решаемых проблем, уровня и этапа управления социальное партнерство может осуществляться в следующих формах:

1) на этапе подготовки и принятия решений:

– общественные советы при федеральных, региональных и местных органах исполнительной власти;

– экспертные советы;

– общественные комиссии;

– постоянно действующие круглые столы;

– рабочие группы и т. д.;

2) на этапе осуществления решений:

– использование конкурсных процедур;

3) на этапе реализации программ (применяются в основном экономические методы):

– государственные заказы;

– гранты;

– прямое и косвенное стимулирование социальной активности общественных организаций.

Применяются также и другие формы:

– подготовка экспертов и специалистов по проведению конкурсов и оценке конкурсных заявок на выделение грантов (субсидий);

– обучение участников (членов), специалистов, добровольцев негосударственных некоммерческих организаций;

– обмен опытом, оказание методической помощи;

– проведение конференций, семинаров, консультаций.

5. Определение механизма реализации социального партнерства. Элементами механизма социального партнерства являются:

– *наличие площадки для согласования интересов.* Ее могут предоставлять органы государственной власти, местного самоуправления, общественные объединения (организации). Но предоставление площадки не должно давать преимуществ ее владельцам – в противном случае не сформируется такой атрибут партнерства, как симметрия сторон. Такая площадка необходима для осуществления переговоров между участниками социально-партнерских отношений;

– *постоянно работающие органы по регулированию социальных отношений.* Социальное партнерство является, как правило, общественной деятельностью (как минимум со стороны одного социального субъекта), но отсутствует отлаженный организационно-структурный механизм управления процессом данного взаимодействия. Несмотря на это, необходимо создавать формальные структуры, на постоянной основе осуществляющие координацию совместных действий;

– *определение регламентов согласования партнерских взаимоотношений.* Регламентирование является средством упорядочивания, необходимым для осуществления социального партнерства;

– *нормативная (правовая) закреплённость отношений* (в федеральном, региональном, местном законодательстве, локальных нормативных правовых актах). Нормативное правовое закрепление «союза» поднимет уровень партнерских отношений с разово-ситуативного до постоянно действующего. Более того, любая деятельность, осуществляемая властной стороной социального партнерства, требует, как правило, бюджетного финансирования. Оно может осуществляться только на основе легальных соглашений, в форме нормативных правовых актов, которые будут являться, в числе прочего, и отчетными документами;

– *контроль над реализацией достигнутых соглашений.* Несмотря на взаимную заинтересованность и добровольность отношений, достижимость целей, поставленных в интересах партнерских договоренностей и юридически закреплённых, в итоге необходимо оценить. Для этого и следует создать систему контроля за качеством целедостижения партнерских взаимоотношений;

– *информационное сопровождение социального партнерства.* В современном обществе информация является ресурсом зачастую более значимым, чем произведенный продукт. В социально-партнерских отношениях это проявляется более выразительно, т. к. конечным продуктом является *социально ценный результат*. Информационное освещение процесса получения этого результата само по себе является его частью, поскольку может привлечь к партнерской деятельности более широкий круг лиц. Так, в Концепции развития добровольчества (волонтерства) в Российской Федерации до 2025 г. отмечено, что еще остается значительным разрыв между числом граждан, заявляющих о потенциальной готовности участвовать в добровольческой (волонтерской) деятельности, и числом граждан, реально ее осуществляющих. Это связано, в частности, с недостат-

ком информации о деятельности добровольческих (волонтерских) организаций и добровольцев (волонтеров)⁸²;

– *использование возможностей независимого аудита эффективности партнерских отношений*. Здесь речь идет не об экономическом, а о *социальном* аудите. Конечно, в данной форме социального контроля трудно подобрать устраивающие всех параметры оценки. Результаты социального партнерства во многом индивидуальны, многогранны, изменчивы, и это создает определенные трудности в получении объективной информации. Но все же социальный аудит даст более реальную картину состояния дел в данной форме взаимодействия.

Критерием эффективности механизма социального партнерства выступает обобщенный показатель достижения консолидации общих усилий и общественного согласия по поводу основных целей, направлений развития социальной, культурной, социально-экономической, духовной, материальной сферы. Идеи, реализованные посредством запуска эффективного механизма социального партнерства, повысят качество государственных функций, а следовательно, и эффективность реализации государственных задач.

Направлениями выявления, учета и согласования интересов субъектов партнерских отношений являются:

– взаимодействие с общественными советами при органах власти (позволяет учесть интересы общественности при принятии управленческих решений);

– взаимодействие с референтными группами, экспертными и консультативными органами, позволяющими оптимизировать отбор объектов партнерских взаимодействий;

– взаимодействие со средствами массовой информации, освещающими социальные проблемы;

– работа с обращениями граждан, обеспечивающая обратную связь;

– создание необходимых интернет-ресурсов, освещающих процесс партнерского взаимодействия, создание приложений для мобильных устройств.

Несмотря на то что в настоящее время в России проводятся мероприятия по внедрению социально-партнерских принципов в практику принятия управленческих решений, многие специали-

⁸² Об утверждении Концепции развития добровольчества (волонтерства) в Российской Федерации до 2025 года: распоряжение Правительства РФ от 27 декабря 2018 г. № 2950-р // СПС «КонсультантПлюс».

сты считают, что об эффективно налаженном механизме социально-го партнерства говорить пока рано.

В рамках развития системы социального партнерства особое значение приобретает формирование у субъектов (руководителей) управленческих компетенций, основывающихся на готовности к социальным изменениям, проявлению инициативности и на осознанном желании консолидировать усилия субъектов взаимодействия по реализации совместных планов и осуществлению целевых программ.

Таким образом, социальное партнерство – это особая форма государственного управления, применяемая с целью достижения социального консенсуса в обществе и консолидации усилий при решении социально значимых проблем населения на основе баланса интересов всех участников взаимодействия. При этом под субъектами социального партнерства понимаются граждане и социальные группы, а также представляющие их институты, организации, органы власти.

Такая трактовка социального партнерства дает возможность:

- рассматривать социальное партнерство более широко и не замыкаться в рамках социально-трудовых отношений, применить имеющийся механизм социального партнерства к различным сферам деятельности;
- рассматривать социальное партнерство как одно из направлений государственной политики;
- рассматривать социальное партнерство как управленческий процесс.

Контрольные вопросы

1. Каковы социально-исторические причины становления социального партнерства?
2. Каковы основные модели социального партнерства?
3. Перечислите основные признаки (атрибуты) социального партнерства.
4. Назовите основные типы социального партнерства.
5. Каковы основные функции социального партнерства?
6. Что составляет элементы механизма социального партнерства?

ГЛАВА 4. СОЦИАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВО. МЕХАНИЗМ УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРОЙ В СОВРЕМЕННОМ ГОСУДАРСТВЕ

Социальное государство – одна из значимых категорий современных общественных наук. Впервые термин был введен в научный оборот еще в конце XIX в. и отражал функциональные изменения, произошедшие в политике ряда европейских государств. Социальная функция в деятельности современных государств приобретала все большее значение, что позволило прогнозировать становление в будущем нового качественного состояния государства, которое было обозначено термином «социальное государство».

Дальнейшее развитие социальной политики стимулировало научно-теоретическое осмысление данного явления. Были выработаны представления о том, что только социальное государство способно обеспечить общественный прогресс и стабильное экономическое развитие общества в целом.

Согласно современным представлениям социальное государство в своей деятельности подчиняется принципу социальности, что означает обязанность правительства проводить политику, направленную на обеспечение достойного уровня жизни всех граждан, на удовлетворение основных жизненных потребностей всех социальных групп.

Таким образом, данное понятие является одним из центральных в современной политике и государственном управлении, а теория социального государства выражает природу и базовые ценности современных государств.

§ 1. Зарождение, развитие и историческая логика реализации идей социального государства

В 1850 г. Лоренц фон Штейн ввел в научный и политический оборот понятие «социальное государство», а вслед за этим сформулировал ряд концептуальных положений относительно государственного управления. Главным предназначением исполнительной власти он считал посредничество между волей государства, выраженной в законе, и внешним ее проявлением – действием. Высшим принципом управления он называл социальную справедливость как условие, создающее для всех равные возможности для реализации своих способностей и жизненных потребностей. Наиболее емко

представление о социальном государстве выражено в следующем его высказывании: «Государство обязано поддерживать абсолютное равенство в правах для всех различных общественных классов, для отдельной самоопределяющейся личности благодаря своей власти. Оно обязано способствовать экономическому и общественному прогрессу всех своих граждан, ибо, в конечном счете, развитие одного выступает условием развития другого, и именно в этом смысле говорится о социальном государстве»⁸³. Данное положение, содержащееся в работе фон Штейна «Настоящее и будущее науки о государстве и праве Германии»⁸⁴, давно и по праву стало классическим определением социального государства. Он впервые предположил, что именно государство должно нести значительный объем обязательств по отношению к своим гражданам, и целью его деятельности должно стать не аморфное общественное благополучие, а интересы конкретного человека, что означало перенос акцентов в государственном управлении и замену его социоцентричного характера антропоцентричным посредством экономически и социально ориентированного целеполагания. Прогресс в этом направлении должен быть достигнут не посредством классовой борьбы, а на основании согласованного общественного договора.

Взгляды фон Штейна на природу социального государства можно свести к следующим положениям.

1. Социальное государство *имеет обязательственную природу*. Государство, считал Л. фон Штейн, не «вольно», а «должно» заботиться о своих гражданах. Причем выполнение социальных обязательств следует осуществлять в формах, не унижающих достоинство человека (например, милостыни). Обязательственная природа государства должна быть закреплена в основополагающих документах: конституции, законах. Одновременно должно быть закреплено право граждан истребовать от государства выполнения нормативных обязательств. Государство может считаться социальным, если оно выполняет взятые на себя обязанности.

2. Социальное государство, по мнению Л. фон Штейна, должно *иметь возможности* для реализации своих обязательств. Для их исполнения необходимы средства, основным источником которых являются налоги на доходы. Эти средства находятся в руках богатых людей, и они отнюдь не жаждут ими поделиться. Государство

⁸³ Политические процессы в России в сравнительном измерении / под ред. М. А. Василюка, Л. В. Сморгунова. СПб., 1997. С. 82.

⁸⁴ Lorenz von Stein. Gegenwart und Zukunft der Rechts- und Staatswissenschaft Deutschlands. Stuttgart, 1876.

может (и должно) принудить имущие классы поделиться своими доходами⁸⁵. Таким образом, возможность формирования социального государства обусловлена его властным характером. При этом такое перераспределение доходов не должно основываться на антагонизме – необходимо формировать практику долга исполнения решения власти, касающегося поддержки нуждающихся.

З. Л. фон Штейн считал, что государство должно быть *заинтересовано* в реализации социальных обязательств. Эта заинтересованность выражается в стремлении к самосохранению. Власть в интересах сохранения своего режима (строя) использует различные способы как насильственного, так и ненасильственного характера. К последним и относятся социальные *обязательства* и *властные возможности* по их реализации. Власть, таким образом, заинтересована в создании и функционировании социального государства, т. е. эта позиция не бескорыстна, а обусловлена объективно.

Конечно, современные взгляды на социальное государство претерпели изменения. Но именно взгляды Л. фон Штейна послужили отправной точкой для рамочного определения, каким оно должно быть и какова его социальная природа.

Необходимо отметить, что становление социального государства происходило не эволюционным путем. На этот процесс воздействовали различные факторы, являющиеся, как правило, поворотными, – войны, кризисы. Так, фактором институционализации социального государства в западных странах стал разразившийся мировой финансово-экономический кризис. Его острая фаза продолжалась с 1929 по 1933 гг. и затронула страны Северной Америки (США, Канада) и Европы (Франция, Германия). В этих странах резко повысился уровень безработицы, миллионы людей стали бедными, остались без средств к существованию, балансировали на грани выживания.

Это привело к массовым протестам, которые жестоко подавлялись предпринимателями при поддержке властей. Одним из самых известных из этих событий стал марш «Бонусной Армии», когда более сорока тысяч ветеранов Первой мировой войны, членов их семей и сочувствующих им граждан пошли маршем на столицу США г. Вашингтон. Они требовали выплатить им деньги взамен выданных им во время войны и сразу после ее окончания контракт-

⁸⁵ Здесь уместно привести высказывание, произнесенное заместителем Председателя Правительства РФ А.Я. Лившицем: «Не надо вредничать, надо делиться! Вот мы хотим помочь богатым поделиться с теми, кто полностью зависит от бюджета, от сбора налогов». URL: <https://ria.ru/20130426/934801114.html> (дата обращения: 05.04.2019).

ных обязательств (бонусов). Протест, начавшийся как мирный, очень быстро перерос в конфликт с властью и был подавлен. Были использованы кавалерия, танки. Несколько человек погибли от рук полиции.

Другим примером стал расстрел в г. Детройте (США): когда сокращенные рабочие завода, принадлежащего Г. Форду, доведенные голодом до отчаяния, вышли с требованиями на улицы города и подошли к заводу, его вооруженная охрана совместно с полицией открыла по ним огонь. Несколько человек были убиты, десятки получили ранения.

Все это не могло не вызвать у властей опасения, что массовые протесты приведут к радикализации настроений и ими могут воспользоваться представители коммунистических движений. Именно в этих условиях институционализировалась на практике теория социального государства. В западных странах были приняты меры по борьбе с безработицей, сокращению рабочего дня, созданию профсоюзов. Активно внедрялась практика заключения коллективных трудовых договоров. Безработные были привлечены к общественному труду за минимальную плату или просто за еду. В это время в оборот вводится такой ключевой термин, как «социальная защита», под которым стала пониматься помощь людям, попавшим в трудную жизненную ситуацию и не способным самостоятельно справиться с возникшими проблемами. Помимо государственного вмешательства к помощи были призваны различные общественные (благотворительные) организации. Их деятельность в то время стала обширна и по многим параметрам профессиональна. Так, в США профессиональная социальная работа выросла из практик благотворительных (религиозных) организаций. Одной из основоположников этой помощи была Мэри Ричмонд. В ее наиболее известных трудах «Дружеский визит к беднякам: руководство для работающих в благотворительных организациях» (1899) и «Социальные диагнозы» (1917) она сформулировала направления перевода частной социальной поддержки в профессиональное русло. Благотворительные организации, деятельность которых ориентирована на социальную поддержку нуждающихся, занимают весомое место в системе социальной помощи гражданам.

Существенным катализатором утверждения идей социального государства стали реальные успехи советского (социалистического) государства. В СССР впервые была реализована эгалитарная (от фр. *égalité*, от *égalité* – «равенство») модель социального обеспечения, противоположная прежней, элитарной. Социальность в новом государстве была основана на следующих принципах:

- переход к всеобщему бесплатному образованию и здравоохранению, бесплатному предоставлению жилья;
- доступность для рядовых граждан ценностей высокой культуры, комфортного отдыха, занятий спортом;
- возложение ответственности за социальное обеспечение на государство (в лице его органов, организаций) и местное управление;
- создание и нормативное закрепление уровня и объема предоставляемых социальных гарантий;
- иерархичность и системность управления в социальной сфере.

Практика монополизации государством всех социальных обязательств перед гражданами сформировала специфический тип социальной политики, обозначаемый рядом исследователей как патерналистский (от лат. *paternus* – «отцовский, отеческий»). Я. Корнай под ним понимает практику, когда «центральное руководство берет на себя ответственность за экономическое положение (*граждан*)»⁸⁶. Одновременно власть транслирует обществу сигнал о целесообразной (с ее точки зрения) модели поведения, основанной на максимальной лояльности. Таким образом, заключается своеобразный общественный договор, основанный на обмене: социальных благ на законопослушность и преданность.

Ю. Левада утверждал, что в современном человеке сильна государственно-патерналистическая ориентация, при которой нормативное социальное чувство вовлеченности в государственное дело сопряжено с обратными ожиданиями отеческой заботы со стороны государства о подданных⁸⁷. Социальные предпочтения человек готов обменять на политические свободы. Он отвергает лишь то неравенство, которое не соответствует принятой иерархии, например, незаслуженные привилегии и нетрудовые доходы.

Нельзя отрицать влияние патерналистской социальной политики на повышение качества жизни граждан. Но уравнительная система социального обеспечения, патерналистская идеология имели и существенные издержки. Жесткое директивное регулирование производства, плановость экономики, ее ориентированность на средства производства и акцент на военно-промышленном комплексе постоянно приводили к дефициту средств потребления. Распределение и обмен социальных благ и услуг гипертрофированно повысили роль государственной бюрократии. Недостаток ресурсов

⁸⁶ Корнай Я. Дефицит / пер. с венг. М., 1990. С. 586.

⁸⁷ Советский простой человек: опыт социального портрета на рубеже 90-х гг. / под ред. Ю. А. Левады. М., 1993. С. 24.

привел к номенклатурной (закрытой) системе их распределения, что воссоздало элитарные практики досоветского периода. В итоге образцом социального государства стал не советский патерналистский социализм, а западные капиталистические образцы.

Процесс формирования идей и практики социального государства под лозунгами общественного благоденствия или благосостояния особенно активно протекал после Второй мировой войны. Во многом это было связано с именем Уильяма Г. Бевериджа, опубликовавшего в 1942 г. известный доклад «Социальное страхование и другие виды социального обслуживания». Несмотря на серьезный опыт в реализации принципов социального государства на Западе, этот доклад общественность восприняла как революционный. В документе особо отмечалось, что «организация социального страхования должна рассматриваться только как часть единой политики социального прогресса. Это атака на Нужду. Но последняя представляется лишь одним из пяти великих социальных зол, с которым, возможно, легче всего справиться. Другие – это Болезни, Невежество, Нищета, Безработица»⁸⁸. Этот доклад лег в основу принципов «государства всеобщего благоденствия» (welfare state), идеология которого возникла в западных странах в 50–60-е гг. XX в. Так, в США в 1964 г. при президенте Л. Джонсоне были приняты социальные программы, объединенные общим названием «Великое общество» (англ. *Great Society*). Они включали две главные цели – преодоление бедности и расовой сегрегации.

В результате реализации идеологии государства всеобщего благоденствия были существенно расширены страховые (пенсионные, медицинские, по временной нетрудоспособности и пр.) гарантии граждан, улучшено качество этих услуг. Социальные программы стали распространяться не только на субсидиарно участвующих в социальном обеспечении граждан, но и на лиц, не имеющих для этого возможности. Западные страны существенно сдвинули влево свою социальную политику. Одним из проявлений такого сдвига стало возросшее перераспределение доходов в пользу неимущих.

Впервые конституционное закрепление понятия «социальное государство» произошло в ФРГ в 1949 г.: Германия была провозглашена «демократическим социальным федеративным государством». Реализация социальных принципов в государственном управлении во многом была связана с личностью министра экономики Л. Эрхарда. Он сумел найти компромиссное решение между сторонниками либеральных и социалистических взглядов на соци-

⁸⁸ Social Insurance and allied services. Report by Sir William Beveridge. London, 1942. P. 6.

альную политику. Его идея заключалась в том, что государство должно взять на себя обязанности по установлению правил поведения, но не довлеть над рынком, позволив ему самому найти золотую середину. Благодаря начавшимся реформам страна сумела быстро подняться из послевоенных руин. Это стало возможным не только потому, что граждане самоотверженно и добросовестно трудились, но и потому, что, поверив своему правительству, они общими усилиями модернизировали систему социального страхования.

Нужно заметить, что роль социального государства трактуется по-разному. Одни считают, что оно должно лишь минимизировать социальные различия путем разумного распределения национальных богатств; другие сводят все социальные обязательства государства лишь к социальной поддержке малоимущих; третьи – к созданию государственными институтами таких условий, когда каждый мог позаботиться о себе, обеспечивая себе и своим близким достойное существование. Эти подходы легли в основу классификации моделей социального государства, наиболее известными из которых являются либеральная, консервативная, социал-демократическая и средиземноморская.

Либеральная модель социального государства. Странами-представителями являются США и Великобритания. Предусматривается, что граждане могут существовать и без социального обеспечения. Эта модель ориентирована на нежелание граждан (как правило, из среднего класса, составляющего большинство в социальной структуре) допустить уравнительную систему. Регулирующая роль государства сведена к минимуму и не предполагает гарантий социального равенства, предлагая гражданам самостоятельно решать, как обеспечивать свой уровень жизни.

Эта модель основывается на предоставлении индивидууму свободы выбора стратегии своего жизненного пути при минимальном вмешательстве государства. Основными источниками накопления ресурсов для социального обеспечения в этой модели являются страховые выплаты (осуществляемые как работодателями, так и работниками) и государственно-муниципальная социальная помощь (осуществляемая за счет бюджетов различных уровней). Государство обеспечивает гражданам свободные возможности получения дохода, а они сами определяют, как и на какие нужды целесообразно его потратить. Государство может оказать социальную поддержку в основном в двух случаях: при критично-кризисных ситуациях (стихийные бедствия, техногенные катастрофы, военные действия и т. п.) и при обращении самого субъекта. В первом случае создаются государственные (муниципальные) структуры соци-

альной помощи: аварийно-спасательные, медицинские, военные (полицейские). Они действуют на основании общих обязательств государства в отношении своих граждан. Во втором случае гражданин может, обратившись за поддержкой, получить ее, но при определенных (и немногочисленных) обстоятельствах. При оказании социальной помощи безоговорочно реализуется принцип адресности с учетом реального социально-экономического состояния обратившегося за поддержкой, с жестким контролем действительного уровня доходов.

Консервативная модель социального государства. Классическими представителями данной модели являются ФРГ, Франция и Австрия. Основное отличие от либеральной модели состоит в большей степени перераспределения социальных доходов посредством более высокой ставки налогообложения. Гражданам гарантируется минимальный уровень социального обеспечения, не позволяющий опуститься ниже уровня бедности. Однако устанавливается зависимость между уровнем социального обеспечения и длительностью (успешностью) трудовой деятельности, при этом реализуется принцип «от каждого по способностям, каждому – по труду». Именно труд определяет качество социального обеспечения.

Большую роль в социальном обеспечении граждан играют нормативно закрепленные гарантии занятости, социального страхования и субсидиарности. Уровень социальных отчислений, осуществляемых как работниками, так и работодателями, прямо пропорционален социальным выплатам, которые осуществляются как в период активной (трудовой) деятельности, так и после нее (в пенсионный период). Такая модель социальной политики меньше зависит от государственного бюджета.

Реализуя принцип обеспечения максимальной занятости населения, данная модель распространяет практику квотирования мест для социальных субъектов с ограниченными возможностями (инвалидов), систему контроля и санкции за нарушения. Одновременно государство создает стимулирующий налоговый механизм, побуждающий работодателей добровольно увеличивать законодательно установленные минимальные квоты по трудоустройству.

Социал-демократическая (скандинавская) модель социального государства. Эту модель иначе обозначают скандинавским социализмом, т. к. она основана на системе сглаживания уровня социального обеспечения населения путем перераспределения доходов. Она опирается на принципы солидарности и социального гражданства, подразумевающие участие в социальной защите всего общества, и отрицание либерализма в социальной сфере.

Социальные гарантии охватывают почти все сферы и этапы жизни. Характерной чертой этой модели является высокий уровень социальных услуг, гарантированных государством. Эти преференции гражданам предоставляются независимо от места проживания, уровня дохода и других различий (гендерных, демографических, религиозных и др.). Например, в образовательной сфере бесплатными являются все виды образования: среднее, высшее, дополнительное, переподготовка и пр. Особой поддержкой пользуется семья.

Другой важной характеристикой социал-демократической модели социального государства является практика заключения трудовых отношений, когда работодатели и работники договариваются об их условиях самостоятельно, а не только посредством нормативно установленных процедур. В них отсутствуют антагонистические отношения, профсоюзы при поддержке государства играют важную роль в договорах об объемах социальных гарантий. Власть также проводит активную политику по достижению полной занятости.

Однако для выполнения взятых обязательств государство проводит политику высокого налогообложения (до 65 %). Это изъятие компенсировалось, как уже отмечено, максимально широким кругом социальных гарантий, предоставляемых гражданам. Фактически это привело к минимальному различию в доходах: децильный коэффициент⁸⁹ в скандинавских странах – самый низкий в Европе (3–4).

Средиземноморская (католическая) модель социального государства. Данная модель присуща системам социальной политики Италии, Греции, Испании и Португалии. По сравнению с консервативной и социал-демократической моделями средиземноморская является догоняющей, не имеет мощной системы социального обеспечения; здесь самая низкая доля перераспределения социальных трансфертов, увеличена доля социального обеспечения в пенсионной системе⁹⁰. Уровень социального обеспечения по сравнению с ведущими странами Европы невысок. На данную модель наложила отпечаток структура экономического хозяйствования. Ее

⁸⁹ Децильный коэффициент – соотношение доходов 10 % наиболее и 10 % наименее обеспеченного населения. Используется для оценки экономического неравенства // О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 // СПС «КонсультантПлюс».

⁹⁰ *Sapir A. Globalisation and the Reform of European Social Models // Background document for the presentation at ECOFIN Informal Meeting in Manchester, 9 September 2005. URL: http://bruegel.org/wp-content/uploads/imported/publications/pc_sept2005_socialmod.pdf (дата обращения: 04.04.2019).*

основой является поддержка семьи (в расширенном толковании). Значительная часть населения занята в семейном бизнесе: сельскохозяйственном, туристическом, мелком ремесленном производстве. Особенностью также является разнообразие адресных мер социальной поддержки – защита занятости населения при небольших размерах пособий по безработице. Распространена как *немонетарная* практика социальной защиты – сокращенный рабочий день, традиционные перерывы в работе (*siesta*), связанные с климатическими условиями, так и *монетарная* – дополнительные выплаты, премии и пр., что составляет значительную долю в доходах.

В последующие годы практика конституционного закрепления статуса социального государства получила широкое распространение. Сегодня практически все индустриально развитые страны де-факто являются государствами высокой культуры социальной ответственности. Это является одним из проявлений важнейшей объективной закономерности развития современного цивилизованного общества, ориентированного на гуманистическое использование человеческого капитала, повышение физического, духовного и интеллектуального потенциала каждого человека в интересах этого же человека.

§ 2. Современное социальное государство в России

Переход к новой модели социального государства был довольно болезненным. Вследствие накопившихся экономических проблем государство фактически самоустранилось от большинства взятых на себя обязательств. Необходимо отметить, что кризис в социальной сфере начался еще в последнее десятилетие существования СССР. Конечно, реализация основных социальных гарантий продолжалась, но из-за низкого финансирования их качество и количество резко снизились. Одновременно более чем на 40 % возросла доля расходов на социальные нужды в общем объеме государственных расходов⁹¹. Все это закономерно привело к необходимости реформирования патерналистской политики социального обеспечения.

В нашей стране впервые в истории конституционное закрепление положения о том, что Россия является социальным государством, произошло в 1993 г. Было нормативно зафиксировано, что Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Это конституционное утверждение полностью соответствует международным правовым стандартам и правовым нормам Всеобщей декларации прав человека (1948), Пакта о гражданских и политических правах (1966), Пакта об экономических, социальных и культурных правах (1966), Конвенции о правах ребенка (1989), Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (1950), Европейской социальной хартии (1961), Европейской хартии об основных социальных правах трудящихся (1989), Копенгагенской декларации о социальном развитии (1995), Хартии фундаментальных прав Европейского Союза (2000) и др. В перечисленных документах устанавливаются международные социальные стандарты и конкретные процедуры реализации социальных прав людей, указываются пути достижения социального мира и согласия в обществе⁹².

По мнению профессора М. В. Баглая, «социальное государство – то, которое берет на себя обязанность заботиться о социальной справедливости, благополучии своих граждан, их

⁹¹ Сидорина Т. Ю. Два века социальной политики. М., 2005. С. 354.

⁹² Охотский Е. В. Теория и механизмы современного государственного управления: учебник для бакалавриата и магистратуры. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2014. С. 455.

социальной защищенности»⁹³. Хотя перечень социальных обязанностей государства и отстает от общепризнанных в конституционной теории и практике развитых стран, государство взяло на себя достаточно широкий круг обязанностей:

- по охране труда и здоровья людей;
- установлению гарантированного минимального размера оплаты труда;
- обеспечению государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан;
- развитию системы социальных служб;
- установлению государственных пенсий, пособий⁹⁴.

Одной из проблем становления социального государства в стране стало разделение социальных обязательств между Российской Федерацией, ее субъектами и органами местной власти. Разграничение предметов ведения, закрепленное в Конституции РФ, не изменило практику исполнения социальных обязательств, закрепившуюся в СССР. Львиную их долю по-прежнему нес на себе бюджет России. Все это потребовало смены парадигмы социальной политики государства, фактически начавшейся принятием Федерального закона № 122 от 22 августа 2004 г. «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Его основной целью было, как отмечено в преамбуле, «приведение системы социальной защиты граждан, которые пользуются льготами и социальными гарантиями и которым предоставляются компенсации, в соответствие с принципом разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, а также принципами правового государства с социально ориентированной рыночной экономикой».

⁹³ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов. 6-е изд., изм. и доп. М., 2007. С. 136.

⁹⁴ Там же. С. 138.

Социальное государство базируется на следующих принципах.

Законности. Субъекты, осуществляющие законодательное и исполнительное регулирование социальной политики, обязаны не только руководствоваться требованиями Конституции РФ, федеральных законов и подзаконных нормативных правовых актов, действующих на территории РФ, но и осуществлять контроль за соответствием социальной политики их требованиям. При этом реализация государственной социальной политики должна осуществляться таким образом, чтобы не нарушать права и соблюдать обязанности объектов социальной политики.

Социальной справедливости. Этот принцип призван априори закрепить в своей основе тезис – «каждому необходимо предоставить то, что ему положено», при этом должно быть четкое осознание того, что социальная гарантия – это, как правило, уже не аванс, а должное (заработанное).

Социальной ответственности. Требуем от каждого субъекта и объекта социальной политики исчерпывающих усилий для принятия максимально возможных мер по выполнению своих социальных обязательств.

Социальной открытости. Все социально нуждающиеся объекты имеют возможность вступить в общественные отношения, возникающие в социальной сфере.

Сложность и многообразие задач, характеризующих практику реализации принципов современного социального государства, можно понять через рассмотрение его функций. Они прямо влияют на его структуру, а также на методы организации всех его элементов как политико-управленческой системы⁹⁵. *Функции социального государства* осуществляются посредством проведения государственной социальной политики субъектами государственного управления.

При всем многообразии подходов к классификации функций социального государства наиболее удачной нам представляется предложенная Г. И. Осадчей⁹⁶.

Социорегулятивная функция. Она осуществляется посредством нормативного правового закрепления принципов социального государства, создания системы контроля и надзора за реализацией социальных прав граждан. При реализации данной

⁹⁵ Беляева Ю. Н. О социальных функциях государства // Журнал российского права. 2016. № 1 (229). С. 101, 102.

⁹⁶ Осадчая Г. И. Социология социальной сферы: учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2003. С. 131–132.

функции повысится эффективность использования потенциала социальной сферы.

Социоадаптивная функция. Она позволяет людям адаптироваться при различных изменениях существующего положения: личные и общественные (экономические, природные, технологические и пр.) кризисы. Эта функция также ориентирована на повышение качества жизни, социальной мобильности, обеспечение занятости и постоянный рост доходов населения.

Социопродуктивная функция. Она реализуется посредством налоговой политики государства через перераспределение доходов населения и имеет целью сглаживание территориального и личного неравенства. При ее реализации у людей появляется возможность, удовлетворив свои социовитальные потребности⁹⁷, перейти на повышенный рост социального воспроизводства.

Социокультурная функция. Государство обеспечивает формирование социально-нравственного (духовного) потенциала общества, ценностных ориентиров на социальную помощь и поддержку, доступность образования, здравоохранения и духовно-культурного развития.

Социозащитная функция. Государство обеспечивает социальные гарантии и права, повышает уровень социальной защищенности граждан, социального страхования для всех членов общества, обеспечивает социальную защиту нуждающихся, предоставление социальных услуг.

Приоритеты и задачи социального государства:

- 1) сокращение материального неравенства, формирование условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие; «сбережение человека» – охрана труда, жизни и здоровья людей; гарантированность минимального размера заработной платы; доступность системы образования и ее развитие; доступность здравоохранения, культуры, спорта;
- 2) повышение качества жилищно-коммунального хозяйства, сохранение и приумножение жилого фонда;
- 3) преодоление бедности, поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан;
- 4) повышение эффективности и надежности системы социального страхования, приумножение сети социальных служб;
- 5) развитие механизмов мотивации к качественному труду;
- 6) совершенствование действующих и поиск новых форм благотворительности;

⁹⁷ Филимонов О.В. Социовитальные потребности как новое понятие в социологии // Социальная политика и социология. 2011. № 4. С. 47–55.

7) совершенствование системы государственного пенсионного обеспечения, пособий и иных форм социальной защиты, создание условий для формирования негосударственной (формируемой самими гражданами) пенсионной системы;

8) борьба с коррупцией и бюрократизмом в социальной сфере.

Таким образом, можно сделать вывод, что современное социальное государство – это правовое демократическое государство, высшей ценностью которого является человек; это государство, которое создает и гарантирует необходимые условия для достойной жизни и свободного развития человека, всесторонней самореализации творческого потенциала каждого⁹⁸.

⁹⁸ Охотский Е. В., Богучарская В.А. Социальное государство и социальная политика современной России: ориентация на результат // Труд и социальные отношения. 2012. № 5 (95). С. 34.

§ 3. Понятие и сущность социальной политики государства

Одним из основных (если не главным) механизмов реализации идеи социального государства является его *социальная политика*. Ее сущность многозначна – социальная политика является:

- одним из важнейших направлений внутренней политики страны;
- общественным институтом, деятельность которого направлена на обеспечение основных социовитальных потребностей общества и его слоев;
- системой мер, обеспечивающих решения по всем направлениям социальной сферы⁹⁹.

Социальная политика в современном государстве должна строиться на принципах: социальной справедливости; индивидуальной социальной ответственности; адресности социальной помощи; социального партнерства; социальной компенсации; социальной солидарности.

Функциями социальной политики являются: стабилизационная, стимулирующая, гарантирующая, защитная.

Социальная политика осуществляется в следующих основных сферах социальных отношений¹⁰⁰.

1. *Оплата труда, трудовые отношения, обеспечение занятости и помощь безработным*. Это предполагает установление минимального уровня оплаты труда, ликвидацию феномена «работающих бедных»; совершенствование партнерских взаимоотношений в социально-трудовой сфере на принципах би- и трипартизма; создание рабочих мест, служб занятости населения, поддержку бизнес-сообщества, создающего рабочие места; направления по снижению уровня безработицы среди населения, развитие практики общественных работ; предоставление возможностей для приобретения новой профессии (переподготовки).

2. *Регулирование доходов и потребления товаров массового спроса*. Осуществляется путем установления минимального дохода, обеспечивающего необходимый уровень жизни; формирования списка продуктов и товаров массового спроса, необходимых для сохранения здоровья человека и обеспечения его жизнедеятельно-

⁹⁹ Сидорина Т.Ю. Указ. соч. С. 22.

¹⁰⁰ О модельном законе «Об основах социальной политики»: постановление Межпарламентского Комитета Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации и Республики Таджикистан от 19 апреля 2001 г. № 12–15.

сти¹⁰¹; установления перечня продуктов и товаров массового спроса, на которые может распространиться государственное регулирование цен.

3. *Пенсионное обеспечение.* Это предусматривает реализацию конституционной гарантии на пенсионное обеспечение (государственное, страховое и социальное). Государство также создает условия для дополнительного пенсионного обеспечения, осуществляемого организациями и гражданами на добровольной основе¹⁰². В настоящее время в Российской Федерации происходит реформа пенсионной системы, рассчитанная до 2028 г.¹⁰³ Социальная политика в сфере пенсионного обеспечения также направлена на установление минимального размера пенсии, выбора гражданами вида пенсии, полноту и своевременность их выплат и пр.

4. *Социальное обслуживание и вспомоществование.* Социальная политика в этой области ориентирована на создание социально-бытовых, социально-медицинских и условий социально приемлемого функционирования для одиноких, инвалидов, престарелых, ветеранов и других граждан, попавших в трудную жизненную ситуацию, создание возможности их социальной адаптации и реабилитации; оказание им материальной поддержки.

5. *Обязательное и добровольное социальное страхование.* Государство гарантирует правовые и экономические условия для обязательного и добровольного страхования потенциальных социальных рисков, создавая систему социальных выплат, обеспечивающих приемлемый уровень жизни застрахованных граждан при наступлении страховых случаев.

6. *Обеспечение жильем, коммунальными и бытовыми услугами.* Здесь реализуются: конституционное право на жилище, возможности доступа к жилищно-коммунальным услугам по приемлемым тарифам; установление государственных социальных стандартов жилых помещений, обеспечивающих необходимый уровень жизни; поощрение участия граждан в самообеспечении жильем; создание доступной системы ипотечного кредитования; создание системы жилищного обеспечения малоимущих на безвозмездной основе.

¹⁰¹ О потребительской корзине в целом по Российской Федерации: федер. закон от 31 марта 2006 г. № 44-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰² О негосударственных пенсионных фондах: федер. закон от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰³ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий: федер. закон от 3 октября 2018 г. № 350-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

7. *Образование и наука.* Здесь предполагается реализация конституционных гарантий общедоступности и бесплатности дошкольного, основного общего, среднего профессионального и высшего (по конкурсу) образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях; принятие государственных образовательных стандартов; реализация кадровой образовательной и научной политики; социальная поддержка работников образовательных и научных учреждений.

8. *Здравоохранение.* Социальная политика здесь ориентирована на гарантированное предоставление бесплатных медицинских услуг государственными и муниципальными организациями здравоохранения; бесплатное или льготное лекарственное обеспечение; определение перечня жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов для медицинского применения (ЖНВЛП); организацию системы обязательного медицинского страхования.

9. *Культура.* Здесь социальная политика ориентирована на обеспечение доступа к национальным и мировым культурным ценностям, особенно для граждан с низкими доходами, учащихся и пенсионеров; создание и функционирование сети государственных и муниципальных музеев, театров, выставок, домов культуры и клубов; популяризацию культуры в целях духовного, культурного, национального самоопределения России, объединения российского общества и формирования нравственной, самостоятельно мыслящей, творческой, ответственной личности.

10. *Поддержка семьи, материнства, отцовства, детства и молодежи.* В этой сфере социальная политика направлена на обеспечение всестороннего развития семьи, поощрение роста рождаемости; материальную поддержку молодых и многодетных семей; помощь семьям с низкими доходами; совершенствование системы поддержки одаренных детей и молодежи, детского и молодежного творчества.

11. *Обеспечение экологической безопасности.* Экологическая безопасность стала объектом социальной политики сравнительно недавно. Благоприятная окружающая среда входит в перечень критериев качества жизни. Государство обеспечивает создание и функционирование системы наблюдения и контроля за состоянием окружающей среды; установление и контроль за непревышением предельно допустимых норм загрязнения окружающей среды; создание условий, обеспечивающих получение гражданами объективной информации о состоянии окружающей среды; разработку мер по предупреждению (пресечению) нарушения правил обеспечения экологической безопасности.

Реализовывать принципы социальной политики призваны **субъекты социальной политики** – органы, организации, должностные и частные лица. Помимо государства (как социального института) субъектами социальной политики являются¹⁰⁴:

- государственные ведомства и организации;
- государственные внебюджетные фонды (Пенсионный фонд РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования, Фонд социального страхования РФ);
- органы местного самоуправления;
- коммерческие организации;
- образовательные организации;
- некоммерческие общественные организации и объединения (благотворительные, волонтерские, религиозные и др.);
- граждане.

Объект социальной политики – все население страны. При этом акценты социальной политики по отношению к людям не равновесны. Ее особым объектом являются наиболее уязвимые категории граждан: имеющие доход ниже прожиточного минимума; многодетные и неполные семьи; инвалиды, неизлечимо больные; беженцы (переселенцы); другие категории, нуждающиеся (постоянно или временно) в защите.

Из вышеуказанного следует, что социальная политика является совокупностью идеологических представлений общества и государства о целях социального развития и деятельностью по достижению социальных показателей, отвечающих этим целям¹⁰⁵. Она также представляет собой деятельность по управлению социальной сферой общества, призванную обеспечить жизнь и воспроизводство новых поколений, создать предпосылки для стабильности и развития общественной системы и достойной жизни людей¹⁰⁶.

Таким образом, можно сформулировать следующее определение *социальной политики* – это совокупность принимаемых органами государственного управления, работодателями, профсоюзными и другими общественно-политическими структурами (субъектами социальной политики) решений, учитывающих общественное мнение и направленных на формирование социальной стратегии государства в целях развития общества, создания общественно приемле-

¹⁰⁴ Холостова Е.И. Социальная политика и социальная работа: учеб. пособие. М., 2007. С. 59.

¹⁰⁵ Там же. С. 21.

¹⁰⁶ Лаврененко И.М. Государственная социальная политика Российской Федерации: опыт и проблемы трансформации (80-е – первая половина 90-х годов XX столетия): автореф. дис. ... д-ра истор. наук. М., 2000.

мых социальных условий для реализации возможностей и потребностей членов общества (объектов социальной политики), повышения уровня и качества их жизни, а также мероприятий по практическому осуществлению этих решений¹⁰⁷.

Социальная политика может осуществляться на разных уровнях:

- федеральном и региональном (государственная социальная политика);
- институциональном (ведомственная социальная политика);
- организационном (корпоративная социальная политика).

Инструментами социальной политики выступают:

– *социальные гарантии* – это конституционно декларированные и обеспеченные существующими ресурсами социальные права граждан;

– *социальная защита* – помощь людям, попавшим в трудную жизненную ситуацию и не способным самостоятельно из нее выбраться;

– *социальные права* – совокупность конституционных прав человека (или только граждан конкретного государства), дающих ему возможность претендовать на получение от государства (при определенных условиях) материальных благ;

– *социальная льгота* – предоставленные отдельным категориям граждан преимущества в пользовании общественными фондами потребления;

– *государственные минимальные социальные стандарты* – социальные нормы и нормативы, обеспечивающие реализацию гарантированных Конституцией социальных прав граждан и выступающие одновременно ориентирами в реализации социальной и экономической политики социального государства.

Таким образом, можно сделать вывод, что в настоящее время мировое сообщество подошло к необходимости формирования новых пределов социального государства и выработки новых подходов к пониманию целей, задач и путей реализации принципов такого государства. В этом перечне главными для современной России являются задачи государственной поддержки слабых и обездоленных; эффективной работы «социальных лифтов», гарантирующих карьерный успех каждому, кто добросовестно трудится в соответствии со своими способностями и талантом; создания достойной и комфортной среды проживания каждой семьи и каждого человека.

Концепция социального государства и реализация ее на практике закрепляет определяющую роль государственного управления

¹⁰⁷ Смирнов С. Н., Сидорина Т. Ю. Социальная политика: учеб. пособие. М., 2004. С. 33.

в развитии общества. Государство и его институты провозглашаются стражами общего блага. Это требует новой техники управления, новых кадров. Государственные чиновники должны хорошо знать острые социальные проблемы, интересы социальных групп.

В российском обществе постепенно формируется твердое понимание того, что создание правового социального государства – настоятельная необходимость государственного строительства и современного развития общества.

Контрольные вопросы

1. Каковы, по мнению Л. фон Штейна, основные положения социального государства?

2. В чем сущность советской модели патерналистского социального государства?

3. Каковы характерные черты основных моделей социального государства (либеральной, консервативной, социал-демократической и средиземноморской)?

4. Каковы принципы социального государства?

5. Что является основными инструментами социальной политики?

6. Каковы функции социального государства?

ГЛАВА 5. ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Как обосновать свое отношение к власти, как оценивать ее деятельность? Что понимать под успешностью ее деятельности? Что такое качество государственного управления? Размышлением над этими вопросами мы закономерно завершаем изучение дисциплины «Теория и механизмы современного государственного управления». Эти вопросы имеют как общественное значение, так и сугубо управленческое, практически технологическое. Государственная власть всегда стремилась к получению оптимального результата своих действий. Новым в постоянном стремлении современных органов государственного управления к повышению эффективности является необходимость действовать в условиях бюджетных ограничений, а также отвечать на растущие запросы населения относительно качества и количества государственных услуг. В демократическом обществе оценка эффективности деятельности современной государственной власти, успешности осуществления государственных политик в разных сферах – это предмет знаний гражданина, который актуален для него, например, на выборах. Но и для самой власти необходима объективная оценка ее деятельности как обратная связь, помогающая обеспечивать прогресс и наращивать успешность государства. Иными словами, современный демократический политический процесс, взаимодействие конкурирующих политических команд, геополитическое соревнование стран требуют оценки качества властно-управленческой деятельности и успешности ее итогов.

Как правило, оценки эффективности государственного управления в нашей стране даются невысокие, даже если ограничиться обращением к официальным мнениям. В сентябре 2016 г. Председатель Правительства РФ Д. А. Медведев на Инвестиционном форуме в Сочи заявил, что «низкая эффективность системы государственного управления – один из ключевых факторов, сдерживающих развитие страны». В июле 2016 г. на заседании Совета по стратегическому развитию и приоритетным проектам Президент Российской Федерации В. В. Путин отметил, что на современном этапе «самое главное – повышение эффективности управления и отраслями, и экономикой в целом... с полной персонификацией ответственности за это достижение или, наоборот, за отсутствие результатов».

Насколько эти и иные, не более лестные, оценки обоснованны и справедливы? Ведь оценка эффективности системы

государственного управления представляет собой сложную проблему теории административно-политического управления, решения которой пока нет. Ее сложность предопределена отсутствием в государственном секторе единственного показателя результатов, каким в коммерческом секторе является прибыль; тем, что продукция организаций государственного сектора, как правило, трудно поддается измерению и не предназначена для конкуренции. Трудность оценки эффективности государственного управления определена также тем, что она должна учитывать как непосредственные, так и опосредованные (конечные) результаты и включает значительное число измерений (экономическое, политическое, непосредственно управленческое, этическое, психологическое и др.)¹⁰⁸. К тому же сильное взаимодействие с экономическим и социальным контекстом затрудняет измерение собственно последствий осуществляемых государственными структурами действий, а воздействие государственной политики, измеряемое наблюдаемым показателем, не является немедленным. Непросто выглядит и понятие *качества* государственного управления – а оно получило сегодня большое распространение и в теории, и в практике управления.

§ 1. Понятие эффективности государственного управления. Виды, модели и факторы эффективности государственного управления

Проблема эффективности с разных сторон рассматривалась представителями современной управленческой мысли. При этом эффективность управления постепенно стала своеобразным фетишем для администраторов и политиков. Классик теории государственного управления Д. Уалдо выразил это следующим образом: «На стыке веков, однако, стало очевидно, что мораль, несмотря на всю желательность, не достаточна. Демократия должна быть состоятельной, способной (*able*). Граждане должны быть активны и бдительны. Государственная машина не должна терять время, деньги и энергию. Расточительное использование наших ресурсов следует исправлять. Если наши благие намерения терпят крах из-за

¹⁰⁸ Гаман-Голутвина О. В., Сморгунюв Л. В., Соловьев А. И., Туровский Р. Ф. Эффективность государственного управления в 2008 г. М., 2009. С. 3–4.

неэффективности, тогда, следовательно, неэффективность и есть главный порок»¹⁰⁹.

Представители классической теории управления (М. Вебер, В. Вильсон, Ф. Тейлор) в качестве условий эффективности управления рассматривали дифференциацию политики и администрации, научное обоснование универсальных административных принципов и воплощение в практику модели рациональной бюрократии. К этим идеям в XX в. А. Файоль добавил такие условия обеспечения эффективности управленческой деятельности, как экономия времени и ресурсов. В 1930–1950-е гг. под влиянием идей «школы человеческих отношений» в число факторов эффективности управления был включен комплекс социально-психологических факторов (удовлетворенность характером и условиями труда, стиль управления, неформальные взаимоотношения в коллективе). Две ведущих современных концепции государственного управления: *New Public Management* («новое государственное управление») и *Good Governance* («хорошее управление») – прямо созданы для того, чтобы повысить эффективность государственного управления. Отечественная наука (В. П. Милецкий, Б. А. Райзберг, Л. В. Сморгунов и др.) тоже не обошла вниманием проблему эффективности управления.

Прежде всего, необходимо определить понятие эффективности государственного управления, рассмотреть ее концептуальные модели и подходы к ее оценке.

Понятие «эффективность» используется в разных смыслах в науке и практике, существуют близкие по смыслу понятия (результативность, действенность, качество управления), которые тоже имеют отношение к рассуждению об эффективном управлении. Термин «эффективность» происходит от лат. *effectus* – «действие», а также *effectivus* – «производительный, действенный». Первоначально данное понятие получило четкое смысловое воплощение в экономике и разрабатывалось экономической наукой, ведь его определение во многом зависит от экономических показателей, выраженных в цифровом значении.

В литературе встречается множество трактовок и толкований понятия «эффективность», главными из них являются три, используются они и в практике.

¹⁰⁹ Государственное управление и политика: учеб. пособие / под ред. Л. В. Сморгунова. СПб., 2002. С. 111.

Во-первых, эффективность управления отождествляется с результативностью управления. Результативность – это степень достижения фиксированной цели. Управление осуществляется, чтобы достичь цели, поставленной управляющим субъектом (органом государства, должностным лицом и др.). Эта цель может быть ближайшей (введение налога с продаж с определенной даты) или отдаленной, достигаемой в результате многих последовательных шагов в течение многих лет, а то и десятилетий (генеральный план развития метрополитена). Она может быть реальной (например, государственная власть в России в начале 90-х гг. осуществляла мероприятия по созданию рыночной экономики) и иллюзорной или по крайней мере недостижимой в обозримой перспективе (построение коммунистического общества). Достижение цели, таким образом, является главным результатом управленческого действия, свидетельством его результативности (англ. *effectiveness* – «эффективность, действенность, результативность»). Для обозначения эффективности, определенной с позиций целедостижения, также могут использоваться термины «техническая эффективность», «внутренняя эффективность». В упрощенном варианте смысл понятия «эффективность», обозначенного терминами «результативность», «техническая эффективность», «внутренняя эффективность», «*effectiveness*», можно описать фразой «Мы делаем правильные вещи» (П. Друкер). «При этом здесь не существенны ни затраты на достижение поставленной цели, ни качественная (содержательная) оценка этой цели, ни социальные, политические или иные последствия; важна лишь степень достижения поставленной цели»¹¹⁰, – пишет об эффективности в этом смысле доктор экономических наук В. Н. Лексин. Например, российская (называемая по имени ее идеолога «чубайсовской») приватизация при рассмотрении ее с позиций материальных ожиданий и интересов большинства социума являлась безусловным провалом, тогда как в рамках поставленной цели (скорейшего перехода (любой ценой) к рыночной экономике) была осуществлена достаточно эффективная управленческая операция. Ограниченность данного подхода к эффективности, понимаемой как результативность, связана, во-первых, с игнорированием целеполагания, фундаментальной управленческой функции; для оценки деятельности важно учесть характер достигаемой цели

¹¹⁰ Лексин В. Н., Порфирьев Б. Н. Оценка результативности государственных программ социально-экономического развития регионов России // Проблемы прогнозирования. 2016. № 4. С. 84.

(откуда мы знаем, что делаем правильные вещи?). Во-вторых, для оценки эффективности важно учесть усилия, затраченные на достижение цели.

Затратные усилия учитываются в понятии эффективности во втором узком смысле – отношение результата деятельности к затратам на его достижение. Эффективность (англ. *efficiency* – «эффективность, производительность, экономичность») – достижение цели с минимальной затратой ресурсов и управленческой энергии в максимально короткий срок и с максимальной полнотой. В центре данного подхода находится связь между достигнутым результатом и используемыми средствами, отношение произведенного (например, госуслуг) к затратам (*output* к *input*). В этом случае речь идет о способах и методах достижения целей и задач. В отличие от предыдущего понятия суть эффективности можно свести к фразе «Мы делаем правильные вещи правильно» (П. Друкер), а для обозначения понятия в литературе встречаются также термины «экономическая эффективность», «экономичность». В государственном стандарте РФ ГОСТ Р ИСО 9000-2001 «Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь» трактовка эффективности уже приобретает нормативный характер, она содержательно определяется как соотношение между достигнутым результатом и использованными ресурсами¹¹¹.

Аудит экономической эффективности получил широкое развитие и распространение в большинстве современных государств и в настоящее время становится преобладающим в финансовом контроле исполнения государственного бюджета. Исследователи высказывают единое мнение, что более половины в общем количестве проверок, проводимых высшими органами государственного финансового контроля, составляют проверки, направленные на оценку экономической эффективности.

В зависимости от направления или сферы государственной управленческой деятельности для анализа экономической эффективности могут использоваться в качестве результата и затрат различные экономические показатели. Если затраты имеют стоимостную оценку, то эффективность определяется посредством сопоставления затрат и результата. Если же знаменатель формулы имеет натуральное выражение, то в этом случае говорят

¹¹¹ Лобова С. В., Понкина Е. В. Сущность эффективности в контексте актуальных парадигм экономики и менеджмента // Экономический анализ: теория и практика. 2014. № 4. С. 33.

не о затратах, а о ресурсах и эффективность определяется через соотношение результата и ресурсов.

Частным случаем экономической эффективности является продуктивность (англ. – *productivity*), которая определяется формально и является отображением довольно известного в экономике соотношения «выпуск – затраты». Продуктивность может быть описана как отношение получаемых на выходе (*output* – «выпуск, выход, продукция, результат») в качестве «выпуска» результатов деятельности к присутствующим на входе (*input* – «ввод, исходные данные, затраты») затратам ресурсов. В этом смысле любая многогранная деятельность предстает в качестве производственной. Например, государственное управление предстает как производство государственных услуг. Организация при этом выступает в роли преобразователя имеющихся у нее на «входе» ингредиентов (факторов/ресурсов, затрат ресурсов, переменных/параметров «входа») в получаемые на «выходе» результаты (выпуск продукции, продукцию, переменные/параметры «выхода»)¹¹². Таким образом, продуктивность является индикатором соотношения выпуска и затрат, дает представление о том, насколько экономично функционирует организация.

Рассуждая об эффективности государственного управления и способах ее измерения, необходимо понимать, что они будут различными для эффективности-результативности и эффективности-экономичности. При этом, хотя результативность и экономичность являются взаимодополняющими категориями, между ними нет корреляционной обусловленности.

Невозможно говорить об эффективности государственного управления только на основе достижения целей и осуществленных расходов на их достижение без анализа социального эффекта. Под социальным эффектом управленческого воздействия следует понимать разницу между исходным и конечным состоянием общественных процессов. Если рассмотренный выше термин «output» обозначает непосредственные результаты, выполненную работу (например, в сфере управления безопасностью дорожного движения это может быть количество установленных и обслуживаемых видеокamer и др.), то понятие «социальный эффект» сближается с понятием «outcome» (*outcome* – «исход, конечный результат, последствие»), обозначающим последствия деятельности (output) для адресатов или третьих лиц, всего общества, влияние произведенного продукта на достижение политических целей,

¹¹² Там же. С. 32.

всеобщее благо, т. е. конечный результат. Измерение конечного результата (социального эффекта) представляет большие сложности, и, видимо, возможно лишь его частичное измерение. Суть определения такого эффекта состоит в анализе причин, обуславливающих положительные изменения, а для этого необходима информация о развитии процесса и его важнейших характеристик за промежуток времени, предшествующий управленческому воздействию и последующий за ним, с целью установления причинно-следственной зависимости между управлением и изменениями. Сущность социального эффекта заключается в том, что он должен быть устойчивым, воспроизводимым, прогрессирующим, содержать в себе источник для последующего общественного развития.

Таким образом, эффективность в третьем, широком, смысле – это комплексное понятие, которое, включая содержание «результативности» и «экономичности», обращается к фиксации необходимости социального эффекта. Такую эффективность многие исследователи обозначают термином «социальная эффективность», подчеркивая, что преодолевается узость подходов к эффективности как результативности и экономичности. Эффективность государственного управления – интегрированный показатель, отражающий степень социальной удовлетворенности общества избранной моделью управления. В наиболее общем виде под эффективностью государственного управления следует понимать степень полноты и качества выполнения органами власти своих функций и задач, степень удовлетворения запросов и потребностей населения, о чем свидетельствует достижение заданного результата при минимуме затраченных ресурсов (бюджетных средств, времени и т. д.) или достижение наилучшего (максимального) результата при заданном объеме ресурсов, средств¹¹³.

Г. В. Атаманчук подразделил социальную эффективность государственного управления на три вида¹¹⁴.

1. *Общая социальная эффективность*. Она отражает результаты функционирования совокупности государственных органов и управляемых ими объектов, т. е. государственно-управленческой системы, способность государственного управления обеспечивать

¹¹³ Ворошилов Н. В. Эффективность муниципального управления: сущность и подходы к оценке // Проблемы развития территории. 2015. Вып. 3 (77). С. 144.

¹¹⁴ Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: учебник. М., 2010. С. 447–457.

динамику и гармоничное состояние общества. Критерии общей социальной эффективности: уровень производительности труда, темпы и масштабы прироста национального богатства, уровень благосостояния людей, упорядоченность, безопасность и надежность общественных отношений, их воспроизводимость с нарастающим позитивным результатом. Общая социальная эффективность достигается усилиями государственного аппарата, его органов и служащих.

2. *Специальная социальная эффективность.* Она характеризует качество (уровень) совокупности органов государственной власти и органов местного самоуправления в единстве их целеполагания, организации и функционирования. Критерии специальной социальной эффективности: целесообразность и целевая обоснованность организации и функционирования государственного аппарата, его подсистем и других организационных структур; затраты времени на решение управленческих вопросов и осуществление управленческих действий; стиль функционирования государственного аппарата; оптимальная сложность организации государственного аппарата (чрезмерная сложность, проистекающая из его «дробности», многоступенчатости и обилия управленческих взаимозависимостей, является барьером эффективности); экономические, социальные, технические, кадровые и др. издержки на содержание государственного аппарата.

3. *Конкретная социальная эффективность.* Она отражает деятельность отдельного управленческого органа и (или) должностного лица, эффективность единичного управленческого решения, действия, отношения. Среди критериев можно выделить такие, как степень соответствия направлений, содержания и результатов управленческой деятельности органов и должностных лиц тем ее параметрам, которые обозначены в правовом статусе (и компетенции) органа и государственной должности; законность решений и действий органов государственной власти и местного самоуправления, а также их должностных лиц; реальность управляющих воздействий; демократизм деятельности; престиж органа, должности; правдивость управленческой информации, выдаваемой управленческими органами и должностными лицами; морально-идеологическое влияние управленческой деятельности на внешнюю среду.

Рассмотрим модели организационной эффективности, опираясь на типологию эффективности, разработанную американским экономистом Р. Холлом, которая получила распространение в рос-

систой учебной и научной литературе. Он выделяет три группы моделей¹¹⁵.

1. Модели, трактующие эффективность организации через ее способность к целедостижению или через степень достижения цели.

Системно-ресурсная модель организации. Эфраим Юхтман и Стенли Сишор определили эффективность как способность организации эксплуатировать окружающую среду для приобретения ресурсов с целью поддержания своего функционирования. Основной критерий – оптимальное использование благоприятных возможностей и ресурсов, имеющихся в окружающей среде. Не решен в этой модели вопрос о цели: рост организации – это цель или инструмент достижения цели?

Целевая модель. Проблема использования данной модели состоит в том, что организации имеют множество целей (а цели могут противоречить друг другу). В случае с государством как субъектом управления дело обстоит еще сложнее. Государство не может одновременно обеспечивать политическую эффективность (нацеленность на удержание государственной власти в руках политической элиты), экономическую эффективность (приумножение общественного богатства, расширение сферы потребления), социальную эффективность (осуществление гармоничного развития всех слоев общества), геополитическую эффективность (сохранение и улучшение геополитического положения государства в регионе и в мире), цивилизационную эффективность (сохранение и воспроизводство уникальной культуры-цивилизации). Основная сложность применения целевой модели заключается и в решении вопроса о том, кто и с каких позиций должен оценивать степень достижения цели. Частично решается эта проблема в модели удовлетворенности участника, предложенной Ч. Барнардом.

2. Модели, представляющие эффективность через способность организации выживать в изменяющейся среде или через способность организации «эксплуатировать свою окружающую среду для приобретения редких и ценных ресурсов с целью поддержания своего функционирования», в том числе и через повышение такой способности.

3. Модели, связывающие эффективность со способностью организации обеспечивать минимальный уровень удовлетворения для

¹¹⁵ Смирнов В.В. Теоретизация понятийного образа «эффективная конкурентоспособность экономики» // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2011. № 21. С. 41–43.

составляющих ее частей, обладающих собственными целями, или степень удовлетворенности индивидов и социальных групп внутри организации.

В исследованиях эффективности государственного управления, государственной бюрократии и институтов государства можно выделить несколько теоретико-методологических подходов, связывающих эффективность управления с определенными факторами¹¹⁶.

Концепция лидерства (К. Левин, Р. Лайкерт, Р. Хауз и др.) на первый план в обеспечении эффективности организации выдвигает такие факторы, как лидерские навыки, стиль управления, индивидуальные характеристики и качества руководителей органов власти, системы подбора, оценки выполнения задач, мотивации и профессионального развития государственных служащих.

В рамках *концепции профессионализма* (М. Вебер, Г. Беккер, Т. Парсонс и др.) эффективная деятельность ставится в прямую зависимость от профессионализации органов государственной власти, наличия карьерных (профессиональных) чиновников, от уровня их профессионализма и компетентности.

Теорией жизненных циклов (И. Адизеси, К. Бланшар, Ф. Модильяни и др.) эффективность государственного управления рассматривается во взаимосвязи с оценкой влияния постоянно и циклично формирующихся коалиций или групп влияния в органах власти. Характер принятия решений в бюрократических структурах и их эффективность рассматриваются в контексте жизненных циклов организаций.

Концепция управления качеством (Э. Деминг, Д. Дуранг) основное внимание акцентирует на создании в органах государственной власти системы постоянного совершенствования процессов и государственных услуг; на вовлечении в эту деятельность государственных служащих, максимально используя их творческий потенциал и организуя их групповую работу. Управление качеством основано на взаимосвязи потенциала органов государственной власти и результатов деятельности при постоянном соотношении со стратегическими целями и вовлечении служащих в процессы качества, их обучении, увеличении их компетентности и мотивации.

¹¹⁶ Пугачева Л. В., Дягилева Т. В. Эффективность государственного и муниципального управления: сущность, критерии, оценка // Актуальные вопросы социально-экономического развития современного государства: сб. научных статей. Новочеркасск, 2015. С. 31–32.

Экономический подход, или концепция экономической ответственности (модели Харта-Шлефера-Вишны, Д. Норт), связывает повышение эффективности деятельности органов государственной власти с наличием механизма конкуренции среди ведомств, системой внедрения инноваций, а также с политической и социальной подотчетностью государственных органов, в первую очередь перед налогоплательщиками.

Экологический подход (М.Т. Ханнан и Дж. Фримен) ставит результаты деятельности бюрократии в зависимость от характера внешней среды (экологии организации) и способности органов государственной власти управлять изменениями и инновациями с целью адаптации к этим изменениям.

§ 2. Проблемы оценивания эффективности государственного управления

Специальная, квалифицированная, т. е. осуществляемая в соответствии с научно обоснованными, объективными критериями, оценка качества, эффективности государственного управления в целом и его отдельных элементов обладает высокой общественной значимостью на современном этапе. Для оценки эффективности государственного управления и деятельности органов государственной власти необходимы оценочные технологии и процедуры, которые были бы устойчивыми, объективными и позволяли своевременно корректировать деятельность органов государственной власти. Неслучайно приоритетным направлением современных административных реформ, осуществляющихся во многих странах, стало внедрение системы оценки эффективности деятельности государственных органов.

Однако проблему концептуализации понятия эффективности государственного управления, выбора методов ее анализа и оценочных критериев решить гораздо труднее, чем проблему анализа эффективности в сфере частного производства и рыночного обмена. Ведь деятельность государства оценивается на основе выработанной им же оценочной шкалы и методов измерения. При этом нельзя исключить возможность искажения, подмены общественных целей и интересов целями и интересами бюрократической системы. В связи с этим начиная с 1980-х гг. в странах Запада предпринимались неоднократные попытки внедрения рыночных механизмов оценки и измерения эффективности в сферу государственного управления, что привело к изменению акцентов в административно-государственном управлении с процесса и правил на качественное удовлетворение потребностей клиентов. Стали замерять уровни удовлетворения граждан предоставляемыми услугами, доверия к правительству, степень вовлечения в процесс принятия решений и т. д. В настоящее время поиски гармоничного совмещения рыночного и общественного подходов к оценке эффективности государственного управления продолжаются.

Оценивание эффективности государственного управления – это комплекс мероприятий, направленных на изучение результатов и эффектов политических и административных решений и действий и обратное включение этой информации в процесс принятия управленческих решений¹¹⁷. Оценка качества и эффективности

¹¹⁷ *Беляев А. Н., Кузнецова Е. С., Смирнова М. В., Цыганков Д. Б.* Измерение эффективности и оценивание в государственном управлении: международный опыт. М., 2005. С. 5.

государственного управления может быть дана в двух аспектах. Первый связан с оценкой конечных результатов деятельности органов власти непосредственно обществом в форме «гражданской» (демократической) оценки, например в процессе участия в выборах. Второй аспект состоит в осуществлении профессиональной экспертной оценки исполнительской дисциплины, оперативности, четкости исполнения принятых решений и установленных правил, подконтрольности нижних звеньев системы верхним. В этом случае система оценки эффективности может быть определена как набор метрик, используемых для количественного определения эффективности и результативности действий¹¹⁸. В настоящее время принято выделять следующие уровни оценки эффективности государственного управления: эффективность системы государственного управления в целом, эффективность правительства, эффективность государственного органа, эффективность структурного подразделения (команды), эффективность сотрудника.

Оценка эффективности должна представлять собой непрерывный, тотальный процесс оценки деятельности органов власти, структурных подразделений и государственного служащего, имеющий своим содержанием: выбор системы показателей эффективности; разработку стандартов (нормативов и процедур) эффективности; измерение показателей эффективности; сопоставление фактического состояния эффективности с требованиями этих стандартов.

Характеристика эффективности органов государственной власти многомерна и зависит от целей, формулируемых субъектом оценивания. При этом, применяя ту или иную технологию оценивания эффективности, необходимо четко выделять такие элементы: 1) субъект оценивания; 2) объект оценивания (им может стать вся система управления или отдельный ее элемент; 3) инструментарий эффективности (модели, аспекты, виды и технологии оценки эффективности).

Основным в подготовке к проведению оценки деятельности органов государственной власти необходимо определить критерий эффективности. Критерий эффективности – признаки, грани, стороны проявления управления (управленческой системы), посредством анализа которых можно определить качество управления, его соответствие потребностям и интересам общества¹¹⁹. Критерии оценки

¹¹⁸ Капогузов Е. А., Сулейменова Г. К. Оценка эффективности деятельности государственных органов в контексте стратегического менеджмента и организационного развития в Республике Казахстан // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2017. Т. 9. № 3. С. 453–454.

¹¹⁹ Атаманчук Г. В. Указ. соч. С. 44.

эффективности должны охватывать все проблемы, быть достаточно конкретными, обоснованными и согласованными между собой.

Критерии раскрываются через показатели эффективности. *Показатель эффективности* – это определенная мера, позволяющая сравнить: фактическую деятельность органов власти / сотрудников с желательной или требуемой; деятельность органа власти в различные временные периоды; деятельность различных органов по сравнению друг с другом. Например, критерием эффективности управления в сфере современной экономики может выступать рост производства на основе новейших научно-технических достижений.

Система показателей эффективности и результативности деятельности органов власти должна включать следующие группы.

1. *Показатели непосредственного результата.* Они определяются как вопросами компетенции, так и характером функций, которые выполняются органами (количество оказанных гражданам услуг, количество управленческих решений в виде правовых актов, программ, число стандартизированных услуг, отклонение от заданных стандартов, число получателей стандартизированных услуг).

2. *Показатели конечного эффекта.* Показатели эффекта характеризуют изменения в объекте управления, характер воздействия деятельности на целевую группу позволяет указать на конечный эффект от деятельности исполнительного органа. Конечным эффектом для органа выступает изменение (или отсутствие изменения) в состоянии, функционировании объекта управления, целевых групп. В качестве показателей, которые могут свидетельствовать о достижении конечного социального эффекта, выступают показатели удовлетворенности потребителя от оказанной услуги или от деятельности исполнительного органа.

3. *Показатели непосредственных процессов* связаны с характером функционирования, административными процессами, требованиями к ним. Показатель может формулироваться как доли операций или процедур, соответствующих стандартам или требованиям, предъявляемым к работе.

Показатели эффективности управления должны соответствовать следующим требованиям:

- определение показателя должно быть ясно и однозначно сформулировано, чтобы быть доступным для понимания и использования в практике;

- показатель должен соотноситься с целями и задачами деятельности управленческого органа, его изменение должно свидетельствовать об улучшении или ухудшении деятельности, например положения с предоставлением услуги;

- наличие возможности отслеживать показатель во времени;
- показатели должны основываться на надежных системах сбора данных, и у тех, кто ими пользуется в управленческих целях, должна быть возможность проверки точности данных и надежности используемых расчетных методов;
- показатели должны обладать свойством проверяемости как относительно данных, так и относительно используемых для расчетов методик;
- затраты на сбор данных и аналитическую работу по выведению параметров показателя должны быть экономически целесообразными; по возможности показатели должны основываться на уже имеющихся данных и уже осуществляющейся работе по сбору данных;
- обладание определенной степенью чувствительности, т. е. способности реагировать на изменения;
- отсутствие способности формировать контрпродуктивное поведение служащих; приводить к эффектам, противоречащим желаемым;
- показатели не должны препятствовать инновационной деятельности или внедрению альтернативных методов, систем или процессов в целях повышения качества и количества услуг;
- показатель должен быть основан на данных, которые можно получить за время, достаточно разумное с учетом принимаемых на основе данного показателя решений, иначе существует опасность того, что решения будут приниматься на основе устаревших данных.

Выбор четких, конкретных, измеримых показателей (параметров), которые наиболее адекватно, точно оценивали бы эффективность управления, представляет собой сложную, постоянно воспроизводящуюся методологическую проблему. Существуют различные методологии оценки эффективности государственного управления, которые можно разделить на две основные группы: межстрановые (международные) методики оценки, национальные методики.

Относительно международных методик следует отметить произошедший в последние десятилетия прорыв в развитии оценочных инструментов, который привел к складыванию и сосуществованию разнообразных международных рейтингов и специализированных индексов. С точки зрения используемых оценочных инструментов все рейтинги могут быть поделены:

- на *объективные*: в их основе лежат количественные измерители, их меньше всего. К их числу относится Индекс человеческого развития, который учитывает три показателя: индекс ожидаемой продолжительности жизни, измеряемый средней ожидаемой

продолжительностью жизни; индекс образования, учитывающий среднюю ожидаемую продолжительность обучения детей школьного возраста и среднюю продолжительность взрослого обучения; индекс душевого валового национального дохода;

– *субъективные*, основанные на качественных показателях (опросах и экспертных оценках). Например, Индекс восприятия коррупции, Рейтинг репутации стран мира, Индекс качества жизни;

– *смешанные (гибридные)*, в которых присутствуют как количественные измерители, так и качественные оценки (например, Интегральный показатель государственного управления)¹²⁰.

Интегральный показатель государственного управления (Worldwide Governance Indicators)¹²¹ – в мировой практике наиболее распространенная и универсальная методика оценки эффективности национального управления. Данный композитный показатель был предложен Всемирным банком и с 1996 г. измеряется по 200–215 странам. Отчет рейтинга основан на использовании более 30 источников данных, которые можно разделить на 4 различных типа:

– организации государственного сектора (8 источников данных, включая оценки Всемирного банка, статистических служб и др.);

– неправительственные организации (11 источников данных, включая «Bertelsmann Foundation», «Freedom House», «Reporters Without Borders» и т. п.);

– поставщики коммерческой деловой информации (4 источника, включая «The Economist Intelligence Unit», «Global Insight», «Political Risk Services»);

– опросы фирм и частных лиц (9 источников).

Интегральный показатель государственного управления (Worldwide Governance Indicators) оценивает эффективность государственного управления по 6 направлениям.

1. *Права граждан и подотчетность государственных органов* (Voice and Accountability). Данный агрегат оценивает, в какой степени граждане страны имеют право участвовать в выборе правительства, а также свободу самовыражения, свободу создания ассоциаций, свободу средств массовой информации, т. е. степень демократизации общества.

¹²⁰ Балацкий Е. В., Екимова Н. А. Оценка институционального развития России. М., 2016. С. 26.

¹²¹ Worldwide Governance Indicators. URL: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home> (дата обращения: 21.03.2019)

2. *Стабильность политической системы и отсутствие насилия* (Political Stability and Absence of Violence). Оценивается вероятность дестабилизации или свержения правительства страны неконституционными, насильственными методами.

3. *Эффективность органов государственного управления* (Government Effectiveness). Измеряется качество государственных услуг, качество гражданской службы и степень ее независимости от политического давления, а также уровень доверия населения правительству.

4. *Качество регулирующих институтов* (Regulatory Quality). Анализируется способность правительства разрабатывать и реализовывать рациональную государственную политику, стимулирующую развитие частного сектора. Фактически данный показатель характеризует взаимоотношения между государством и частным сектором.

5. *Качество правовых институтов* (Rule of Law). Данный агрегат оценивает степень доверия и уверенности респондентов в существующих законах и в какой мере эти законы выполняются на практике.

6. *Антикоррупционный контроль* (Control of Corruption). В данном случае речь идет об оценке степени коррупционности правительства.

В обработанном виде все индексы имеют числовое значение от 1 до 100, где более высокое значение соответствует лучшему показателю.

Интегральный показатель государственного управления является одним из наиболее авторитетных исследований в сфере оценки его качества, получившим достаточно широкое распространение в практике многих государств. Используя эти индикаторы, можно не только проводить межстрановые сравнения, но и сопоставлять их во времени, поскольку период составления этих показателей охватывает значительный отрезок. Показатели качества государственного управления, разработанные Всемирным банком, достаточно широко используются в качестве целевых ориентиров при разработке различных государственных программ в России. Например, в Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных услуг на 2011–2013 годы, утвержденной распоряжением Правительства РФ № 1021-р от 10 июня 2011 г., использовались два показателя: эффективность государственного управления, качество государственного регулирования.

Включение индикаторов, полученных международными рейтинговыми системами, в национальные механизмы оценивания

эффективности деятельности органов государственного управления широко практикуется не в последнюю очередь по причине высокой степени соответствия этих показателей требованиям экономической целесообразности, предъявляемым к показателям. Однако их применение имеет и определенные ограничения. В частности, в формировании индикаторов Worldwide Governance Indicators преобладают субъективные оценочные инструменты, они во многом основаны на экспертных оценках. На итоговые оценки государственного управления влияет восприятие стран, страны с высоким уровнем экономического развития априори оказываются в более выигрышном положении. Слабым местом этого международного рейтинга оказывается его слабая способность отреагировать на положительную динамику в развитии отдельных государств, поскольку он настроен в большей степени на сравнение государств друг с другом. Таким образом, несмотря на всю авторитетность рейтинга Worldwide Governance Indicators, он может быть использован в качестве некой информационной составляющей, но не рассматриваться как инструмент проводимой государственной политики¹²².

В российской науке управления выработано положение о необходимости измерения эффективности государственного управления на основе системы сбалансированных социально-экономических показателей устойчивого развития, в составе которой макроэкономические (темпы прироста ВВП; уровень инфляции; размер дефицита государственного бюджета; размер государственного долга, объем золотовалютных резервов; уровень монетизации экономики; пределы колебания курса национальной валюты), социальные (уровень безработицы; уровень бедности; степень неравенства в распределении денежных доходов различных слоев населения (индекс Джини); уровень качества жизни), институциональные и экологические показатели (уровень экологической устойчивости; уровень производства различных видов отходов; доля возобновляемых источников энергии в энергетическом балансе; энергоемкость ВВП и отдельных отраслей промышленности; объем выбросов углекислого газа в атмосферу)¹²³.

В России оценка эффективности деятельности органов власти активно начала проводиться лишь с середины 2000-х гг. в рамках системы ежегодной подготовки федеральными министерствами,

¹²² Балацкий Е. В., Екимова Н. А. Указ. соч. С. 79–81.

¹²³ Мухаев Р. Т., Абрамова О. Г. Критерии эффективности современных систем государственного управления: проблема квантификации качества публичного управления // *Фундаментальные исследования*. 2016. № 7. С. 147.

службами и агентствами сводных докладов, включающих цели, задачи и показатели деятельности данных субъектов бюджетного планирования на очередной год (так называемые ДРОНДы – Доклады о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования).

С 2008 г. в России на фоне административной реформы постепенно начала складываться новая целостная система оценки эффективности деятельности государственного и муниципального управления: от оценки деятельности региональных (муниципальных) властей в целом до оценки каждого сотрудника органа власти, органа местного самоуправления, государственного (муниципального) учреждения. Предметом оценки являются результаты деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ в сферах экономики и инвестиционной привлекательности, государственного и муниципального управления, здравоохранения, образования и жилищного строительства. По итогам проведения оценки лучшим субъектам РФ представляются гранты в форме межбюджетных трансфертов в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей.

Указом Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» от 25 апреля 2019 г. № 193 утвержден действующий ныне перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти российских регионов. На региональном уровне оценка эффективности деятельности исполнительных органов власти осуществляется на основе таких показателей, как уровень жизни населения, демография, доступность жилья и качество услуг ЖКХ, инвестиции в основной капитал на душу населения, объем налоговых доходов, госдолга, кредиторской задолженности и т. д.

Таким образом, в современной теории государственного управления система оценки эффективности деятельности государственных органов по праву заняла значимое место, являясь к тому же наиболее востребованным ее теоретическим компонентом в управленческой практике. Человечество «изобрело» государство для того, чтобы обустроить свою жизнь во всех ее аспектах – от безопасности до организации социальных инфраструктур. Государство по-прежнему является ответственным за итоги развития современного общества, несмотря на утрату возможности директивно им управлять. Следует признать, что система оценки деятельности

государственных органов в целом способствует управленческому прогрессу, хотя существуют проблемы, издержки внедрения системы оценки эффективности, требующие усилий по их осмыслению и преодолению (увеличение количества проверяющих структур и расходов на их содержание; слабая или недостаточная корреляция между показателями и деятельностью), а также дальнейшему развитию системы внешней оценки деятельности со стороны общества, что позволит в перспективе сформировать открытое и подотчетное сервисное государство, способствующее развитию экономики и общества.

Контрольные вопросы

1. В чем состоит ограниченность подхода к эффективности государственного управления как к результативности?
2. Соотнесите между собой термины «социальная эффективность», «результативность» и «экономическая эффективность».
3. Приведите примеры соотношения критерия и показателей эффективности государственного управления в сфере управления внутренними делами.
4. Какие требования к показателям эффективности государственного управления Вам представляются наиболее актуальными?
5. Перечислите основные международные индикаторы измерения качества государственного управления.
6. Из каких индексов состоит Интегральный показатель государственного управления? Что каждый из них измеряет?

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Современное государство призвано выражать общезначимые потребности своих граждан, согласовывая их между собой в случае их противоречивости. Оно реализует свои функции посредством системы государственного управления, представляющей собой комплексный социальный институт, являющийся итогом длительного развития и находящийся в процессе постоянного совершенствования. Государственное управление как властный механизм является ключевым фактором обеспечения общественного воспроизводства и развития социальных сил. Сегодня эти задачи могут быть решены лишь на основе целенаправленной высокопрофессиональной деятельности органов государственной власти, опирающейся на научные знания в сфере публичного управления.

Вместе с тем вследствие возрастания проблем, с которыми сталкиваются современные государства, они испытывают серьезные трудности как на политическом, так и на административном уровне в понимании сути проблем в сложном динамично развивающемся обществе, постановке целей, отвечающих современным вызовам, выявлении задач и условий их решения, конкурентном формировании и распространении информации в обществе и т. д. Неоднократно констатировавшийся и теоретиками, и практиками кризис государственного управления проявляется, прежде всего, в неспособности государств создать гибкие инструменты управления, учитывающие сложность и новизну социальной жизни. Зачастую решения принимаются с опозданием, чрезмерно затратны и коррупционны.

Поскольку государственное управление и государственная политика реализуются посредством обширного спектра инструментов, содержание и формы которых в совокупности отвечают целям и задачам государственного управления, то их совершенствование лежит в основе проводимых административных реформ, в том числе и в нашей стране. В настоящее время продолжается оптимизация системы государственного управления, его институционального (совокупность органов государственного управления, а также совокупность должностей государственной администрации), организационного (совокупность способов (приемов) и алгоритмов действий органа государственного управления по решению проблем или реализации функций, регламентированных правом), нормативно-правового (совокупность правовых средств, обеспечивающих функционирование органа государственного управления) и социального (совокупность отношений между государством

и обществом или его сегментом, а также совокупность повторяющихся и воспроизводящихся действий, опосредованно позволяющих обеспечить достижение целей и решение задач государственно-го управления) механизмов.

Без сомнения, совершенствованию социального механизма государственного управления следует отвести ключевую роль в преодолении административного кризиса. Оно заставляет дополнить традиционное, прямое управление посредством императивных методов, показавших неспособность реагировать на быстрые изменения, методами партнерства, участия всех заинтересованных сторон в процессе принятия решений. Идея совместной ответственности государства, граждан и общественных организаций за разрешение проблем современной общественной жизни получает все более широкое признание и распространение.

С многочисленными вызовами современной жизни сталкивается не только практика, но и наука государственного управления, которая должна реагировать на ускорение изменений в государственной практике, учитывать возрастающую техническую сложность проблем, с которой сталкиваются публичные администраторы во всех общественных сферах, странах и регионах мира. Теория государственного управления нацеливает на комплексное изучение сущности и предназначения государства, на повышение эффективности управления социальными процессами и отношениями, выявляя оптимальные способы и методы совершенствования управленческой практики.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Конституция РФ: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // СПС «КонсультантПлюс».

О полиции: федер. закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

О ратификации Европейской хартии местного самоуправления: федер. закон от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

Об участии граждан в охране общественного порядка: федер. закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы: Указ Президента РФ от 11 августа 2016 г. № 403 // СПС «КонсультантПлюс».

Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 // СПС «КонсультантПлюс».

Положение об Общественном совете при Министерстве внутренних дел Российской Федерации: утв. Указом Президента РФ от 28 июля 2011 г. № 1027 // СПС «КонсультантПлюс».

Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)»: постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 313 // СПС «КонсультантПлюс».

Андреева И. А. «Современное государство» как исторический тип // История государства и права. 2011. № 2.

Атаманчук Г. В. Проблемы управления и управляемости в обществе: избранное. М., 2011.

Балацкий Е. В., Екимова Н. А. Оценка институционального развития России. М., 2016.

Барабашев А. Г. Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 3.

Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2001.

Василенко И.А. Государственное и муниципальное управление: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2012.

Ворошилов Н.В. Эффективность муниципального управления: сущность и подходы к оценке // Проблемы развития территории. 2015. Вып. 3 (77).

Гайнанов Д.А. Теория и механизмы современного государственного управления: учеб. пособие. М., 2018.

Гелих О. Я. О генезисе и развитии управленческой мысли // Философия права. 2012. № 3.

Глазунова Н.И. Система государственного управления. М., 2002.

Иноземцева В.В. История управленческой мысли: учеб. пособие. Саратов, 2014.

Коробов В. Б., Андреев Н. А., Филимонов О.В. Социальное партнерство в правоохранительной сфере: монография. М., 2016.

Лексин В. Н., Порфирьев Б.Н. Оценка результативности государственных программ социально-экономического развития регионов России // Проблемы прогнозирования. 2016. № 4.

Лобова С. В., Понкина Е.В. Сущность эффективности в контексте актуальных парадигм экономики и менеджмента // Экономический анализ: теория и практика. 2014. № 4.

Мухаев Р. Т., Абрамова О.Г. Критерии эффективности современных систем государственного управления: проблема квантификации качества публичного управления // Фундаментальные исследования. 2016. № 7.

Охотский Е.В. Теория и механизмы современного государственного управления: в 2 т. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2015.

Охотский Е.В. Теория и механизмы современного государственного управления. М., 2013.

Половинкин В.А. Социальный механизм взаимодействия полиции и институтов гражданского общества. СПб., 2012.

Понкин И.В. Теория публичного управления: учебник для магистратуры. М., 2017.

Пугачева Л. В., Дягилева Т.В. Эффективность государственного и муниципального управления: сущность, критерии, оценка // Актуальные вопросы социально-экономического развития современного государства: сб. научных статей. Новочеркасск, 2015.

Рузаваев Н.В. Понятие и признаки традиционного государства // Управленческое консультирование. 2008. № 3.

Сморгунов Л.В. Сетевой подход к политике и управлению // Политические исследования. 2001. № 3.

Филимонов О.В. Местное самоуправление как субъект социального партнерства с полицией // Проблемы повышения эффективности местного самоуправления в условиях современных реформ и политических процессов в России. Ростов н/Д, 2015.

Филимонов О.В. Партнерство общества и полиции как фактор обеспечения социальной безопасности в России // Стратегии социального развития современного общества: российские и мировые тренды. М., 2015.

Филимонов О.В. Теория и механизмы современного государственного управления: практикум. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2018.

Чиркин В.Е. Публичное управление. М., 2004.

Оглавление

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. СУЩНОСТЬ И СОДЕРЖАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ	7
§ 1. Основные этапы развития управленческой мысли. Современные теории государственного управления.....	7
§ 2. Сущность, признаки, виды государственного управления.....	18
ГЛАВА 2. БЮРОКРАТИЯ В МЕХАНИЗМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ	26
§ 1. Бюрократия как способ функционирования современного государства.....	26
§ 2. Современные представления о бюрократии	35
ГЛАВА 3. СОЦИАЛЬНОЕ ПАРТНЕРСТВО В МЕХАНИЗМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ	42
§ 1. Социальное партнерство: сущность, типы, формы и функции	43
§ 2. Механизм формирования социального партнерства в государственном управлении	52
ГЛАВА 4. СОЦИАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВО. МЕХАНИЗМ УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРОЙ В СОВРЕМЕННОМ ГОСУДАРСТВЕ	60
§ 1. Зарождение, развитие и историческая логика реализации идей социального государства	60
§ 2. Современное социальное государство в России	70
§ 3. Понятие и сущность социальной политики государства.....	75

ГЛАВА 5. ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ	81
§ 1. Понятие эффективности государственного управления. Виды, модели и факторы эффективности государственного управления	82
§ 2. Проблемы оценивания эффективности государственного управления	92
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	101
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ.....	103

Учебное издание

Филимонов Олег Викторович
Андреева Ирина Анатольевна

**Теория и механизмы современного
государственного управления**

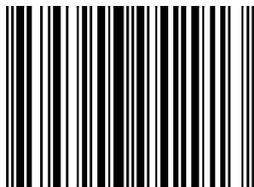
Учебное пособие

Редактор *Э. А. Циткилова*
Верстка *А. А. Мельниковой*

Подписано в печать 08.08.2019. Формат 60 × 84 ¹/₁₆.
Усл. печ. л. 6,3. Уч.-изд. л. 5,7. Тираж 186 экз. Заказ № _____

Отделение полиграфической и оперативной печати РИО
Академии управления МВД России.
125993, Москва, ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

ISBN 978-5-906942-91-3



9 785906 942913