

УПРАВЛЯЮЩЕЕ ВОЗДЕЙСТВИЕ И ОБРАТНЫЕ СВЯЗИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

Ковальцев Геннадий Иванович

кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления РЭУ им. Г. В. Плеханова, помощник депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова», 117997, Москва, Стремянный пер., д. 36; Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, 103265, Москва, ул. Охотный ряд, д. 1.

E-mail: kovaltsev@yandex.ru

В статье раскрывается многогранность форм взаимодействия и реализации коммуникации субъекта и объекта управления через виды их деятельности – управляющее воздействие и обратные связи. Автор расширяет содержание понятия «обратные связи» через привлечение институтов гражданского общества и бизнес-сообщества для активного участия в формировании государственных решений (управляющего воздействия) и контроле их реализации. Это важнейшее направление результативности работы органов государственной власти. Исследуются виды управляющего воздействия субъекта на объект управления, которые автор делит на нормативно-правовое вмешательство и нормативно-правовое регулирование. Показано, что без совершенствования форм и методов государственного регулирования и вмешательства с широким использованием обратных связей невозможно формирование эффективных государственных решений для поступательного социально-экономического развития страны.

Ключевые слова: нормативно-правовое вмешательство, нормативно-правовое регулирование, демократизм общества.

GOVERNING IMPACT AND FEEDBACK IN WORK OF STATE POWER BODIES

Koval'tsev, Gennadiy I.

PhD, Assistant Professor of the Department for State and Municipal Administration of the PRUE; Assistant Deputy of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation.

Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane, Moscow, 117997, Russian Federation; State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation, 1 Okhotniy Ryad, Moscow, 103265, Russian Federation.

E-mail: kovaltsev@yandex.ru

The article discloses numerous forms of interaction and communication accomplishing through types of their activity, i.e. governing impact and feedback. The author widens the implication of the notion 'Feedback' by attracting institutions of civil society and business community for

participation in shaping state decisions (governing impact) and control of their realization. It is the most important direction of work effectiveness of state power bodies. The types of governing impact of the entity on the object being governed were researched. The author subdivided them into normative-legal interference and normative-legal regulation. It was shown that without enhancing forms and methods of state regulation and interference with wide application of feedback it is impossible to shape effective state decisions necessary for progressive social and economic development of the country.

Keywords: normative-legal interference, normative-legal regulation, society democracy.

Управление, в том числе и государственное, – это двуединый процесс, процесс двустороннего движения для получения желаемого результата: обретения информации об управляемом объекте через обратные связи для проведения аналитических работ и формирования субъектом управления управляющего воздействия на объект управления. При этом надо иметь в виду, что реальное управление существует лишь в том случае, если объект управления выполняет управляющие воздействия (решения) субъекта управления. При этом следует отметить, что в случае невыполнения объектом управления решений двуединый процесс сохраняется – данные о реальном состоянии управляемого объекта через обратные связи получит субъект управления.

Обратные связи с информацией об объекте управления и информация субъекта управления в виде управляющего воздействия на него носят характер разнонаправленности движения. Возникает теоретический вопрос о некотором балансе (равновесии, гармонии) между этими видами деятельности субъекта и объекта управления во времени и в пространстве для получения социально эффективного государственного управления. Обратные связи, как и управляющее воздействие, являются составными и необходимыми понятиями при определении государственного управления.

Исследуем более подробно особенности форм управляющего воздействия и обратных связей в управленческой деятельности субъектов и объектов управления.

Прежде всего остановимся на характеристике видов *обратных связей*.

По нашему мнению, обратные связи могут быть трех видов:

- осуществляющие мониторинг состояния объекта управления;
- воспринимающие и передающие реакцию (информацию) от объекта управления на решения, принятые государственными органами власти;
- совместно с органами власти формирующие государственные решения с активным участием граждан, общественных организаций и бизнес-объединений при обсуждении назревших социально-экономических проблем в обществе и контроле реализации принятого к исполнению управляющего воздействия.

Первый вид обратных связей касается сбора субъектом управления статистических (экономических, социальных и др.) данных о состоянии объекта управления. Сюда можно отнести получение информации через государственные учреждения (Росстат и др.), различные контрольно-проверочные мероприятия, социально-экономические замеры общественных организаций, данные СМИ, отдельные обращения коллективов и граждан и т. д.

Обратные связи второго вида также касаются сбора статистических данных об объекте управления, но после принятия субъектом управленческих решений. Это позволяет скорректировать управляющее воздействие по результатам государственных решений, дополнять или изменять их.

Третий вид обратных связей в системе государственного управления – это новое содержание обратных связей, имеющее

потенциально огромную практическую значимость. В настоящее время он не получил широкого распространения, но наиболее востребован обществом и особенно актуален в перспективе. Для его реализации целесообразно создание государственными органами власти на федеральном и региональном уровнях различных площадок для проведения с институтами гражданского и предпринимательского сообщества и отдельными гражданами в открытом формате системных диалогов и дискуссий по наиболее острым проблемам развития страны или территории. Конечная цель данного вида обратных связей – создание реальных условий и возможностей для выработки и принятия совместных управленческих решений с целью повышения социально эффективного государственного управляющего воздействия. Осуществление в полном объеме этого вида обратных связей могло бы прямо влиять на повышение оперативности и действенности государственных решений с учетом сложных текущих экономических условий в стране как на федеральном, так и на региональных уровнях. Раскрытие огромного потенциала такого рода обратных связей для повышения эффективности управляющего воздействия органов власти на объект управления – ближайшая задача всех ветвей государственной власти: законодательной, исполнительной и судебной.

Стагнацию в сфере экономики можно изменить только через преодоление стагнации в сфере управления. Активное участие общественных организаций, предпринимательского сообщества и отдельных граждан через обратные связи в обсуждении и принятии государственных решений – это и есть реализация демократизма государственного управления, суть демократизма самого общества.

Некоторые результаты влияния общественности на решения органов государственной власти мы видим уже в последние годы. Например, отмена неоправданного решения о переезде библиотеки Данте в

Москве, разворот дела по изъятию земель Тимирязевской академии, отмена выборов местных депутатов из-за нарушений в поселке Барвихе Московской области. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации направила в адрес Генпрокуратуры России, Следственного комитета России, МВД России 223 обращения о выявленных нарушениях на прошедших в сентябре 2016 г. выборах в законодательные органы власти. Все это – результат влияния общественного мнения и институтов гражданского общества на формирование решений государственных органов власти.

Место и роль обратных связей системно были изложены на сайте «Открытое правительство» в 2012 г., где были определены принципы и содержание его работы. К сожалению, до настоящего времени мы не видим и не слышим публичных обсуждений тех или иных значимых социально-экономических проблем, волнующих общество. Идеологию системы «Открытое правительство» в государственной власти реализует лишь один человек в стране – президент Российской Федерации, например, организуя ежегодные прямые линии, чтобы услышать проблемы и вопросы от жителей 85 субъектов России. Напрашивается вопрос: а почему бы главам субъектов Федерации не организовать аналогичные прямые линии с населением данных территорий. Это позволило бы оперативно, предметно и конструктивно обсуждать и решать наиболее острые и важные социально-экономические вопросы каждого региона (ЖКХ, дороги, коррупция), одновременно сократив нагрузку на президента.

В идеологии системы «Открытое правительство» предусматривается ее распространение на региональные и муниципальные уровни власти. Общество готово для этого. По-видимому, настало время данный вопрос из формата рекомендаций перевести в формат нормативно-правового акта для обязательного исполнения.

К этому следует добавить инициативу В. В. Путина в создании такого института

гражданского общества, как Общероссийский народный фронт. В его ряды влились представители многих общественных организаций – молодежных, женских, профсоюзных, предпринимательского сообщества и др. Их задача – контроль исполнения указов и поручений главы государства, борьба с коррупцией и различными нарушениями на региональном и местном уровнях власти.

Теперь рассмотрим многогранность *управляющего воздействия* как основной функции в деятельности органов государственной власти.

В научной литературе при рассмотрении управляющего воздействия субъекта управления на объект управления часто используются два понятия – *вмешательство* и *регулирование* государства. Возникает вопрос: эти два понятия идентичны по своему содержанию или между ними имеются какие-либо содержательные различия? Если быть более точным, то речь может идти о двух понятиях: нормативно-правовом вмешательстве и нормативно-правовом регулировании.

Говоря о *нормативно-правовом вмешательстве* субъекта управления, мы исходим из того, что государство может вмешиваться при условии нарушения установленных им определенных правил. Эти правила должны иметь статус правовой нормы, а сами документы называться нормативными правовыми актами, обязательными для выполнения всеми юридическими и физическими лицами. В случае невыполнения правовых норм используются различные методы принуждения (например административные), основанные на силе властных полномочий государственной власти. Обычно они характеризуются стимулом поведения. Например, вы занимаетесь предпринимательством и свободны при принятии решений в сфере коммерции. Но ваша фирма обязана направить декларацию о доходах в налоговую инспекцию и платить налоги. Или другой пример: вы свободны в принятии решений по выбору маршрута, сидя за ру-

лем транспортного средства, но при этом вы обязаны соблюдать правила дорожного движения. В обоих вышеназванных случаях при нарушении общеобязательных правовых норм для выполнения юридическими и физическими лицами государственные органы власти имеют *право вмешиваться*, налагая определенные санкции.

Система действующего законодательства, регламентирующая деятельность юридических и физических лиц в различных социально-экономических сферах жизни общества, при нарушении которой государство имеет право вмешиваться, включает следующие документы: Налоговый кодекс РФ, Трудовой кодекс РФ, Гражданский кодекс РФ, Кодекс РФ об административных правонарушениях, Уголовный кодекс РФ и др. Указанные правовые акты в формате нормативно-правового вмешательства позволяют государственным органам исполнительной власти выполнять следующие функции: осуществлять разрешительную политику (лицензирование, регистрацию, сертификацию); обеспечивать безопасность граждан и общества, охрану правопорядка (правоохранительная функция); контролировать соблюдение правовых норм в целях обеспечения законности в деятельности государственных и негосударственных организаций (аудит, инспектирование и проведение расследований).

Таким образом, правовая деятельность государственных органов власти в формате нормативно-правового вмешательства, ее конкретное формирование и реализация (правоприменение) являются важнейшим видом их управляющего воздействия. Этот вид управляющего воздействия можно отнести к программным государственным решениям.

Рассмотрим следующее понятие – *нормативно-правовое регулирование* как вид управляющего воздействия субъекта управления. Причем под регулированием мы понимаем не только функцию формирования организационно-государственных форм и методов для конкретного вопло-

щения в реальную жизнь уже принятого нормативно-правового акта, т. е. правоприменение. Мы рассматриваем понятие правового регулирования несколько шире. Это вид управляющего воздействия, который следует отнести к непрограммным государственным решениям.

Нормативно-правовое регулирование осуществляется в двух формах. *Первая форма* реализуется при отсутствии жестких нормативно-правовых правил (актов) для физических и юридических лиц в той или иной социально-экономической сфере их деятельности с формулировками «если..., то». Их заменяют экономические рекомендации государственных органов власти. При этом государство не вмешивается в процесс формирования решений юридическими и физическими лицами (к примеру, в предпринимательское сообщество). Они свободны в выборе решений. Но государство создает экономические предпосылки (льготы) или иные преференции для принятия ими тех вариантов решений, которые соответствовали бы целям государственной политики в той или иной сфере деятельности.

Вторая форма нормативно-правового регулирования управляющего воздействия относится к механизму деятельности самих органов государственной власти. Речь идет о их праве выбора форм и методов управляющего воздействия, которыми целесообразно руководствоваться в управленческой деятельности при решении тех или иных вопросов социально-экономического развития страны. Это вопросы перспектив развития управляемого объекта: краткосрочного, среднесрочного или долгосрочного периода. Например, разработка и реализация нормативно-правовых актов во всех ветвях власти (на федеральном и региональном уровнях), концепций, стратегий, дорожных карт, государственных или федеральных целевых программ, крупных инвестиционных проектов и т. д., т. е. документов, касающихся перспектив развития страны, отдельных социально-экономических сфер, отраслей, территорий.

В этом случае управляющее воздействие основывается на понятии «нормативно-правовое регулирование» – использовании широкого спектра форм и методов аналитического, прогнозно-сценарного, пофакторного анализа и на этой основе формировании управляющего воздействия целевого и организационного характера – определение мер, ресурсов, механизмов реализации, включая стимулирование и т. д., которые занимают в деятельности органов государственной власти ключевое место.

Разработка и реализация этих двух форм нормативно-правового регулирования предъявляет высокие требования к профессиональным, аналитическим и прогнозным составляющим, которыми должен обладать аппарат государственных органов власти. Так, например, принятие правительством Российской Федерации антикризисного плана и разработка соответствующих мер по выходу экономики страны из состояния стагнации основаны на проведении аналитических и прогнозных работ или принятие в свое время законодательными органами власти решения о переходе формирования федерального бюджета с трехлетнего периода на годовой. Решение было основано на анализе и прогнозе возможной высокой волатильности курса рубля по отношению к конвертируемым валютам в кратко- и среднесрочной перспективе и, соответственно, на сложностях расчета его валютного курса. В связи с этим возникали трудности определения доходной части и источников финансирования федерального бюджета, а также размера расходной его составляющей.

Перспективы формирования управляющего воздействия в формате нормативно-правового регулирования всегда связаны с неопределенностью и рисками, рядом вопросов выбора и обоснования возможного сценария будущего развития объекта управления, включая выбора приоритетов, целей, задач и т. д. Это требует высокого профессионального уровня служащих государственного аппарата, так как

качество проведения этих работ прямо влияет на формирование плана управляющего воздействия и его выполнение.

По нашему мнению, научно обоснованный план нормативно-правового регулирования управляющего воздействия должен включать следующие этапы:

- оценка результатов государственного регулирования, сложившихся тенденций социально-экономического развития страны (региона) на основе анализа ретроспективного и настоящего состояния объекта управления;

- выявление объективно значимых потребностей и мотиваций общества или отдельных его сфер (объекта управления) на перспективу, определение вариантных прогнозов и сценариев их ресурсного обеспечения, выбор наиболее рационального варианта прогноза и распределения ресурсов;

- формирование плана управляющего воздействия в формате нормативно-правового регулирования объекта управления на перспективный период с привлечением институтов гражданского общества (обратные связи) – определение приоритетов и на этой основе разработка целей и задач развития объекта управления на плановый период;

- разработка мероприятий на базе основных направлений, сроков и ресурсов для их выполнения, механизмов реализации, включая вопросы стимулирования (преференций);

- составление и утверждение развернутого плана нормативно-правового регулирования управляющего воздействия на объект управления;

- реализация плана нормативно-правового регулирования управляющего воздействия на управляемый объект, его организация, координация и при необходимости корректировка.

Последние три этапа работ целесообразно проводить с активным привлечением институтов гражданского общества и бизнес-сообщества.

Перечисленные выше виды работ позволяют определить цели и задачи, конкретные мероприятия, ресурсы и сроки их выполнения, разработать механизмы реализации, сформировать наиболее рациональные формы и методы организации управляющего воздействия в формате нормативно-правового регулирования.

Правовую основу регулирования составляют многие нормативные акты страны: Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, нормативно-правовые акты президента и правительства России, министерств и ведомств, нормативно-правовые акты регионального уровня.

Таким образом, устанавливаются нормативно-правовые основы регулирования управляющего воздействия при формировании и реализации перспектив социально-экономического развития России, субъектов Федерации, муниципальных образований.

В заключение кратко охарактеризуем соотношение видов управляющего воздействия – нормативно-правового вмешательства и нормативно-правового регулирования – при формировании и реализации их государственными органами власти.

Формирование нормативно-правового регулирования управляющего воздействия при разработке перспектив социально-экономического развития страны практически невозможно в отсутствие в стране действующих нормативно-правовых актов, относящихся к формату правового вмешательства государства. Нормативные акты правового вмешательства как бы встроены в разработку и реализацию плана управляющего воздействия в формате нормативно-правового регулирования.

С другой стороны, действенность и результативность мер нормативно-правового вмешательства государства в общественные процессы тем выше, чем понятнее всему обществу идеи управляющих воздействий властей в формате нормативно-правового регулирования и вытекающие из них прикладные цели, задачи и меро-

приятия при решении насущных социально-экономических проблем для поступательного развития страны. Таким образом, дальнейшее развитие видов управляющего воздействия – нормативно-правового вмешательства и нормативно-правового регулирования с привлечением и ак-

тивным участием институтов гражданского общества и бизнес-сообщества в подготовке совместных управленческих решений через обратные связи – основное направление повышения эффективности государственного управления.

Список литературы

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. – М. : Омега-Л, 2004.
2. Классики теории государственного управления: американская школа / под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда : пер. с англ. – М., 2003.
3. Ковальцев Г. И. Место и роль управленческой деятельности в системе государственного управления // Вестник Российского экономического университета имени Г. В. Плеханова. – 2016. – № 2 (86). – С. 108–113.
4. Ковальцев Г. И. Обратные связи в системе государственного управления // Вестник Российского экономического университета имени Г. В. Плеханова. – 2015. – № 5 (83). – С. 112–118.
5. Мэнинг Н. Реформа государственного управления. Международный опыт : пер. с англ. – М., 2003.
6. Охотский Е. В. Теория и механизмы современного государственного управления : в 2 т. – Т. 1. – М., 2015.
7. Тихомиров С. В. Государственное управление и исполнительная власть : монография. – М., 2011.

References

1. Atamanchuk G. V. Teoriya gosudarstvennogo upravleniya [Theory of State Administration]. Moscow, Omega-L, 2004. (In Russ.).
2. Klassiki teorii gosudarstvennogo upravleniya: amerikanskaya shkola [Classics of the Theory of State Administration: American School], edited by J. Shafrits, A. Haid, translated from English. Moscow, 2003. (In Russ.).
3. Koval'tsev G. I. Mesto i rol' upravlencheskoy deyatel'nosti v sisteme gosudarstvennogo upravleniya [Place and Role of Managerial Work in the System of State Administration]. *Vestnik Rossiyskogo ekonomicheskogo universiteta imeni G. V. Plekhanova* [Vestnik of the Plekhanov Russian University of Economics], 2016, No. 2 (86), pp. 108–113. (In Russ.).
4. Koval'tsev G. I. Obratnye svyazi v sisteme gosudarstvennogo upravleniya [Feedback in the System of State Administration]. *Vestnik Rossiyskogo ekonomicheskogo universiteta imeni G. V. Plekhanova* [Vestnik of the Plekhanov Russian University of Economics], 2015, No. 5 (83), pp. 112–118. (In Russ.).
5. Maning N. Reforma gosudarstvennogo upravleniya. Mezhdunarodnyy opyt [Reform of State Governing. International Experience], translated from English. Moscow, 2003. (In Russ.).
6. Okhotskiy E. V. Teoriya i mekhanizmy sovremennogo gosudarstvennogo upravleniya [Theory and Mechanisms of Modern State Administration], in 2 Vol., Vol. 1. Moscow, 2015. (In Russ.).
7. Tikhomirov S. V. Gosudarstvennoe upravlenie i ispolnitel'naya vlast', monografiya [State Administration and Executive Power, monograph]. Moscow, 2011. (In Russ.).