

## ОБРАТНЫЕ СВЯЗИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

### **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 ВПО «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 показана многоаспектность понятия «государственное управление». Автором предлагается новое определение данной категории, в котором нашли отражение такие важные понятия, как обратные связи, управленческая деятельность, управляющее воздействие, властные полномочия. Анализируются роль и место обратных связей в процессе государственного управления. Задача обратных связей – снятие информации с объекта управления и подача ее субъекту управления для проведения исследований в рамках управленческой деятельности. Даны предложения по развитию государственного управления. Речь идет о новой парадигме во взаимоотношениях субъекта и объекта управления, более широком использовании субъектом управления «площадок» для реализации обратных связей с объектом управления.

*Ключевые слова:* субъект и объект управления, аналитические показатели, управленческая деятельность.

## FEEDBACK IN THE SYSTEM OF STATE ADMINISTRATION

### **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 demonstrates multisided nature of the notion 'state administration'. The author puts forward a new definition for this category, which shows such important ideas as feedback, managerial work, administrative impact, power authorities. He analyzes the role and place of feedback in the process of state administration. The aim of feedback is getting information from the object of administration and delivering it to the entity of administration in order to do research within the frames of managerial work. The article puts forward suggestions aimed at

developing state administration. First of all it means a new paradigm in relations between the object and entity of administration, wider use of 'sites' to provide feedback from the object of administration.

*Keywords:* entity and object of administration, analytical figures, managerial work.

В научной литературе по управлению рассматриваются разные аспекты данной категории. Например, в учебной программе по дисциплине «Теория и механизм современного государственного управления», подготовленной Высшей школой экономики, излагаются следующие содержательные стороны этой сложной и интересной категории:

- характеризуется через термин «деятельность», означающий, что управление состоит из специфических видов человеческого труда, фиксируемого в адекватных им формах;

- раскрывается как особое отношение в человеческой жизнедеятельности: в иерархической общественной структуре это отношение, как правило, вертикальное по характеру и связано с наличием у вышестоящей стороны способности властно выражать и осуществлять свою волю;

- рассматривается в виде отношения, ибо оно действительно входит в систему общественных отношений и формирует определенные отношения между людьми как по вертикали, так и по горизонтали;

- определяется посредством термина «воздействие», который указывает на главное в управление – момент влияния на сознание, поведение и деятельность людей.

На основе вышеизложенного рассмотрим содержание и предназначение категории «государственное управление».

Сразу следует отметить, что одним из отличительных признаков государственного управления от управления является территория, на которую распространяется его юрисдикция, в рамках которой государство реализует свои властные функции.

В научной среде при определении сущности государственного управления авторы отражают ту или иную сторону этой

многоплановой категории. Например, профессор Г. В. Атаманчук при определении государственного управления в центр внимания ставит объект управления, т. е. то, на что направлено управление, не забывая при этом использование основных средств воздействия субъекта управления на объект управления с целью его изменения. Он определяет государственное управление как «сознательное организующее и регулирующее воздействие государства на общественную (публичную) жизнедеятельность людей в целях ее упорядочивания, сохранения или преобразования»<sup>1</sup>.

Профессор И. И. Глазунова трактует государственное управление как «управляющее воздействие на все общество» и далее уточняет форму воздействия и количество ветвей и уровней субъектов управления на объект управления – «как реализацию публичной власти всех трех ветвей и трех уровней»<sup>2</sup>.

По мнению Е. В. Харченко и Ю. В. Вертаковой, государственное управление – категория многоплановая, «это деятельность государства по осуществлению его властных и других функций всеми органами, институтами всех ветвей власти, но в различной мере и различных формах». То есть акцент делается на различных способах прямого воздействия (мере и форме) субъектов управления на объект управления. Второе определение государственного управления этими авторами – «вид государственной деятельности, в рамках которой практически реализуется исполнительная власть». Или другой аспект определения данной категории этими же авто-

<sup>1</sup> Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций. – М., 2009. – С. 293.

<sup>2</sup> Глазунова Н. И. Государственное (административное) управление : учебник. – М., 2006. – С. 5.

рами – «специфический тип социально-экономического управления, воздействующего на общество с целью его упорядочивания, сохранения качественной специфики, совершенствования и развития»<sup>1</sup>.

В понимании Г. Л. Куприяшина и А. Ю. Соловьева термин «государственное управление» обозначает «профессиональную деятельность государственных служащих... направленную на осуществление решений, принимаемых законодательной, исполнительной и судебной властью»<sup>2</sup>. Основной упор в этом определении делается на субъекты управления.

Все перечисленные выше определения государственного управления отражают только *прямые* управленческие связи, а именно воздействие сверху вниз – субъекта управления на объект управления. Они не содержат *обратных* управленческих связей – объекта управления на субъект управления. Без этого начального этапа управления практически невозможно.

Интересно высказывание профессора В. Е. Чиркина, который трактует государственное управление как «процесс регулирования и упорядочения жизнедеятельности и отношений личности, коллектива, государства и общества, установления рациональных взаимосвязей между ними путем применения государственной власти»<sup>3</sup>. В этом определении автор в вопросе взаимоотношений субъекта и объекта управления ставит их на равных (в регулировании жизнедеятельности).

Всякое управление, в том числе и государственное, – это улица с двусторонним движением. Если водитель поворачивает руль автомобиля направо, то и машина поворачивает направо, а последующие действия водителя по управлению автомобилем будут зависеть от выполнения пре-

дыдущих его действий (т. е. поворота руля направо и положения управляемого объекта). Это возможно, если имеют место обратные связи в управлении автомобилем и, следовательно, управление реально существует. Таким образом, следующий лаг прямых связей, т. е. действий субъекта управления на объект управления, будет зависеть от положения (состояния) объекта управления, сигналы от которого поступят к нему при наличии канала обратной связи.

Таким образом, *без обратных связей нет управления*. Следует отметить, что многие вышеназванные авторы отмечают наличие обратных связей в системе государственного управления. Но речь идет о другом. Воздействие управляемого объекта на субъект в процессе управления (т. е. обратные связи) должно стать важнейшей и неотъемлемой составляющей при определении сущности государственного управления.

*Сущность* – это смысл данной вещи, то, что она есть сама по себе, в отличие от всех других вещей и в отличие от изменчивых под влиянием тех или иных обстоятельств состояний вещи.

В логике сущность – это неотъемлемое качество, без которого предмет невозможно мыслить.

Можно задаться вопросом: что является отправной точкой процесса управления?

Первопричиной процесса государственного управления является *состояние объекта управления*. Профессор Г. В. Атаманчук по этому вопросу пишет: «Управляемые объекты пользуются приоритетом перед субъектом государственного управления, ибо воспроизводство материальных и духовных продуктов и социальных условий является первичным и главным для жизнедеятельности людей»<sup>4</sup>, т. е. для общества.

Исходя из вышеизложенного можно дать следующее определение категории «государственное управление», включив

<sup>1</sup> Харченко Е. В., Вертакова Ю. В. Система государственного и муниципального управления : учебное пособие. – М. : КноРус, 2009. – С. 15.

<sup>2</sup> Куприяшин Г. Л. Теория и современные механизмы государственного управления : учебное пособие. – М., 2013. – С. 18.

<sup>3</sup> Чиркин В. Е. Публичное управление : учебник. – М., 2004. – С. 11.

<sup>4</sup> Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций. – С. 115.

понятие обратной связи: *это управляющее воздействие на определенной территории субъекта управления на объект управления путем применения им властных полномочий, использования при этом управленческой деятельности и получения информации через обратные связи о состоянии управляемого объекта.* Субъект управления, получая через обратные связи конкретную информацию об объекте управления, должен адекватно ее воспринять для подготовки и принятия соответствующего решения. Адекватное восприятие подразумевает проведение субъектом управления комплексного и системного анализа управляемого объекта и других видов исследовательских работ в рамках управленческой деятельности.

*Задача управленческой деятельности* – исследование с целью сущностного восприятия и оценки состояния объекта управления, сопоставления его с желаемым результатом; выявление проблем и факторов, влияющих на достижение этого результата; формирование целей и задач; выработка субъектом управления наиболее рациональных форм и методов *управляющего воздействия.* Субъект управления, наделенный *властными полномочиями,* запускает механизм управляющего воздействия, т. е. процесс управления.

По своей направленности обратные связи могут быть двух видов:

- осуществляющие мониторинг объекта управления;
- воспринимающие информацию (реакцию) от объекта управления на решения, принятые государственными органами власти.

Что касается обратных связей первого вида, то в качестве мониторинга объекта управления, например, может быть сфера экономики, которая в настоящее время находится в состоянии стагнации, в структурном аспекте имеет отраслевую сырьевую ориентацию, высокую зависимость от импорта по многим видам товаров и т. д.

К обратным связям второго вида можно, например, отнести реакцию общества на принятые государственными органами

власти федеральные законы, указы Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ и другие действующие нормативные акты, относящиеся к вопросам налоговой, кредитной, тарифной, инвестиционной, внешнеэкономической политики, в том числе санкционной, таможенных пошлин, лицензий, квот и т. д.

Следует отметить, что для реализации процесса управления обратные связи должны быть *постоянными, действенными и своевременными.* Они не могут носить для субъекта управления характер циклический или эпизодический, активный или пассивный, консенсусный или конфликтный.

Для получения необходимой информации субъект управления использует различные каналы обратной связи:

- официальные статистические данные о социально-экономическом состоянии общества в целом и отдельных его сфер (бюджетной, налоговой, кредитно-денежной, инвестиционной, научно-технической, внешнеэкономической и т. д.);
- доклады и отчеты с анализом о ходе исполнения ранее принятых решений;
- различные контрольные проверки и ревизии, например, Счетной палаты;
- средства массовой информации (телевидение, радио и др.);
- социальные замеры общественных организаций;
- отдельные обращения граждан (жалобы, нарекания, просьбы) и т. д.

Задача субъекта управления состоит в создании и поддержании в активном состоянии обратных связей, их эффективном использовании для получения своевременной информации об объекте управления, оценки ее полноты и достоверности. Вместе с тем существуют определенные сложности в получении данных об объекте управления, пригодных для проведения аналитических работ субъектом управления в рамках управленческой деятельности. Неполнота, отсутствие достоверных данных или даже искаженная информа-

ция могут создать ложную картину об управляемой действительности и ее восприятии субъектом управления. В конечном счете это может привести в обществе к действиям активно-протестного характера, таким как забастовки, многотысячные демонстрации, марши несогласных, пикеты, массовые беспорядки, голодовки и т. д.

Полнота информации об управляемом объекте для адекватного ее восприятия субъектом управления зависит от того, какая система аналитических показателей будет разработана и использована на стадии управленческой деятельности. Главное, чтобы показатели не фиксировали лишь отдельные стороны управляемой действительности, а давали возможность получить достоверную и полную информацию об объекте управления на входе управленческой деятельности.

При разработке системы аналитических показателей для сканирования объекта управления они должны соответствовать следующим требованиям:

- охватывать все существенные стороны объекта управления и одновременно отражать достижение предполагаемых результатов или поставленных целей и решение задач (на стадии целеполагания);

- обеспечивать однозначное понимание характеристик количественных показателей, которые отражают состояние управляемого объекта в данный момент времени;

- давать возможность сопоставления аналитических показателей в динамике, т. е. за отдельные периоды времени;

- отражать достоверность полученной информации и способствовать минимизации ее погрешности;

- показывать регулярность сканирования состояния объекта управления и передачи информации о нем через обратные связи субъекту управления.

Разработанная система аналитических показателей с учетом вышеуказанных требований позволит собрать и передать через обратные связи полную информацию об объекте управления. Субъект управле-

ния в рамках управленческой деятельности организует исследовательские работы по анализу представленной информации для адекватного восприятия состояния управляемого объекта, его оценки и прогнозирования в будущем.

В заключение следует сказать о более широкой роли обратных связей и управленческой деятельности в процессе управления. Как известно, при управлении имеет место существование трех слагаемых: субъекта управления, объекта управления и управляющего воздействия. Субъект управления, имея властные полномочия, запускает механизм управляющего воздействия, изменяя в нужном направлении объект управления. Три слагаемых сливаются в одно целое, тем самым осуществляется реализация процесса управления. Но эти три слагаемых образуют так называемую верхнюю часть айсберга управления. Имеет место и нижняя составляющая, от которой в конечном счете зависят результативность и эффективность управления. Нижняя часть айсберга включает *обратные связи и управленческую деятельность*, без которых невозможно представить управление.

В понятие «управленческая деятельность», по нашему мнению, следует включить такой важный этап, как разработку необходимых аналитических показателей для сканирования адекватной информации о состоянии управляемого объекта. В конечном счете это позволит разработать и обосновать наиболее рациональное управляющее воздействие на объект управления.

Задача обратных связей – снятие информации об объекте управления и подача своевременных сигналов на вход управленческой деятельности. Это этап проведения аналитических и эвристических работ, охватывающих управляемый объект, формирования управляющих воздействий и, возможно, коррекции самого субъекта управления (его структуры, функций или разработка нормативно-правовых актов).

Важной составляющей обратных связей является *социальная ответственность* субъектов управления за результаты и последствия управляющего воздействия на объект управления, что особенно актуально в современных условиях.

Последние десять-двадцать лет характеризуются периодом интенсивного поиска новой философии государственного управления, более совершенной модели эффективного управления государственными органами власти. Нижеприведенные работы зарубежных авторов, предлагаемые ими принципы и характеристики управления подтверждают невозможность их реализации без наличия активных и действенных обратных связей и проведения работ высокого профессионального уровня в рамках управленческой деятельности.

Авторы концепции «Перестраивающее правительство» Давид Осборн и Тэд Гэблер предлагают, например, следующие принципы функционирования правительства [8]:

- ориентация на конечный результат;
- упреждение проблем и их разрешение вместо их появления, т. е. работа на опережение;
- модель «сервисного государства», которая рассматривает граждан в качестве клиентов.

К новому подходу относится также понятие «качественное управление», которое описывается по методологии, разработанной в структурах ООН, и включает в себя следующие характеристики [7]:

- сотрудничество и совместная работа власти и граждан;
- ориентация на консенсус;
- равенство и отсутствие дискриминации;
- подотчетность власти гражданам.

Общий смысл, к которому приходят исследователи, – государственное управление должно основываться скорее на горизонтальных связях, чем на вертикальных.

Речь идет о новой парадигме во взаимоотношениях между субъектом и объектом управления в процессе управления, повышении их ответственности в налаживании конструктивного диалога. Процесс демократизации общества предполагает новый уровень сотрудничества между ними, новое качество – партнерские отношения и взаимодействия. Имеется в виду организация постоянных совместных площадок для непосредственного общения субъекта и объекта управления в каждом регионе страны, например, по аналогии ежегодной организации «прямых линий» Президента РФ с жителями страны. Организация руководством субъектов Федераций «прямых линий» с населением данной территории, представителями СМИ, общественными организациями для свободного обсуждения широкого круга вопросов, в том числе экономической, социальной, политической, духовно-идеологической жизни жителей, позволила бы оперативно и конструктивно рассматривать и реализовывать инициативы и снизу, и сверху. Одновременно значительно сократилось бы количество обращений граждан в центральные государственные органы власти. Это возможно при наличии не только прямых, но и обязательно широких и разветвленных площадок для реализации обратных связей и политической воли. К этому пониманию саморазвития должен быть готов субъект управления.

В условиях развития гражданского общества, широкого сотрудничества между субъектом и объектами управления следует активнее привлекать объекты управления к совместным работам в рамках управленческой деятельности, проводимым субъектом управления, для участия их в выработке эффективных решений. При этом условия объекты управления, возможно, будут разделять ответственность с субъектом управления за подготовку и принятие управленческих решений.

### Список литературы

1. Атаманчук Г. В. Проблемы управления и управляемости в обществе : избранное. – М. : Изд-во РАГС, 2011.
2. Атаманчук Г. В. Управление в жизнедеятельности людей. Очерки проблем. – М. : Изд-во РАГС, 2008.
3. Бутов А. В. Теоретические аспекты антикризисного государственного управления // Вестник Российского экономического университета имени Г. В. Плеханова. – 2014. – № 12 (78). – С. 37–48.
4. Енгиборян Р. В. Конституционное развитие в современном мире. Основные тенденции. – М. : Норма, 2007.
5. Классики теории государственного управления: американская школа / под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. – М. : Изд-во МГУ, 2003.
6. Куриц С. Я., Воробьев В. П. Болезни государства (диагностика патологий системы государственного управления и права) : монография. – М. : МГИМО(У) МИД России, 2009.
7. Чугунов А. В. Электронное правительство: эффективность политики внедрения информационно-коммуникационных технологий в государственное управление. – URL: <http://www.ict.edu.ru/ft/005716/68362e2-st18.pdf>
8. Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. – New York : Plume, 1993.

### References

1. Atamanchuk G. V. Problemy upravleniya i upravlyaemosti v obshchestve, izbrannoe [Problems of Administration and Controllability in Society, selected works]. Moscow, RAGS Publishing House, 2011. (In Russ.).
2. Atamanchuk G. V. Upravlenie v zhiznedeyatel'nosti lyudey. Ocherki problem [Administration in People's Life. Essays of the Problem]. Moscow, RAGS Publishing House, 2008. (In Russ.).
3. Butov A. V. Teoreticheskie aspekty antikrizisnogo gosudarstvennogo upravleniya [Theoretical Aspects of State Crisis Management]. *Vestnik Rossiyskogo ekonomicheskogo universiteta imeni G. V. Plekhanova* [Vestnik of the Plekhanov Russian University of Economics], 2014, No. 12 (78), pp. 37–48. (In Russ.).
4. Engiboryan R. V. Konstitutsionnoe razvitie v sovremennom mire. Osnovnyye tendentsii [Constitutional Development in Modern World. Key Trends]. Moscow, Norma, 2007. (In Russ.).
5. Klassiki teorii gosudarstvennogo upravleniya: amerikanskaya shkola [Classics of the Theory of State Administration: American School], edited by J. Shafrits, A. Haid. Moscow, MGU Publishing House, 2003. (In Russ.).
6. Kurits S. Ya., Vorob'ev V. P. Bolezni gosudarstva (diagnostika patologiy sistemy gosudarstvennogo upravleniya i prava), monografiya [State Illnesses (Diagnosing Pathologies of State Administration and Law), monograph]. Moscow, MGIMO(U) MID Russia, 2009. (In Russ.).
7. Chugunov A. V. Elektronnoe pravitel'stvo: effektivnost' politiki vnedreniya informatsionno-kommunikatsionnykh tekhnologiy v gosudarstvennoe upravlenie [E-Government: Effectiveness of Policy of Introducing Information and Communicative Technologies in State Administration]. (In Russ.). Available at: <http://www.ict.edu.ru/ft/005716/68362e2-st18.pdf>
8. Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. New York, Plume, 1993.