



КИСЕЛЁВ Александр Георгиевич — д.соц.н., профессор, академик РАН, главный редактор информационного бюллетеня «Президентский контроль» (Администрация Президента РФ) (121069, Россия, г. Москва, ул. Малая Никитская, 19, стр. 1; alexandr.profession@yandex.ru)

КИРИЧЁК Петр Николаевич — д.соц.н., профессор; профессор кафедры государственного и муниципального управления Международного университета природы, общества и человека «Дубна» (141982, Россия, Московская обл., г. Дубна, ул. Университетская, 19; kpn54@yandex.ru)

ПЕРИМЕТР ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ПРОБЛЕМА ОСНОВНОГО ЗВЕНА

Аннотация. В статье исследуется социально-практический феномен государственного управления с точки зрения его системности и ресурсности в контексте современных проблем организации и самоорганизации общественной жизни. Оценивается периметр современного государственного управления по масштабу и структуре его объекта, анализируется объем ресурсно-правовой достаточности стратегического и оперативного управления сферой отечественной экономики. Дается характеристика основного звена управления на современном этапе реформации страны (региона) с его ведущими социально-экономическими параметрами. Авторы предлагают внедрить управленческий дискурс в повседневную практику жизнедеятельности социума.

Ключевые слова: управление, объект управления, система управления, периметр управления, основное звено управления, ресурсы управления, управленческий дискурс

В конце XX в. Россия, как будто вспомнив о том, что она по собственному желанию лишилась в его начале чего-то очень важного и необходимого из экономического, политического, культурного универсума повседневной жизнедеятельности общества и государства, вновь решила на повторение уже, казалось, пройденного — капитального строительства своего производственно-экономического базиса и адекватной ему духовно-идеологической надстройки.

В экономике страна вернулась к существовавшим прежде частным формам собственности, обмена и распределения, надеясь на «волшебную руку» всемогущего рынка, способного (в абстрактном представлении) и без государственного вмешательства навести порядок в сфере производства и придать ему «вечный» импульс к ускоренному развитию, хотя фактор собственности (кому что принадлежит) как компонент эффективности трудовой деятельности в связи с научно-техническим прогрессом уже к середине XX в. уступил ведущую роль иным факторам — технологическому, организационному, профессиональному.

В политике страна перешла на апробированный в течение короткого исторического периода 1905—1907 гг. (и, как оказалось, неудачный в итоге) модус общественно-государственного устройства, основанный на сочетании авторитарного (президент) и демократического (парламент) начал управления с применением идеологического и технологического инструментария не только позитивного (правового и этического), но и манипулятивного (неправового и контрэтического) характера, разделяющего единый народ на «элиты» и «массы» с формально равными, но фактически неравными социально-мобильными возможностями влияния на процессы развития.

В культуре страна обратилась к принципу автономности духовной сферы социального воспроизводства в стремлении перевести ее на основы либерального фундаментализма (того же самого, что в экономике и политике), минимальной материальной «зависимости» областей науки и образования от расходной части госбюджета, фактическому устранению систем общественного (идейно-политического, трудового, нравственного) воспитания, модернистскому подходу к «свободе» художественного и самодеятельного творчества людей и к отказу в стабильной государственной поддержке кино, театра, литературы, книгоиздания, качественной прессы, народных промыслов и др.

У всех трех разновекторных сюжетов реформации общества был один целепола-



гающий знаменатель — добровольное со стороны государства лишение самого себя традиционного объекта управления, что на практике означало значительное сужение его периметра. «Практическим результатом такой ситуации в России стал беспрецедентный в современной экономической истории парадокс: в течение шести лет самый богатый в мире собственник (находившееся в руках нашего государства имущество и имущественные права по состоянию на 1990 год оценивались в триллионы долларов) не только лишился более половины своего имущества (получив в итоге его «приватизации» во много тысяч раз меньший доход по сравнению с реальной стоимостью отчужденных активов), но и умудрился стать наиболее крупным в мире должником» [Батчиков, Глазьев 1998: 5].

Естественно, крутой поворот элиты и массы к иным принципам и формам общественно-государственного устройства обусловил коренные перемены в системе и механизмах государственного и муниципального управления: от полной ликвидации одних структур (например, плановых — в экономике, партийных — в политике, цензурных — в культуре), обновления и реорганизации других (в частности, министерств и департаментов промышленности, транспорта, связи, торговли, социальной защиты, средств массовой информации) до создания абсолютно новых структур (к примеру, специализированных ведомств по чрезвычайным ситуациям, делам национальностей, региональному развитию, антимонопольной политике, миграционным процессам и т.д.). При этом традиционная система управления в стране подверглась кардинальной ревизии по всем ступеням ее вертикали — от федерального центра до отдаленного сельсовета.

Тем не менее самая решительная реформация любого блока или элемента управления обычно не покушается на его святая святых — детерминированное субъектно-объектное единство, дающее феномену управления доминантную качественную определенность — системность целей, задач, направлений, средств, результатов. На этой основе можно заключить, что «под системой государственного управления следует понимать взаимодействия и взаимоотношения субъектов и объектов данного типа управления с целью их качественного изменения» [Государственное... 2014: 6].

В структурно-элементном разрезе объекта государственной управленческой деятельности (на уровне типичного субъекта РФ) проглядывает обладающий двойственным характером целостный народнохозяйственный комплекс:

а) функционирующие единицы материальной сферы социального воспроизводства — предприятия, артели, открытые (закрытые) акционерные общества, организации агропромышленного сектора, строительства, промышленности, коммунального хозяйства, транспорта, связи, торговли, бытового обслуживания населения, потребительского рынка, природоохранной отрасли, физических лиц;

б) функционирующие единицы духовной сферы социального воспроизводства — организации и учреждения образования, науки, здравоохранения, социальной защиты, правопорядка, культуры, спорта, массовой информации, гражданского общества.

Разумеется, системность государственного управления предполагает его ресурсность, которая может быть, например в экономическом измерении, низкой, средней и высокой (последняя свойственна «регионам-донорам», наделенным стратегическими природно-сырьевыми запасами и получавшим солидные внутренние и внешние дивиденды от абсолютной ренты № 1). По содержательно-формальному признаку, а также целевому назначению и способу использования все наличные ресурсы регионального государственного управления обычно подразделяются на законодательно-правовые, информационные, финансовые, кадровые, материальные, интеллектуальные и др. В частности, первый из названных ресурсов — юридический — означает, что все органы власти осуществляют свою управленческую деятельность по соответствующим правовым положениям, разработанным в соответствии с федеральным законодательством и определяющим их задачи, функции и пределы компетенции.

Другой вопрос — правомочная достаточность или недостаточность данных положений, которая может быть как изначальной, так и приобретенной (или смешан-

ной) в связи со складывающейся в стране (регионе) социально-экономической ситуацией. Так, система управления отечественной экономикой, фактически лишенной реального сектора развития (кроме оборонной и добывающей отраслей), изначально, в начале 90-х гг. XX в., явно недополучила ресурсно-правовую базу. Значительный спад объемов промышленного и аграрного производства в большинстве отраслей и регионов, негативно сказавшийся на состоянии социальной сферы и демографической ситуации в стране, во многом связывается с потерей основ управляемости в экономической сфере со стороны государства.

Отведенный государству новой властью законодательно-правовой ресурс переводил всесильного раньше «монстра» с командных высот в экономике в крутое пикирование по части управленческих полномочий — на роль придуманного на Западе «ночного сторожа», не мешающего естественному процессу производства материальных благ и росту благосостояния (в первую очередь индивидуального) людей. Тем самым в экономической деятельности был резко нарушен тонкий механизм обеспечения баланса основ управления и самоуправления в сторону последнего как самого естественного и надежного начала.

Установившаяся, как в физике, разность потенциалов между управлением (импульсами извне) и самоуправлением (импульсами изнутри) уже не давала стране той величины социально-экономического напряжения, которая считается необходимой для возникновения устойчивого алгоритма производственного развития. В общем, в России одна — управленческая — крайность управления сменилась другой — самоуправленческой, — итогом которой явился «глубочайший экономический и социальный кризис, разразившийся незамедлительно после и в результате перевода развитого и высоко обобществленного планируемого производства на рельсы “свободной”, вернее, стихийной рыночной экономики» [Ельмеев 1996: 8].

Надо сказать, что государство, которое с асоциальной легкостью сбрасывает со своих плеч одну за другой управленческие обязанности, не имеет перспективы в современном мире. И даже такой желательный процесс, как демократизация экономического развития, обусловленная тенденциями разгосударствления и приватизации, не устраняет необходимости государственного регулирования сферы экономики. Конечно, его содержание в наше время изменяется, причем довольно существенно: оно становится более тонким, гибким, изобретательным. Например, в условиях сложившегося в стране многообразия форм владения, использования и распоряжения имуществом, в т.ч. товаропроизводительным, невозможно эффективно регулировать развитие экономики вне управления собственностью — значит, возникает необходимость целенаправленного управляющего воздействия на объекты, принадлежащие различным владельцам.

И здесь в дело вступает отечественная особенность отношения к собственности: как правило, «новый российский собственник исходит из того, что общего блага не существует вообще, а следовательно, он не имеет к этому никакого отношения. Все попавшее в его руки он рассматривает как свою добычу и личную привилегию. Этим он отличается от своего западного двойника, который признает, что частная собственность необходима не только для частного присвоения, но и для выполнения определенных общественных функций. Без этого она всегда будет объектом общественного посягательства и не сможет остаться неприкосновенной» [Дзарасов 2004: 252].

Отсюда следует, что систему государственного управления сферой экономики неправомерно ограничивать лишь сектором де-юре адекватной собственности: с точки зрения комплексного подхода управляющие действия государства должны акцентироваться на причинно-следственных механизмах эффективного функционирования всех видов собственности — государственной, частной, смешанной. Но арсенал применяемых методов и форм государственного управляющего воздействия в каждом конкретном случае должен быть различен:

— с одной стороны, это накопление и использование органами власти арсенала новых методов и форм реализации экономических методов управления, не нарушающих статус и полномочия частного сектора (инвестиционных институтов, лизинговых фирм, трастовых компаний и др.);



– с другой стороны, это стимулирование органами власти хозяйствующих субъектов на достижение поставленных целей путем более широкого использования косвенных методов воздействия на их деятельность (при исключении форм прямого администрирования).

Последнее препятствие для свободного хозяйственного развития субъектов РФ не оказалось окончательно устраненным вместе с разрушением отечественной административно-командной системы управления страной и регионами. Не только позитивные, но и негативные начала в управленческой практике проявляют способность возрождаться спустя некоторое время, хотя и в превращенной, но все-таки вполне узнаваемой форме. Так, «в России в 1990-е годы на макроуровне была создана не рыночная, а неоконандная экономика, обслуживающая власть, обеспечивающая комфортное и политически стабильное, неконкурентное существование самих государственных структур» [Симомян 2010: 99].

По опыту социальной практики в ходе любых реформ встает проблема основного звена, упор на которое дает управленческий первичный толчок эффективной работе всей системы. В настоящее время в условиях децентрализации управления основным объектом государственного регулирования в периметре территориальной организации народного хозяйства является субъект РФ (республика, край, область). Именно это звено региональной экономики обладает всеми признаками системы, в первую очередь свойством целостности: только целое как совокупность элементов характеризуется новыми свойствами, не присущими отдельным элементам.

В то же время свойство ресурсности региону придает предоставленный ему федеральным центром широкий законодательно-правовой набор экономических и финансовых полномочий, которыми не располагают звенья более низкого уровня иерархии – город, район, сельское поселение и т.д. Предоставление таких прав не является формальным, т.к. на территории субъектов федерации функционирует собственность, относящаяся к разным формам и уровням подчинения, а также множество органов управления, действия которых не всегда координируются между собой. Отсюда возникает риск разрушения регионального хозяйства как системы или снижения его эффективности в связи с утратой слаженного взаимодействия формирующих его объектов.

На самом деле конгломерат разноликости собственности «свое – чужое – наше» в рамках территориальной экономики в случае неумелой состыковки ее разновидностей может поставить под сомнение принцип системности построения организационной структуры управления в регионе (органы управления, их функции, координация деятельности) и нарушить тем самым другие принципы – комплексности и пропорциональности развития местного социально-экономического кампуса. И здесь оптимальному «чертежу» силовых линий управления в регионе может способствовать более широкое делегирование местным органам полномочий по регулированию собственности тех предприятий, которые образуют хозяйственный комплекс субъекта федерации.

Действительно, важнейшей причиной кризисных явлений в современной России является низкий уровень управляемости экономических процессов в стране и ее регионах. Потребности дня сегодняшнего «натываются» на возможности дня вчерашнего: конструкции и механизмы государственного управления в среднем его звене слишком медленно обретают функциональный характер, адекватный значительно изменившимся производственно-экономическим условиям бытия – по формам собственности, обмена и распределения технических средств, финансовых ресурсов и материальных продуктов.

Сложившаяся система руководства хозяйством в большинстве регионов в основном сохранила типичные черты прежнего отраслевого управления. Да и системой ее трудно назвать: как правило, она формируется за пределами системного подхода и вне целевой концепции совершенствования стиля государственного управления в области экономики, где обычно проглядывает нечеткое разделение сфер деятельности, несогласованность задач и дублирование некоторых функций, что усугубляется наличием свободных от управляющего воздействия государства зон хозяйственной деятельности.

В причинно-следственном контексте прослеживается целый комплекс слагаемых низкого уровня управляемости экономики в стране и ее регионах:

а) дистанцирование федеральных и региональных органов государственной власти от стратегического и оперативного управления народнохозяйственными комплексами и их отраслями с превалированием ошибочной идеи, что «рынок сам все отрегулирует», и скоропалительным отказом от планово-прогнозных начал руководства экономической сферой;

б) отсутствие у региональных и муниципальных структур власти организационно-экономических рычагов воздействия на хозяйствующие субъекты (кроме налогов), в т.ч. на базовые для соответствующих территорий предприятия;

в) «пассивный» характер участия представителей государства в советах акционерных структур (обществ и т.п.), а также недостаточность их работы по защите государственных интересов;

г) отсутствие отлаженного механизма взаимодействия органов власти с частными и акционерными предприятиями, не имеющими вообще или имеющими в небольшом объеме доли государственной собственности;

д) неотлаженность системы вертикального (федеральный, региональный, муниципальный уровни) и горизонтального (между различными ведомствами) взаимодействия между субъектами власти по предметам совместного ведения.

Итог один: в стране сейчас сложилась многополюсность (разновариантность) управления, которая никак не может считаться его достоинством, потому что рядом с официальным (государственно-общественным) его модусом сосуществуют и другие, со знаком минус (теневой и криминальный), что усугубляет кризис власти на всех трех уровнях ее вертикали. Между тем в мировой теории и практике существует ценный опыт нейтрализации подобных явлений, связанный с повышением управляемости экономических и социальных процессов [Кортис 1992], хотя на этот счет в отечественном дискурсе существуют различные точки зрения, еще не приведенные к общему знаменателю.

Во-первых, Россия не может просто копировать чей-либо опыт управления социумом, т.к. она обладает такими национальными особенностями (ментальными, природными, экономическими, политическими, культурными), которые не свойственны ни одной стране в мире.

Во-вторых, России следует придерживаться западного вектора общего развития и широко использовать опыт раннеиндустриальных государств Западной Европы и Северной Америки с обязательным учетом специфических особенностей нашей страны.

В-третьих, наиболее приемлемой для России является ориентация на восточный вектор общего развития и креативное (диалектическое) применение управленческих наработок позднеиндустриальных стран (Япония, Китай, Южная Корея и др.).

Как известно, стержнем развития стран Восточной Азии является сильная направляющая роль государства, опирающегося в процессе управления экономикой на сочетание различных форм собственности – частной, смешанной и государственной, а также вариативных способов обмена и распределения. Вмешательство государства в сферу экономики оказывалось здесь стратегически эффективным, поскольку правительства этих стран в результате политических реформ получали властные полномочия, достаточные для введения определенных стандартов функционирования бизнеса в обмен на финансовую поддержку.

Эта генеральная линия экономического развития вполне соответствует исконным российским традициям: в отечественном опыте управления обществом [Львов 2000] особого внимания заслуживает система планомерно-пропорционального ведения народного хозяйства, государственного планирования экономического и социального развития страны и регионов, производств и трудовых коллективов, разумеется, за вычетом издержек командно-административных методов, приемов, способов руководства. К сожалению, распространение регионального опыта в России осложняется существенными различиями среди ее субъектов, а также



откровенной слабостью правовой базы регулирования социально-экономических процессов.

Между тем социальная практика день за днем рождает реальные ноу-хау в сфере управления развитием региона: например, реализация федеральной программы социально-экономического развития Республики Саха (Якутия); организация территориального общественного самоуправления (Кировская и Пензенская обл.); поддержка производства и предпринимательства (Чувашская Республика); привлечение инвестиций отечественных и зарубежных предпринимателей (Республика Башкортостан); создание зон наибольшего экономического благоприятствования (Новгородская обл.); объединение сельскохозяйственных, перерабатывающих и обслуживающих предприятий в единый агропромышленный комплекс (Новосибирская обл.); создание территориальной системы межбюджетных (государственно-муниципальных) отношений (Республика Мордовия).

Включить этот апробированный опыт в рабочую повестку реформ возможно путем специально организованного управленческого дискурса, который представляет собой процесс выстраиваемой в диалоговом режиме двухсторонней коммуникации: «Механизмы управленческого дискурса предполагают взаимодействие государства, гражданского общества, бизнеса и других общественных и политических структур, в частности с целью достижения взаимопонимания. Они создают необходимые условия для социальной инновации и расширения области общественной жизнедеятельности» [Шилина 2011: 5].

Наконец, здесь проглядывает и другой социально значимый позитив – переход управленческого дискурса в дискурс гражданский (и наоборот!): этот важный эффект в цивилизованном базисно-надстроечном универсуме с его взаимосвязанными институциональной и публичной сферами должен происходить не по воле случая, а при возникновении необходимости в этом. Современное общество не может успешно развиваться в демократических параметрах, если в его основах не будет происходить рациональное замещение элементов государственного управления аналогами социального управления. Да и гражданское общество в России будет переживать трудности в реальном становлении и развитии, если сложившиеся сегодня пропорции доминирующего авторитаризма (ручного управления) и подчиненного демократизма (системного управления) в качестве идиостилей субъектов управления и дальше останутся неизменными.

Список литературы

Батчиков С.А., Глазьев С.Ю. 1998. За ликвидацию безграмотности в органах государственной власти. – *Эффективность государственного управления*. М.: Фонд «За экономическую грамотность». С. 3-28.

Государственное и муниципальное управление (под ред. Н.И. Захарова). 2014. М.: ИНФРА-М. 288 с.

Дзарасов С.С. 2004. *Теория капитала и экономического роста*. М.: Изд-во МГУ. 400 с.

Ельмеев В.Я. 1996. *Трудовая теория потребительной стоимости – новая парадигма экономической науки*. СПб.: Изд-во СПбГУ. 136 с.

Кортис Дж. 1992. *Найди свой путь в менеджменте*. М.: Ай Кью. 56 с.

Львов Д.С. 2000. *Свободная экономика России: взгляд в XXI век*. М.: Экономика. 54 с.

Симонян Р.Х. 2010. *Без гнева и пристрастия. Экономические реформы 1990-х годов и их последствия для России*. М.: Экономика. 255 с.

Шилина С.А. 2011. Управленческий дискурс как технология коммуникативного взаимодействия государства и общества. – *Вестник ПАГС*. № 4(29). С. 4-9.

KISELEV Aleksandr Georgievich, Dr.Sci.(Soc.), Professor, Academician of the RAE, Editor-in-Chief of the newsletter «Presidential Control» (Presidential Administration of Russia) (19 bld.1 Malaya Nikitskaya St, Moscow, Russia, 121069; alexandr.profession@yandex.ru)

KIRICHEK Petr Nikolaeovich, Dr.Sci.(Soc.), Professor; Professor of the Department of State and Municipal Management of Dubna International University for Nature, Society and Man (19 Universitetskaya St, Dubna city, Moscow region, Russia, 141982; kpn54@yandex.ru)

PERIMETER OF PUBLIC MANAGEMENT: KEY LINK PROBLEM

Abstract. The article studies the social and practical phenomenon known as government management in terms of its consistency and potential in the context of contemporary problems of the organization and self-organization of social life. The perimeter of modern public management in scope and its object's structure is estimated. The scope of potential and legal sufficiency of strategic and operational management in the sphere of the national economy is analyzed. The description of the key links of management at the present stage of reforming the country (the region) with its major socio-economic parameters is given. The authors also propose an introduction of the managerial discourse to daily living activities of society.

Keywords: management, subject to management, management system, management perimeter, key link of management, management resources, managerial discourse

КИБАКИН Михаил Викторович – д.соц.н., доцент, старший научный сотрудник Военной академии Генерального штаба Вооруженных сил РФ (119571, Россия, г. Москва, пр-кт Вернадского, 100, vagsh@mil.ru)

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВОЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК СФЕРА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВETERАНСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ И СОЦИАЛЬНОЙ АКТИВНОСТИ ВETERАНОВ

Аннотация. В статье раскрывается роль ветеранских общественных организаций в обеспечении военной безопасности РФ в условиях дестабилизации социальной ситуации, дезорганизации деятельности органов государственного и военного управления. Обосновывается необходимость наделяния ветеранских общественных организаций как институтов гражданского общества большими полномочиями и, соответственно, расширения мер их государственной поддержки, а также усиления социальной защиты ветеранов. Описываются основные направления использования потенциала ветеранских организаций в обеспечении военной безопасности.

Ключевые слова: военная безопасность, ветеранские организации, социальная активность ветеранов

Современное понимание военной безопасности, военной политики и системы обороны включает необходимость более глубокого понимания роли и места социальных институтов, общественных движений, учета патриотичности граждан нашей страны в реализации соответствующих мероприятий по предотвращению военных опасностей и угроз.

Военные доктринальные взгляды фиксируют изменение приоритетов в обеспечении обороны страны, предотвращении и нейтрализации военных опасностей, к которым среди прочих относятся:

– деятельность, направленная на насильственное изменение конституционного строя РФ, дестабилизацию внутривнутриполитической и социальной ситуации в стране, дезорганизацию функционирования органов государственной власти,