УДК 316.354:351/354

ФОРМИРОВАНИЕ СТРУКТУРНОГО МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА В РОССИИ

© 2009 г.

И.И. Бажин, М.А. Маленькая

Институт повышения квалификации
Волго-Вятской академии госслужбы

ipkodo1@vvpaa.vvags.ru

Поступила в редакцию 29.06.2009

Изложены особенности формирования в России нового структурного механизма государственного и муниципального управления при переходе к рыночным механизмам, приводящим к изменению социальных отношений. Показано, что при вхождении России в новую социально-экономическую формацию был разрушен эффективный ранее исполнительный механизм партийной системы, что привело к серьезным флуктуациям социальной среды. В новых условиях исполнительная подсистема государственного и муниципального управления может быть возмещена только созданием системы законов, восполняющих правовой вакуум в исполнительном механизме государственного управления, что обеспечит согласованность инновационных управленческих воздействий с социальной средой.

Ключевые слова: управление, управляющая система, объект управления, управляющее воздействие, исполнительная система, точка бифуркации, сигналы управления, энтропия, кризис проникновения.

Становление рыночной экономики в России, обычно называемое переходным периодом, характеризуется глубокими трансформациями, серьезными социальными инновационными процессами. В начале 90-х годов прошлого века эти инновационные процессы (смена политической системы, резкий спад экономики, уродливая приватизация и т.п.) привели систему государственного управления в состояние, практически близкое к потере управляемости. На наш взгляд, это произошло в первую очередь по причине структурных изменений системы государственного управления, потери необходимых структурных компонентов системы управления, что разрушило целостность самого процесса управления.

Законы структурной организации и функционирования систем управления любой материальной природы и степени сложности дают возможность определить управление как *целенаправленное воздействие одной системы (субъекта управления) на другую (объект управления) для изменения ее состояния (поведения) в соответствии с изменяющимися условиями внешней среды и улучшающее функционирование или развитие объекта управления* [1].

Для осуществления управления необходима соответствующая структурная организация, представленная в виде системы управления – в том числе системы управления страной, регионом или муниципальным образованием. В общем виде система управления представляет собой объект управления и присоединенное к нему управляющее устройство.

Функционирование такой системы управления реализуется определенным структурным механизмом (рис.1).

На вход приведенной на рис.1 структуры поступают вызовы (сигналы) внешней среды, определяющие цель функционирования системы управления**.** Применительно к государственному или муниципальному управлению такой целью является изменение состояния объекта управления (среды жизнедеятельности страны, региона, муниципального образования), приводящее его (объект управления) в лучшее (в определенном смысле) состояние, чем он имел при отсутствии управляющих воздействий (более высокий уровень жизни населения, увеличение ВВП, снижение уровня преступности и т.п.).

Управляющая система (субъект управления) вырабатывает ***сигналы управления*** (систему команд)**,** исходя из цели управления и априорной информации о законах функционирования системы во внешней среде. Эти сигналы управления направлены на управление **объектом управления.** Такой системой команд в государственном и муниципальном управлении

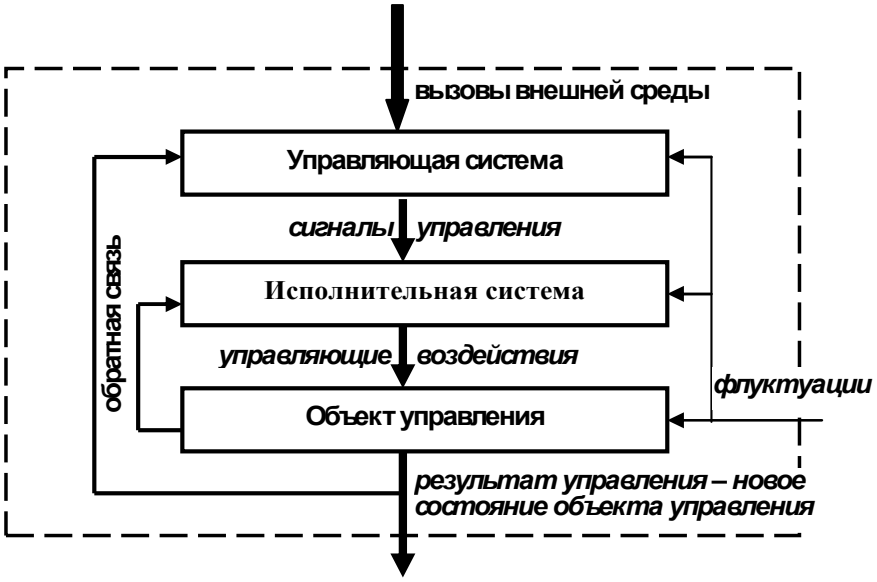

Рис. 1. Схема организации системы управления

являются в общем случае законодательные акты, принимаемые законодательными (представительными) структурами различных уровней (федеральные или региональные законы, а также нормативно-правовые акты представительных органов местного самоуправления). На систему управления оказывают влияние возмущающие воздействия в виде ***флуктуаций внешней среды***: политические кризисы (например, война в Ираке), колебания в мировой экономике (изменение цен на энергоносители, инфляционные процессы) и т.п.

В соответствии со структурой системы управления, представленной на рис. 1, для того чтобы сигналы управления, вырабатываемые управляющим устройством на основании обработки входной информации, могли изменять ***управляющие воздействия***, необходимы органы, изменяющие управляющие воздействия в соответствии с сигналами управления – **исполнительные органы (исполнительная система)**.

Результаты работы системы (информация о новом состоянии объекта управления) по каналу **обратной связи** поступают на вход **управляющей системы** (нередко и на вход исполнительной системы), анализируются и используются для выработки последующих управляющих воздействий.

Таким образом, система управления, состоящая из объекта управления (управляемой системы), субъекта управления (управляющей системы) и **исполнительных органов (исполнительной системы)**, – это организованная динамическая система с обратной связью, в которой реализуются причинно-следственные связи с помощью каналов управления и обратной связи.

С позиций описанной структуры в системе государственного и муниципального управления роль управляющей системы играет законодательная (представительная) власть, генерирующая сигналы управления в виде соответствующих законодательных актов. В советский период формирование такой представительной власти достаточно жестко регламентировалось единственной реальной властью в стране – органами КПСС. И все же, несмотря на то, что руководство компартии в тот период воплощало в себе, по сути, все ветви власти, в стране была сформирована система законодательных актов в виде Конституции, свода законодательных кодексов, в целом регламентирующая деятельность управляющей подсистемы в структуре системы государственного управления.

Что же касается исполнительной системы, то в доперестроечный период она в полной мере и во всей полноте воплощалась в партийной системе, пронизывающей все сферы жизни страны. В силу всепроникающего и все пронизывающего характера этой партийной системы, безотказности ее работы исполнительный механизм системы государственного управления работал весьма эффективно, доводя до практического воплощения все решения партии. Действительно, и в производственных, и в социальных процессах даже в мельчайших проявлениях никому не могло прийти в голову не выполнить какое-

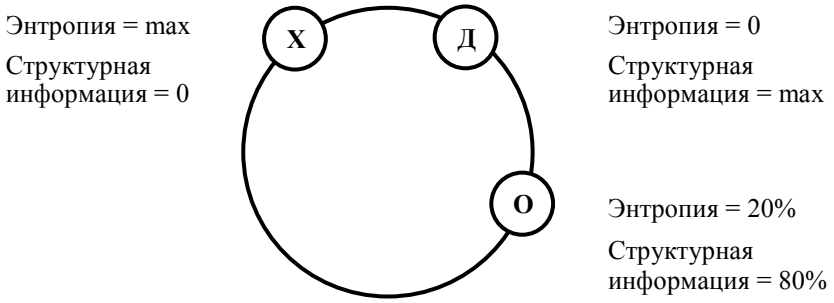

Рис. 2. Развитие и деградация систем управления

либо, даже очень простое и малозначительное «веление», например, райкома партии. Не говоря уже о масштабных, значимых программах развития страны, определяемых решениями ЦК КПСС. Таким образом, существующий в то время партийный исполнительный механизм обеспечивал успешную трансформацию ***сигналов управления*** (законодательных актов, принимаемых Верховным Советом СССР) в ***управляющее воздействие*** в виде исполнительных сигналов партийной административно-командной системы.

В результате глубокой трансформации в точке бифуркации после распада Советского Союза Россия скачком попала в точку хаоса в полном соответствии с синергетическим представлением о развитии и деградации систем управления. В исследованиях по проблемам синергетики описаны стадии перехода системы от состояния предельного хаоса и максимальной энтропии до состояния жесткой детерминации и нулевой энтропии.

Такой переход можно представить в виде витка спирали (рис. 2) [2], исходной точкой которого (Х) является состояние хаоса и максимальной энтропии, когда количество структурной информации равно нулю.

Эта точка характеризует обычно момент зарождения новой организационной структуры, когда практически отсутствуют какие-либо правила (структурная информация), регламентирующие деятельность системы управления. Конечная точка (Д) – состояние жесткой детерминации и максимального количества структурной информации, когда все регламентировано («шаг вправо, шаг влево – считается побегом»). Путь из точки Х к точке Д, по сути, есть процесс накопления структурной информации, когда наращиваются межэлементные связи, когда появляется избыточная структурная информация, соответствующая жестким (детерминированным) связям между элементами. Для социальной системы такие связи ориентируют ее на выбор способа, наиболее приемлемого по нравственным, моральным, мировоззренческим, религиозным, этическим и иным ценностным соображениям и правилам, распространенным в данном обществе.

Следовательно, истинное состояние системы существенно зависит от соотношения двух составляющих: если преобладает элементная информация, то система более склонна к хаосу, к диссипации, к распаду. Чем выше уровень структурной информации, тем в большей мере система определенна, предсказуема и, добавим, управляема. Как отмечает лауреат Нобелевской премии Илья Пригожин, «между устойчивостью, обеспечиваемой связью, и неустойчивостью из-за флуктуаций имеется конкуренция. От исхода этой конкуренции зависит порог устойчивости» [3].

Таким образом, Россия, оказавшаяся в точке хаоса в начале 90-х, в начальной стадии была практически лишена каких-либо эффективных инструментов управления, как в управляющей системе (отсутствовала Конституция, свод законов, других нормативно-правовых актов), так и в исполнительной системе, поскольку партийная система развалилась и под ее обломками практически был похоронен исполнительный механизм государственного управления.

В первые годы существования новой России достаточно быстро была наработана структурная информация, составляющая основу деятельности ***управляющей системы***: принята Конституция России, наработан свод основных (кодексовых) законов, что позволило стране выйти из состояния первичного хаоса. Хотя и в этом процессе были определенные сложности: достаточно вспомнить немалые трудности в приведении региональных законодательных актов в соответствие федеральным законам.

Что же касается структурной информации, относящейся к функционированию ***исполни-***

тельной системы, то она практически отсутствовала. Исполнительную роль партийной структуры нечем было восполнить, что и привело к провалу исполнительного механизма государственного управления, к продолжению хаотического состояния страны: принятые законы не исполнялись, каждая из структур действовала по своему усмотрению, в точном соответствии с лозунгом, провозглашенным первым президентом России Б. Ельциным: «Берите свободы сколько сможете». На этом этапе указанные структурные дефекты системы управления породили в нашей стране один из известных кризисов политического развития – ***кризис проникновения.*** Этот кризис заключается в снижении способности государственного управления проводить свои директивы в различных областях общественной жизни, в искажении смысла принимаемых государственных решений на уровне местных социальных структур, в отторжении политической элитой инициируемых центром инноваций, в ориентации населения в большей степени на региональные и национальные обычаи и нормы, а не на решения центра.

Деятельность второго президента России В. Путина в первую очередь была сопряжена с построением вертикали исполнительной власти, по сути, с созданием дееспособной исполнительной системы. Это позволило снизить уровень хаоса, предотвратить опасные процессы деструкции, грозящие, в конечном счете, распадом России как целостного государства, как целостной системы управления.

Значительный интерес представляет то, какими структурными средствами, какими механизмами создавалась, по сути, новая исполнительная система, призванная заменить рухнувшую партийную систему, достаточно эффективно обеспечивавшую в свое время работу исполнительного механизма государственного и местного управления. Практика управления в первые годы деятельности В.В. Путина показала, что многочисленные попытки добиться эффективности исполнительной системы путем структурных и кадровых решений не давали желаемых результатов: по-прежнему оставалась достаточно острой проблема неисполнения законов, носящих характер рамочных, в самой сути которых отсутствовал алгоритм, обеспечивающий гарантии их исполнения. Многие стороны государственной деятельности, а особенно деятельности на местах, слабо регламентировались, оставляя достаточную долю хаоса, неоднородности и неоднозначности в инвариантных управленческих действиях, в полном соответствии с известным либеральным лозунгом: «Разрешено все, что не запрещено».

На наш взгляд, серьезным успехом периода правления второго президента является возникшее понимание, что эффективный ранее исполнительный механизм партийной системы в новых условиях может быть восполнен единственно возможным способом – правовой регламентацией, созданием системы законов «второго эшелона», то есть законов, восполняющих правовой вакуум в исполнительном механизме государственного управления. Именно эта система законов, регламентирующих, каузально «алгоритмизирующих» управленческие действия и должна стать новым исполнительным механизмом системы управления в рыночных условиях. Исполнительную административно-командную партийную систему призван заменить не менее эффективный правовой механизм, задачей которого является путем наращивания структурной правовой информации снизить энтропию, хаос системы управления до уровня, обеспечивающего высокую эффективность исполнительной системы.

Именно в этом ключе, на наш взгляд, следует понимать появившиеся в последние годы законы, к которым в первую очередь отнесем Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», ФЗ № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ФЗ № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и некоторые другие. Заметим, что все нарекания в адрес указанных законов со стороны государственных и муниципальных служащих, призванных обеспечить их внедрение в практику управления, связаны с несовершенством этих законов именно в части четкой алгоритмизации деятельности органов исполнительной власти, то есть неполном их соответствии задачам обеспечения упомянутого правового исполнительного механизма. Таким образом, совершенствование и доработка этих законов должна, на наш взгляд, осуществляться под флагом придания им алгоритмической четкости.

Немалую роль в развитии исполнительного механизма государственного (регионального) управления играет Указ Президента Российской Федерации от 28.06.2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» [4]. Заметим, что оценка эффективности управленческой деятельности органов исполни-

тельной власти до недавнего времени не имела четко выраженных критериев, позволяющих предметно судить об истинной эффективности деятельности властной структуры, заключающейся в получении социально значимых результатов на уровне региона или муниципального образования.

С появлением упомянутого указа ситуация коренным образом изменилась, поскольку этим указом утвержден Перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Этот Перечень в редакции от 28.06.2007 г. содержит 43 показателя, однако п. 2 указа президента предусматривает разработку перечня дополнительных показателей, а также методику оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Требование оценивать деятельность органов власти субъектов РФ на основании конкретных количественных показателей, безусловно, вносит изменения, инновации на региональный и муниципальный уровни управления. Субъекты управления региона или МО теперь должны разработать и осуществить систему мер по реализации требований указа. И эти меры должны быть направлены не только на доведение статистических показателей, содержащихся в указе, до приемлемой нормы, сопоставимой, по крайней мере, с аналогичными показателями других регионов. Ряд показателей, установленных указом президента, требует проведения в регионе достоверных, репрезентативных социологических исследований в виде опросов населения. Это, например, показатели, характеризующие удовлетворенность населения медицинской помощью, качеством образования, уровень криминогенности, удовлетворенность населения деятельностью органов исполнительной власти субъекта РФ, в том числе их информационной открытостью. Таким образом, в регионах должны быть предусмотрены соответствующие средства, а также разработаны организационные механизмы для проведения таких социологических исследований. Это обстоятельство само по себе представляется важным, поскольку со временем может перерасти в постоянную потребность региональной власти выяснять мнение населения, что является одним из компонентов формирования гражданского общества, трансформации граждан страны в действенный субъект управления.

Рассматривая представленную в указе президента совокупность параметров оценки эффективности деятельности органов власти, заметим, что, несмотря на безусловную позитивную значимость указанного перечня, все же в его структуре пока мало критериев, отражающих не статистические данные, а непосредственное мнение граждан, населения региона.

Заметим также, что в соответствии с упомянутым указом президента руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ отчитываются об эффективности своей деятельности по этим показателям перед президентом РФ, предоставляя ежегодные доклады либо правительству РФ (в 2007 году), либо в Комиссию при президенте РФ (в последующие годы). Такая процедура практически исключает участие населения в оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти, снижая значимость граждан в качестве субъекта управления. По-видимому, следовало бы предусмотреть отчетность исполнительной власти по приведенному в указе президента перечню показателей в первую очередь перед региональной представительной властью, а по большому счету – перед населением региона. Одной из форм такого отчета перед населением могли бы быть общественные слушания, где давалась бы социальная оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ.

Заметим, что это соответствует одному из положений Послания Федеральному собранию Российской Федерации от 5 ноября 2008 г., где президент Д.А. Медведев подчеркивает необходимость на федеральном уровне отчетности исполнительной власти (правительства РФ) перед представительной властью (Государственной думой).

Таким образом, развивающийся правовой исполнительный механизм государственного и муниципального управления с позиций рассмотренного в рамках синергетического подхода процесса развития социально-экономических систем, представленного на рис. 2, выполняет задачу последовательного наращивания уровня структурной информации в системе управления. С позиций современной науки управления важно, чтобы объемы наращиваемой структурной информации не превышали некоторой критической величины.

Оптимальным соотношением детерминации (структурной информации) и свободы (энтропии) принято считать показатель 80%/20% (точка О на рис. 2). После преодоления этой точки система быстро теряет свои адаптивные свойства и входит в состояние полной детерминации, при котором она может существовать только в строго стабильных условиях. В случае

их изменения (а сегодня практически любая система существует в условиях нарастающих по масштабам и скорости изменений) происходит ее разрушение и скачкообразный переход в состояние хаоса (из Д в Х). Это характерно, например, для тоталитарных общественных систем. В отличие от них, адаптивно развивающийся социум, достигнув оптимального соотношения, имеет возможность перейти на следующий иерархический уровень развития, начать формировать между элементами прежнего уровня новые информационные связи.

Заметим, что проходящая в нашей стране реформа государственного и муниципального управления обнаруживает тенденции смещения центра тяжести управления в сторону исполнительной власти, ее примата над властью представительной. Такого рода акцент противоречит основам управления, где в норме именно представительная власть должна устанавливать образцы инновационных изменений, а исполнительной власти (нанятым на работу профессионалам) отводится важная роль наилучшим образом исполнять волю общества, выраженную в решениях представительной (законодательной) власти.

Кроме того, такого рода тенденция содержит в себе опасность нарушения оптимального соотношения элементной информации, отражаемой в противоборстве взглядов, мнений, суждений представителей законодательной власти, и структурной информации, определяемой нормативными документами, процедурами, правилами действий исполнительной власти. На региональном уровне это выражается сегодня в отказе исполнительной власти от процедуры принятия ряда региональных программ развития в виде законов региональной законодательной власти. Эти программы принимаются непосредственно исполнительной властью, при этом целесообразность такого подхода объясняется желанием избавиться от «излишней бюрократии».

Но такого рода процессы, как отмечалось, и есть дальнейшее наращивание структурной информации в системе управления, критическое накопление которой приводит к потере системой управления адаптационных механизмов, в результате чего она достаточно быстро может попасть в точку бифуркации, где процессы глубокой трансформации непредсказуемы. Эти обстоятельства, на наш взгляд, необходимо учитывать при формировании вертикали исполнительной власти государственного управления, структурных механизмов исполнительной системы.

Список литературы

1. Бажин И.И. Экономическая кибернетика // Харьков: Консум, 2003. 216 с.
2. Бажин И.И. Управление изменениями // Харьков: Консум, 2003. 287 с.
3. Пригожин И., Стенгерс И. Порядок из хаоса. Новый диалог человека с природой // М.: Эдиториал УРСС, 2001.
4. Указ Президента Российской Федерации от 28.06.2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»// Информационно-правовое издание LEGIS.RU. http://www.legis.ru/misc/doc.php?id=5059 (дата обращения: 18.05.2009).

THE FORMING OF THE STRUCTURAL MECHANISM OF STATE AND MUNICIPAL GOVERNMENT DURING THE TRANSITION PERIOD IN RUSSIA

I.I. Bazhin, M.A. Malenkaya

The authors describe some specific features of forming the structural mechanism of state and municipal government in the course of transition to market relations that led to certain changes in social relations. It is shown that when Russia entered a new socio-economic formation, the executive mechanism of the party system, which used to be effective in the past, was destroyed. This resulted in serious fluctuations in the social environment. In the new conditions, the executive subsystem of the state and municipal government can only be restored by creating a system of laws filling the legal vacuum in the executive mechanism of state government. This should ensure the necessary coordination of innovative control actions with the social environment.

Keywords: control, control system, object of control, control action, executive system, bifurcation point, control signals, entropy, penetration crisis.