



ГОСУДАРСТВЕННОЕ АНТИКРИЗИСНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

УЧЕБНИК ДЛЯ БАКАЛАВРИАТА И МАГИСТРАТУРЫ

Под редакцией
доктора социологических наук,
профессора **Е. В. Охотского**

*Рекомендовано Учебно-методическим отделом
высшего образования в качестве учебника для студентов
высших учебных заведений, обучающихся по гуманитарным
и экономическим направлениям*

Книга доступна в электронной библиотечной системе
biblio-online.ru

Москва ■ Юрайт ■ 2019

УДК 351.72(075.8)

ББК 65.050я73

Г72

Ответственный редактор:

Охотский Евгений Васильевич — профессор, доктор социологических наук, профессор кафедры государственного управления и права Международного института управления Московского государственного института международных отношений (Университета) МИД России.

Рецензенты:

Атаманчук Г. В. — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации;

Корниенко В. И. — доктор экономических наук, профессор кафедры государственной службы и кадровой политики Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации;

Омельченко Н. А. — доктор исторических наук, профессор, заведующий кафедрой государственного управления и политических технологий Государственного университета управления, почетный работник высшего профессионального образования.

Г72 Государственное антикризисное управление : учебник для бакалавриата и магистратуры / под общ. ред. Е. В. Охотского. — М. : Издательство Юрайт, 2019. — 371 с. — Серия : Бакалавр и магистр. Академический курс.

ISBN 978-5-534-00668-1

Настоящее издание представляет собой учебно-методический комплекс, в котором обоснована научная и практическая значимость теории государственного антикризисного управления. Внимание обучающихся акцентировано как на общих вопросах государственного антикризисного управления, так и на особенностях стратегического менеджмента, роли глобального управления в решении международных проблем и противоречий, государственного аудита, де бюрократизации управленческих отношений, противодействия коррупции, рискам, неопределенностям и другим патологическим проявлениям в практике современного публичного управления.

В издании представлены основные программы учебных дисциплин антикризисного цикла, списки соответствующих нормативно-правовых, информационно-аналитических и научно-учебных источников. Наличие такой информации поможет преподавателям в организации учебного процесса, а студентам — в подготовке к семинарским и практическим занятиям, в написании и публичной защите рефератов, курсовых и выпускных квалификационных работ.

Соответствует актуальным требованиям Федерального государственного образовательного стандарта высшего образования.

Для студентов, аспирантов, преподавателей, слушателей программ профессиональной переподготовки, а также всех, кто интересуется вопросами государственного антикризисного управления.

УДК 351.72(075.8)

ББК 65.050я73



Все права защищены. Никакая часть данной книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме без письменного разрешения владельцев авторских прав. Правовую поддержку издательства обеспечивает юридическая компания «Дельфи».

ISBN 978-5-534-00668-1

© Коллектив авторов, 2016

© ООО «Издательство Юрайт», 2019

Оглавление

Авторский коллектив	7
Список сокращений	8
Предисловие	9
Глава 1. Государственное управление в различных экономических и социально-политических условиях	16
1.1. Государственное управление: основные содержательные характеристики.....	17
1.2. Виды государственно-управленческих систем	24
1.3. Ценности, цели и принципы государственного управления	28
1.4. Современные модели государственного управления	36
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	45
Глава 2. Кризисное развитие и антикризисное управление	46
2.1. Кризис как закономерность социального развития	47
2.2. Антикризисное управление и его особенности.....	59
2.3. Риски, неопределенности и дисфункции управления в условиях кризиса.....	67
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	73
Глава 3. Зарубежный опыт государственного управления в кризисной ситуации	75
3.1. США: программа Франклина Рузвельта «Новый курс»	76
3.2. ФРГ: программа Людвиг Эрхарда «Благосостояние для всех»	79
3.3. Япония: стратегия быстрого экономического развития в период послевоенного кризиса	80
3.4. КНР: «Стратегия рыночных реформ внутри страны и открытости внешнему миру» (1980—1990 годы)	81
3.5. Польша: опыт выхода из «индустриально развитого социализма» и переход к устойчивой рыночной экономике (1990—1993 годы).....	84
3.6. Республика Кипр: «Программа финансовой стабилизации»	86
3.7. Украина: майданная «революция достоинства» и антикризисный курс под лозунгами европейского выбора	87
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	92
Глава 4. Государственное управление в кризисные, застойные и революционные периоды отечественной истории	93
4.1. Опыт антикризисного государственного управления в период краха самодержавия и начала социалистического строительства	94
4.2. Перестройка: пределы внутрисистемных трансформаций и их результаты	108

4.3. Кризис 1990-х годов: управление в режиме радикальных рыночно-демократических преобразований.....	120
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	127
Глава 5. Антикризисная стратегия 2000-х годов: прагматизм, эффективность, приоритет национальных интересов	129
5.1. Реализация антикризисной модели управления первой половины 2000-х годов	130
5.2. Приоритетные направления и основные структурные составляющие государственной антикризисной стратегии 2014–2015 годов	138
5.3. Программно-целевой метод в системе антикризисного управления	145
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	154
Глава 6. Противодействие коррупции и бюрократизму – важнейшая составляющая антикризисной стратегии государства	155
6.1. Коррупционный фактор в государственном антикризисном управлении.....	156
6.2. Минимизация негативных проявлений бюрократических аномалий	169
6.3. Аудит эффективности использования государственных средств	173
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	182
Глава 7. Трансформация современных моделей управления: глобальное измерение	184
7.1. Глобальное управление: сущность, цели, принципы, функции	185
7.2. Субъекты глобального управления.....	193
7.3. Формы глобального управляющего воздействия и особенности их использования в условиях кризиса.....	194
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	201
Глава 8. Политика санкций и противодействие внешнему санкционно-дискриминационному воздействию	202
8.1. Политическая, правовая и социально-экономическая сущность внешнего санкционного воздействия.....	203
8.2. Позиция России по поводу односторонних санкций в практике межгосударственных отношений.....	213
8.3. Цели антироссийской политики санкций. Особенности политики России по противодействию внешнему санкционному давлению	218
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	228
Глава 9. Антикризисное государственное управление в условиях санкций	229
9.1. Государственное антикризисное управление-2016: на пути к новой модели устойчивого социально-экономического развития.....	230
9.2. Политика противодействия санкциям	245
9.3. Базовые составляющие государственной антикризисной стратегии: общий контекст	249
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	258
Программа 1. Стратегическое управление. Технологии прогнозирования и планирования антикризисного политического и социально-экономического развития.....	260
Программа 2. Антикризисный менеджмент	277

Программа 3. Государственное антикризисное управление	293
Программа 4. Государственный аудит.....	315
Программа 5. Современные механизмы противодействия бюрократизму и коррупции	333
Программа 6. Глобальное управление.....	357

Авторский коллектив

Добросоцкий Виктор Иванович — доктор экономических наук, заведующий кафедрой государственного управления и права Международного института управления Московского государственного института международных отношений (университета) Министерства иностранных дел Российской Федерации, государственный советник РФ 1-го класса (программа 1 (в соавторстве с К. С. Доренко));

Доренко Ксения Сергеевна — старший преподаватель кафедры государственного управления и права Международного института управления Московского государственного института международных отношений (университета) Министерства иностранных дел Российской Федерации (программа 1 (в соавторстве с В. И. Добросоцким));

Касаткин Петр Игоревич — доцент, кандидат политических наук, доцент кафедры мировых политических процессов, начальник управления научной политики Московского государственного института международных отношений (университета) Министерства иностранных дел Российской Федерации (гл. 7 (в соавторстве с М. В. Харкевичем); программа 6 (в соавторстве с М. В. Харкевичем));

Левакин Игорь Вячеславович — профессор, доктор юридических наук, профессор кафедры правовых основ управления Международного института управления Московского государственного института международных отношений (университета) Министерства иностранных дел Российской Федерации (программа 4);

Охотский Евгений Васильевич — профессор, доктор социологических наук, профессор кафедры государственного управления и права Международного института управления Московского государственного института международных отношений (университета) Министерства иностранных дел Российской Федерации (общая редатура, введение, гл. 1–6, 8, 9; программы 3, 5);

Сульдина Галина Алексеевна — доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой государственного управления и кадровой политики Московского городского университета управления (программа 2);

Харкевич Максим Владимирович — доцент, кандидат политических наук, доцент кафедры мировых политических процессов Московского государственного института международных отношений (университета) Министерства иностранных дел Российской Федерации, шеф-редактор журнала «Вестник МГИМО-Университета» (гл. 7 (в соавторстве с П. И. Касаткиным); программа 6 (в соавторстве с П. И. Касаткиным)).

Список сокращений

- АТЭС** — Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество
- БРИКС** — группа из пяти стран: Бразилия, Россия, Индия, Китай, Южно-Африканская Республика
- ВВП** — валовой внутренний продукт
- ВТО** — Всемирная торговая организация
- ЕврАзЭС** — Евразийское экономическое сообщество
- ЕС** — Европейский союз
- МВД России** — Министерство внутренних дел Российской Федерации
- МВФ** — Международный валютный фонд
- МИД России** — Министерство иностранных дел Российской Федерации
- Минфин России** — Министерство финансов Российской Федерации
- Минэкономразвития России** — Министерство экономического развития Российской Федерации
- Минюст России** — Министерство юстиции Российской Федерации
- НАТО** — Организация Североатлантического договора, Североатлантический Альянс
- ОБСЕ** — Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
- ООН** — Организация Объединенных Наций
- ОЭСР** — Организация экономического сотрудничества и развития
- Росстат** — Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации
- Росфинмониторинг** — Федеральная служба по финансовому мониторингу Российской Федерации
- Росфиннадзор** — Федеральная служба финансово-бюджетного надзора Российской Федерации
- РФ** — Российская Федерация
- СМИ** — средства массовой информации
- СНГ** — Содружество Независимых Государств
- ФНБ** — Фонд национального благосостояния
- ФССН России** — Федеральная служба страхового надзора Российской Федерации
- ФСФР России** — Федеральная служба по финансовым рынкам Российской Федерации
- ЦБ России** — Центральный банк Российской Федерации
- ЦМАКП** — Центр макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования
- ШОС** — Шанхайская организация сотрудничества

Предисловие

...мы должны понять, что наше развитие зависит от нас самих. Мы добьемся успеха, если сами заработаем свое благополучие и процветание, не будем уповать на удачное стечение обстоятельств или внешнюю конъюнктуру.

В. В. Путин.

Послание Федеральному Собранию
Российской Федерации
4 декабря 2014 г.

В каждом самоорганизующемся обществе, динамично развивающемся в нелинейно-противоречивом режиме, кризисы не только возможны, но и неизбежны. Кризис — это объективная реальность, закон общественного бытия и серьезный интеллектуальный вызов, требующий глубокого переосмысления истоков, причин и закономерностей зарождения, развития и нейтрализации кризисных негативов. Это реальность, порождаемая как естественным ходом исторического развития и постоянными трансформациями внутренней и геополитической ситуации, так и просчетами субъективного характера со стороны политиков, государственных структур, а нередко и откровенно провокационными и враждебными действиями деструктивно настроенной внесистемной оппозиции и зарубежных недругов. Поэтому антикризисную стратегию государственного управления с полным основанием можно рассматривать как важнейшую составляющую общей стратегии превращения страны в успешное государство с цивилизованными рыночными отношениями, развитыми институтами демократии и мощными инструментами социальной защиты.

Любая страна нуждается в управлении, способном не только улавливать признаки наступающего застоя и последующего кризиса, учитывать возможные риски и неопределенности, но и соответствующим образом реагировать на вызовы каждой нестандартной, а тем более угрожающей национальной безопасности и государственному суверенитету ситуации. Итог такого управления — создание обстановки, в которой будут своевременно выявлены и научно диагностированы возможные риски, дисфункции и дефекты, поддержаны и с максимальной пользой использованы скрытые в обществе созидающие резервы и защитные механизмы, способные вести общество по пути устойчивого стратегически предсказуемого развития.

Управление в кризисной ситуации, а тем более в условиях господства транснационального капитала, информационных войн и санкцион-

ного давления, обвального падения цен на энергоносители и девальвации рубля — задача не из простых. Ее решение требует огромных материальных средств, предприимчивости, нелинейности мышления, особых интеллектуально-волевых качеств и политической мудрости правящей элиты, соответствующего профессионализма государственного аппарата, гражданской зрелости бизнеса, патриотической стойкости граждан. Эффективность такого управления напрямую зависит от способности правительства своевременно понять, что общество входит в состояние кризиса, идентифицировать факторы — причины кризисного развития и оценить их опасность, избрать адекватную парадигму антикризисного управления. В наименьшей степени успех антикризисного развития зависит от модернизационного потенциала общества и качества государственных институтов, их способности справиться с неорганизованностью, безответственностью и коррупцией и другими аномалиями, которые в кризисных условиях оказываются не просто тормозом продвижения по пути антикризисного оздоровления, но и прямой угрозой национальной безопасности страны.

Авторы учебно-методического комплекса исходят из того, что в нынешней России уровень кризисной неопределенности с ее многочисленными рисками и угрозами сохраняется и еще не достиг нижнего предела. Негативный тренд развития не остановлен, острота накопившихся проблем приближается к опасному уровню. Страна в очередной раз столкнулась с серьезными политическими, социальными и экономическими вызовами: существенным снижением цен на нефть, газ и другие традиционные для нашей страны экспортные товары, запредельным провалом курса национальной валюты, ограничением доступа российских компаний к мировым финансовым и другим рынкам, резким сокращением инвестиций, политической дискриминацией. Нельзя также не учитывать стремительно меняющиеся контуры мирового рынка, формирующиеся торгово-инвестиционные блоки, радикальные изменения в сфере технологий производства¹, активизацию враждебных сил на фронтах информационных войн — еще одно свидетельство того, что нам нужно произвести «переоценку ценностей» и значительно улучшить систему государственного управления².

По показателю качества государственного управления мы по-прежнему заметно отстаем от развитых стран, потенциальные возможности и имеющиеся административные ресурсы в полной мере не используем. Все это свидетельствует о том, что проблема овладения искусством антикризисного управления приобрела острый характер, звучит все более актуально. Не справившись с дефектами в управлении и внешними угрозами, трудно рассчитывать на конструктивное поступательное развитие по пути прогресса и процветания. Тем более — в условиях множества вызовов

¹ См.: *Путин В. В.* Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ. 3 декабря 2015 г.

² См.: Прямая линия с Владимиром Путиным. 2015. 16 апреля. URL: <http://moskva-putinu.ru>.

глобального характера, порождаемых санкционной политикой мирового финансового, торгового и информационного капитала, противоречивостью инвестиционных потоков, провокационностью многих коммуникационных технологий.

Россия открыта для конструктивного сотрудничества и созидającego взаимодействия, реализации совместных взаимовыгодных проектов. Этот стратегический тезис постоянно исходит из уст российского руководства. Но главное заключается все-таки в другом — наше развитие зависит не от кого-то конкретно вовне, а прежде всего от нас самих. Мы добьемся успеха лишь тогда, когда **будем напряженно трудиться**, не будем рассчитывать на удачное стечение обстоятельств или благоприятную внешнюю конъюнктуру. Если справимся с пагубной привычкой исполнение принятых решений «закапывать в бумагах», топить в бесконечных обсуждениях, докладах и формальных отчетах. Главное сейчас — выдержка, напряженный труд и возможность каждому раскрыть себя. Это как раз и будет лучшим и самым выгодным для нас ответом на внешние ограничения и внутренние кризисные проблемы.

Именно поэтому, полагают авторы данного учебника, новейшие научные наработки, касающиеся проблематики государственного антикризисного управления, должны быть доведены до студенческой аудитории и каждого, кто готовится в будущем работать или уже сегодня профессионально занят в системе государственного и муниципального управления.

Введение в учебный процесс магистерской подготовки цикла учебных дисциплин антикризисной направленности обеспечивает овладение студентами соответствующим научно-понятийным и административно-технологическим аппаратом, поможет разобраться в политических приоритетах и особенностях государственного управления в условиях глобальных геополитических трансформаций и кризисных социально-экономических проявлений, волатильности мировых финансово-ресурсных и энергетических рынков, непредсказуемости политики государственного доминирования и санкционного воздействия.

Цель цикла учебных дисциплин антикризисного блока:

- *вооружить* студентов необходимыми научными представлениями о кризисах и особенностях функционирования государственных структур и аппарата публичного управления в кризисной ситуации;
- *обогащать* профессионально-квалификационный багаж обучающихся убедительными доказательствами того, что в условиях кризисных дисбалансов и социально-экономического спада, внешнего санкционного давления и обострения международной обстановки, политика противодействия кризисным проявлениям не просто желательна, а крайне актуальна и жизненно необходима. Причем рассматриваться антикризисная политика должна не как некая тактика или набор разрозненных оперативных мероприятий, а как государственная стратегия, обеспечивающая уверенный вывод страны на путь стабильного и устойчивого развития. Поэтому в этом деле не обойтись без новаторских научных разработок и соответствующих информационно-аналитических и учебно-методических матери-

алов, которых в арсенале отечественной науки и педагогической практики на сегодняшний день не так уж много¹;

- *сформировать* минимально необходимый набор компетенций (знаний, умений и навыков), который позволит будущему менеджеру публичного управления не только грамотно использовать соответствующую управленческую информацию, но и овладеть современными приемами практической созидающей антикризисной деятельности.

Высокий качественный уровень профессиональной подготовки выпускника магистратуры достигается благодаря представлению в учебных планах таких дисциплин, как «Стратегическое управление. Технологии прогнозирования и планирования антикризисного политического и социально-экономического развития», «Антикризисный менеджмент», «Государственное антикризисное управление», «Государственный аудит», «Глобальное управление», «Современные механизмы противодействия бюрократизму и коррупции».

Качество подготовки в решающей степени определяется подбором преподавателей, которые обеспечивают исполнение каждой из названных дисциплин. К проведению занятий по указанным дисциплинам рекомендуем привлекать наиболее опытных и авторитетных профессоров, докторов наук по юридическим, экономическим, социологическим и политическим наукам. Практические занятия целесообразно проводить с участием парламентариев, служащих органов государственной власти и муниципального управления, работников контрольно-счетных структур и общественных палат, специалистов государственных корпораций и частных компаний.

Задачи данного учебника могут быть представлены следующим образом:

¹ См.: Антикризисное управление: механизмы государства, технологии бизнеса : учебник и практикум / отв. ред. А. З. Бобылева. М. : Издательство Юрайт, 2015; Антикризисное управление : учебник и практикум / отв. ред. Н. Д. Корягин. М. : Издательство Юрайт, 2015; *Балдин К. В.* Антикризисное управление: макро- и микроуровень : учеб. пособие / К. В. Балдин, И. И. Передеряев, А. В. Рукусуев. М. : Дашков и К^о, 2013; *Загаданов Р. М.* Институциональные и правовые механизмы обеспечения антикризисного управления в России. М. : Лаборатория книги, 2012; Качество и успешность государственных политик и управления / В. Н. Якунин [и др.]. М. : Научный эксперт, 2012; *Малган Дж.* Искусство государственной стратегии. Мобилизация власти и знания во имя всеобщего блага / под науч. ред. Я. Охонько. М. : Изд-во Ин-та Гайдара, 2011; *Мау В. А.* Кризисы и уроки. Экономика России в эпоху турбулентности : монография. М. : Изд-во Инт-та Гайдара, 2016; *Никонов В. А.* Российская матрица : монография. М. : Русское слово, 2014; *Оболонский А. В.* Кризис бюрократического государства. Реформы государственной службы: международный опыт и российские реалии. М. : Фонд «Либеральная миссия», 2011; *Понкин И. В.* Теория девиантологии государственного управления: неопределенности, риски, дефекты, дисфункции и провалы в государственном управлении. М. : Буки-Веди, 2016; *Сажина М. А.* Управление кризисом : учеб. пособие. М. : ФОРУМ : ИНФРА-М, 2012; *Симолия Н. А., Торкунов А. В.* Глобализация, структурный кризис и мировое лидерство. Мифы и реальность. М. : Международная жизнь, 2013; *Улюкаев А. В.* Болезненная трансформация мировой экономики : монография. М. : Изд-во Инт-та Гайдара, 2014; *Файншмидт Е. А., Юрьева Т. В.* Зарубежная практика антикризисного управления : учебно-методический комплекс. М. : Евразийский открытый институт, 2010; *Фолсом Б.* Новый курс или кривая дорожка? Как экономическая политика Ф. Рузвельта продлила Великую депрессию : монография / под ред. А. Куряева. М. : Мысль, 2012; *Якунин В. Н., Багдасарян В. Э., Сулакишин С. С.* Новые технологии борьбы с российской государственностью : монография. М. : Научный эксперт, 2009 и др.

- сформировать у студентов научное понимание социально-политической, экономической и нравственной сущности кризиса и особенностей государственного управления в кризисной ситуации;
- дать четкое представление о понятийном аппарате антикризисного законодательства и научной терминологии, используемой в практике антикризисного государственного управления;
- рассмотреть основные составляющие государственной антикризисной стратегии и сложившихся практик противодействия кризисным проявлениям, их правового, кадрового, информационного и организационно-технического обеспечения (конечно, с учетом российских особенностей и закономерностей глобализации с их многочисленными рисками, опасностями и неопределенностями);
- проанализировать достоинства, сильные и слабые стороны реальной практики противодействия кризисным деформациям в рамках сложившихся в России конституционных моделей государственного строя и режима государственного правления, федеративного устройства и международных отношений, местного самоуправления, экономического базиса, многоукладной собственности, финансово-бюджетного сектора, рынка труда, государственно-частного партнерства, противодействия бюрократизму и коррупции;
- провести замер эффективности деятельности органов власти в предкризисной, кризисной и посткризисной ситуации, представить возможные варианты управленческой деятельности в разных фазах кризисного развития, сформулировать прогноз действенности управляющего действия в посткризисный период;
- сформировать профессиональные компетенции, соответствующие требованиям современных технологий антикризисного и антисанкционного государственного действия. В том числе умения анализировать ситуацию, разрабатывать и принимать соответствующие управленческие решения, просчитывать последствия их практической реализации, формировать планы стратегического политического, экономического и социально-культурного развития страны. Причем все это в контексте диалектического восприятия объективной реальности и в рамках *гуманистической* философско-социологической школы *нелинейности* развития современного сложного общества¹.

В учебнике предпринята попытка ответить на многие, как нам представляется, важные вопросы: какая модель социально-экономического роста лучше всего подходит России; какие проблемы структурного характера надо снять и какие проблемы следует решить в первую очередь, чтобы вывести страну на траекторию устойчивого роста; какие меры по улучшению качества государственного управления должны быть приоритетными и первоочередными, а какие могут быть отведены на второй план? Не менее актуальны и другие вопросы: в каких формах можно обеспечить эффективный контроль хода реформ и инновационно-модернизационных пре-

¹ См.: *Кравченко С. А.* Становление сложного социума: к обоснованию гуманистической теории сложности. М. : Изд-во МГИМО-Университет, 2012.

образований; какие практические меры по укреплению доверия к властям необходимо предпринять; является ли проблема качества государственного управления в условиях современной России определяющей; на какие зоны повышенного риска и дисфункциональности следует обратить особое внимание?

Изучив темы учебника, студент должен:

знать

- общую методологию анализа подходов, принципов и механизмов государственного антикризисного управления;
- источники, закономерности, тенденции и особенности развития кризисных явлений в разных составляющих общественной системы; условия вхождения общества в застойное, а затем кризисное состояние; факторы вывода общества из кризисного состояния;
- сущностные характеристики, формы проявления, риски и негативные последствия кризиса в различных сферах жизнедеятельности общества;
- цели, задачи и основные составляющие государственной антикризисной стратегии;
- правовые, финансовые, организационные, информационные и кадровые аспекты государственного управления в кризисной ситуации;

уметь

- анализировать, идентифицировать и критически оценивать застойно-кризисную ситуацию, ее предпосылки, неопределенности и последствия; выявлять общее, особенное и частное в процессе конкретного управляющего антикризисного действия со стороны государства и конкретных его структур;
- устранять предпосылки, причины и условия, способствующие проявлению и развитию кризисных факторов;
- работать с информацией в глобальных компьютерных сетях, творчески использовать знания истории государственного и муниципального управления в сфере борьбы с кризисами и социальными аномалиями, связанными с ними; использовать полученные знания в процессе разработки антикризисных проектов, программ и планов, контролировать их реализацию;
- отслеживать достижения мировой и отечественной науки и практики в области исследования и воздействия на кризисные отношения;

владеть

- навыками научного анализа и современными технологиями управления в кризисной ситуации и внешнего санкционного воздействия;
- формами, методами и средствами работы в неординарных условиях вхождения общества в застой, этап кризисного развития и выхода из кризиса;
- спецификой эффективного взаимодействия государственных структур с коммерческими и некоммерческими организациями, органами местного самоуправления, отечественными и зарубежными партнерами в процессе реализации государственной стратегии вывода страны из кризисной ситуации;

- навыками адаптации международного антикризисного опыта к условиям современной России;
- навыками разработки рекомендаций органам государственного и муниципального управления по эффективному решению актуальных проблем борьбы с кризисными проявлениями во всех звеньях управленческой иерархии.

Глава 1

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РАЗЛИЧНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ И СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИХ УСЛОВИЯХ

В результате изучения данной главы обучающийся должен:

знать

- научные основы и концептуальное обоснование сущности государственного управления, его социальной природы, структуры, моделей, тенденций развития и особенностей функционирования в кризисной ситуации;

уметь

- анализировать социальное предназначение государственного управления, исследовать и научно интерпретировать особенности его функционирования в условиях крайне противоречивого, нелинейно и динамично развивающегося современного общества;

владеть

- соответствующим понятийным аппаратом, навыками и методами его использования в науке и профессиональной управленческой деятельности.

Ключевые понятия

Глобальное управление — долгосрочный процесс объединения людей и интеграционных преобразований общественных отношений в планетарном масштабе, затрагивает не только процессы глобального уровня, но и общественные процессы на общемировом, региональном, страновом и местном уровнях.

Государственное управление — целенаправленное, организующее и регулирующее воздействие государства (через систему государственных органов, организаций, фондов и должностных лиц) на общественные процессы, сознание, поведение и деятельность людей, направленное на достижение запрограммированных социально значимых целей.

Методы государственного управления — способы и приемы властно-управляющего воздействия на социум и его подсистемы в процессе реализации полномочий государства по упорядочению общественных отношений; совокупность технологий, приемов и процедур, с помощью которых государство и его органы устанавливают правила общежития, регулируют распределение общественных ресурсов и упорядочивают жизнь общества.

Объект управления — то, на что направлено управляющее воздействие субъекта управления.

Средства государственного управления — набор инструментов, предметов и ресурсов, используемых в процессе реализации функций и полномочий государства.

Субъект управления — ведущая сторона субординационного взаимодействия, детерминирующая процесс изменения объекта в том направлении, которое обусловлено социальными целями и стратегическими замыслами управляющей подсистемы.

Управленческие риски — вероятность наступления существенно неблагоприятных (негативных) исходов для системы политических, экономических, социальных, репутационных и иных событий, явлений и процессов, в результате чего возникают непредсказуемые ситуации и трудноразрешимые проблемы.

Управляющее воздействие — реальное побуждающее, заставляющее, изменяющее и преобразующее влияние на сознание, поведение и деятельность людей.

Цель государственного управления — конечный или промежуточный результат развития, полученный в соответствии с запрограммированными государством перспективами этого развития.

1.1. Государственное управление: основные содержательные характеристики

Управление с английского «governance» (administration, management) переводится как «править», «распоряжаться», как сознательное регулирующее воздействие на жизнедеятельность людей. Можно представить его и как результат целенаправленной интеллектуально-преобразовательной деятельности людей, их сознания, воли и преобразующих действий в направлении перевода объекта управляющего воздействия в качественно новое состояние. Причем воздействие это не спонтанно-стихийное, не эмоционально окрашенное, а продуманное, хорошо спланированное, определенным образом социально ориентированное на те цели и задачи, которые субъект управления ставит перед собой и которые решает в процессе реализации своих полномочий.

Анри Файоль — один из самых авторитетных разработчиков современной «теории администрирования» в труде «Общее и промышленное управление» (М., 1923. С. 22—40) писал, что управлять — значит предвидеть, просчитывать, планировать и организовывать, распоряжаться, координировать, мотивировать и контролировать. Предвидеть означает учитывать возможные варианты грядущего и на этой основе выстраивать планы последующих действий. Просчитывать и организовывать предполагает постановку задач и обеспечение целенаправленного регулирования индивидуальных и совокупных управляющих воздействий на объект, формирование и совершенствование заранее запрограммированного социального организма. Распоряжаться означает принуждать и побуждать работать надлежащим образом. Координировать — согласовывать, объединять и гармонизировать действия участников единого производственного процесса. Контролировать — заботиться о том, чтобы все совершалось согласно установленным принципам, правилам и отданным распоряжениям. И все это, как говорится, в режиме гибкого дирижизма, т.е. диалектического разрешения противоречий между законами экономического и социального развития, конституционными основаниями властвования и концептуальными и технологическими особенностями публичного управления. Базовыми условиями эффективного управления считал грамотное разделение труда, оптимальность властных полномочий, высокую исполнительскую дисциплину, личный пример руководителя, единство распорядительства, подчи-

нение частных интересов общему, иерархичность механизма управления, справедливое вознаграждение качественного труда¹.

Среди всех видов управленческой практики государственное управление занимает особое место, что вполне понятно. Государственное управление — это механизм реализации властных полномочий государства по руководству, организации и целенаправленному государственно-властному воздействию на общество и все его подсистемы. Можно представить его также как особый вид профессиональной деятельности по реализации законодательных, исполнительных, судебных и иных властных полномочий в целях реализации правотворческих, правоисполнительных, правоохранительных и воспитательно-идеологических функций государства.

В отечественной и зарубежной научно-учебной литературе понятие «государственное управление» представлено в самых различных редакциях. Чаще всего — в качестве особой социальной функции власти, направленной на упорядочение развития общества в интересах всего народа², как специального механизма формирования и реализации государственной политики³, непрерывного процесса использования политических, правовых и организационных инструментов для реализации законодательных, исполнительных и судебных государственных мандатов в целях нормативного обеспечения и сервисного служения общества. Причем как в целом, так и отдельных его сегментов⁴.

Профессор Г. В. Атаманчук определяет государственное управление как сплав знаний и опыта в процессе сознательного «опредмечивания и объективации реальной действительности». По мнению ученого, это «сознательное организующее и регулирующее воздействие государства на общественную (публичную) жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования». Его существо состоит в целеполагании, практически-преобразующем характере и устремленности в будущее⁵.

В понимании Г. Л. Купряшина и А. И. Соловьева государственное управление — это термин, который используется для обозначения профессиональной деятельности политиков и государственных служащих в органах государственной власти и аппарате государственного управления, направленной на осуществление решений, принимаемых законодательной, исполнительной и судебной властями⁶.

Аналогично по своей сути, но представлено в более популярной форме понятие управления Е. П. Херринга. В его понимании управление — это «процесс, посредством которого один субъект, действуя в официальном

¹ Более подробно см.: *Охотский Е. В., Смольков В. Г.* Бюрократия и бюрократизм. М. : Изд-во РАГС, 1996. С. 25–30.

² См.: *Gregoire R.* The French Civil Service. Brussels, 1974. P. 15–22.

³ См.: *Nigro F., Nigro L.* Modern Public Administration. N. Y., 1970. P. 25.

⁴ См.: *Rosenbloom D. H.* Public Administration: Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector. 4th ed. N. Y., 1998. P. 4.

⁵ См.: *Атаманчук Г. В.* Управление: философия, идеология, научное обеспечение. М. : Academia, 2015. С. 35–53.

⁶ См.: *Купряшин Г. Л., Соловьев А. И.* Теория и современные механизмы государственного управления : учеб. пособие. М. : Изд-во МГУ, 2013. С. 11.

качестве и в соответствии с пониманием своей правовой ответственности, применяет определенный законодательный акт по отношению к другому субъекту, находящемуся согласно закону в подчиненном по отношению к нему положении»¹.

Федеральным законом РФ от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (п. 2 ст. 3) в качестве официального нормативно закреплено следующее понятие государственного управления: «Деятельность органов государственной власти по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации».

В последнее время в научный оборот прочно вошли такие понятия, как «публичное управление» и «публичный менеджмент», что в условиях усложняющихся взаимозависимостей между государственными, коммерческими, неправительственными, общественными и другими организациями, наверно, оправданно. Публичное управление охватывает все процессы, касающиеся полномочий органов государственной власти и местного самоуправления, статуса организаций, учреждений и должностных лиц, наделенных теми или иными публично-управленческими полномочиями².

Субъекты публичного управления — не только властные структуры, должностные лица и чиновники, но и сотрудники аппаратов политических партий, профсоюзов, крупного бизнеса и некоммерческих организаций; лоббисты; работники частных корпораций (PR и GR-отделы); религиозные деятели; финансовые и другие институты гражданского общества, чьи интересы и действия покрывают все пространство общественной политики. Без мобилизации всех институтов общества, без должной организации человеческого ресурса, без совместных усилий государства, бизнеса, гражданского общества и граждан обеспечить успех в деле реализации публичных целей невозможно в принципе. Тем более в кризисной ситуации.

Обобщив представленные в научной литературе позиции, государственное управление мы определяем как целенаправленное, организующее и регулирующее воздействие государства (через систему государственных органов, организаций и соответствующих должностных лиц) на общественные процессы, сознание, поведение и деятельность людей в целях их упорядочения, сохранения и социально-прогрессивного преобразования по заранее разработанному и коллективно утвержденному плану.

По аналогии **государственное антикризисное управление** можно представить как процесс целенаправленного, организующего и регулирующего воздействия государства, направленный на социально-экономическое, политическое и духовно-нравственное оздоровление общества или его подсистемы, на создание условий для вывода из кризисного состояния. Он

¹ Херринг Е. П. Государственное управление и общественные интересы // Классики теории государственного управления: американская школа / под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. М.: Изд-во МГУ, 2003. С. 104.

² См.: Понкин И. В. Общая теория публичного управления: правовые основы, цели, принципы, инструменты, модели и концепты; Чиркин В. Е. Публичное управление: учебник. М.: Юрист, 2004.

включает в себя анализ сложившейся ситуации, выявление зон наибольшего кризисного риска и социальных неопределенностей, оценку состояния мега-, макро- и микросреды в отдельных сферах и отраслях; исследование истоков, причин и механизмов возникновения кризисной ситуации; выбор приоритетов управляющего воздействия и предпочтительных миссий в условиях наступившего кризиса и возможных вариантов выхода из него; разработку мер по снижению остроты негативных последствий кризисных факторов, обеспечивающих не только сохранение жизнеспособности системообразующих социальных структур и поддержание их жизнедеятельности на приемлемом уровне, но и реализацию стратегических планов и крупных антикризисных программ.

Государственное управление характеризуется многими только ему присущими чертами.

1. Непреходящая социально-цивилизационная значимость, огромная, практически никем и ничем не заменимая созидаящая, преобразующая, а в определенные моменты и кризисно-защитная роль в жизнедеятельности общества. Государственное управление — это главный и определяющий ресурс практического решения как текущих проблем реальной жизни социума, так и перспективных задач защиты целостности, суверенитета и независимости государства, сохранения, развития и приумножения жизненного потенциала общества.

2. Системность и органичность. Хотя далеко не всегда и далеко не каждое государство на практике отличается гармонично-продуктивной целостностью элементов, свойств, отношений и интересов, в государственном управлении проявляется диалектическое единство (не исключая противоречивость, конфликтность, разновекторность, несовместимость) интересов, потребностей и реальных возможностей общества, властей, бизнеса и экономической системы, социальных институтов и гражданина.

3. Соответствие управляющего действия ценностям, целям и идеалам, формируемым человеческим сознанием и претворяемым в реальную жизнь конкретными социально-преобразующими интеллектуально-волевыми и физическими усилиями людей.

4. Масштабность и распространенность управляющего воздействия на все сегменты, сферы и подсистемы общественного организма. Государственное управление отличается огромным объемом охватываемых общественных отношений, процессов и явлений, затрагивает интересы и потребности населения в целом, определяет судьбы как миллионов людей, так и каждого человека в отдельности.

5. Властный характер. Государственное управление — это процесс и одновременно механизм реализации государственной власти и властных полномочий органов публичного управления. Это не пожелания и намерения, а целенаправленное, соответствующим образом организованное и активно стимулируемое законотворческое, распорядительно-регулирующее, контрольно-надзорное, а в необходимых случаях и принудительное побуждающее воздействие.

6. Государственное управление — это сплав науки, практического опыта и искусства политического руководства, возможность использования

в управленческой деятельности всей номенклатуры имеющихся в стране ресурсов и потенциалов: материальных, финансово-бюджетных, властных, интеллектуально-кадровых, научно-инновационных, информационных, демографических, оборонно-защитных. Не говоря уже о таком специфическом ресурсе, как принуждение. Только государство обладает легитимным правом применения насилия: привлекать к административной и уголовной ответственности, применять дисциплинарные, имущественные и иные санкции. Никакая иная, даже самая авторитетная и влиятельная социальная структура таких полномочий не может иметь в принципе.

Характер управленческих субъектно-объектных отношений позволяет определить государственное управление в узком и широком смыслах. В *узком смысле* это управление делами общества органами исполнительной власти посредством соответствующих форм и методов организующей, координирующей, распорядительной, контрольно-надзорной деятельности. Государственное управление в *широком смысле* — это функция государственных органов всех ветвей и уровней власти, соответствующих государственных учреждений и организаций, а также структур местного самоуправления. Такое управление реализуется комплексно в законодательной, исполнительной и правосудной формах. В этом смысле государственное управление приобретает более широкое значение, чем понятие «государственная политика».

Ведущая роль в этой системе принадлежит, естественно, субъекту управляющего действия: президентской ветви власти и управления, парламентам, правительствам, министерствам, губернаторам и региональным властным структурам, судебным и контрольно-надзорным органам, органам муниципального управления, другим властным и связанным с ними структурам и должностным лицам.

Создаются и существуют такие структуры не для властвования как такового, а тем более не для реализации каких-то особых узкокорпоративных или личных интересов. Основная задача государственных структур — обеспечение стабильной, безопасной и достойной жизни людей.

Предметами государственного управления являются наука, образование, здравоохранение, физическая культура и спорт, материальная и духовная культура, сфера социального обеспечения и социальной защиты, оборона. Причем это далеко не полный перечень структурных составляющих предметной области государственно-управленческих отношений.

Исследуя социальную природу государственного управления, естественно, нельзя не выйти на проблему его функционального анализа. Походов здесь немало. В том числе исходя из трактовки М. Вебером рациональности социальных действий и постулатов структурно-функциональной теории Э. Дюркгейма «взаимной выгоды, мирной кооперации, противодействия взаимной враждебности и разрушению».

Успешность общества, тем более в кризисной ситуации, напрямую зависит от качества исполнения государством своих базовых функций:

- анализа, прогнозирования, стратегического программирования и текущего планирования общественного развития, информационно-аналитического и правового обеспечения управленческой деятельности;

- целеполагания — деятельности по анализу общественных проблем, выявлению потребностей управляемого объекта, построению «древа целей» с учетом имеющихся возможностей и ресурсов их реализации, формированию соответствующих расходно-перераспределительных механизмов;
- адаптации — приспособления социальной системы к конкретным условиям и сложившимся особенностям политической, экономической и социокультурной среды, к инвестиционным возможностям инфраструктуры общества;
- социальной интеграции и обеспечения равновесности общества — упрочения федеративных, социальных, межнациональных и межконфессиональных отношений. Базовые их аспекты — охрана труда и обеспечение занятости, противодействия безработице; примирение конфликтующих сторон на основе защиты трудовых прав и интересов; защита человека от социальных рисков всеми имеющимися в распоряжении государства средствами — социальной помощи, социального страхования, страхования жизни и здоровья; защиты человека от произвола частнокапиталистической и государственно-бюрократической силы; участие в реализации межгосударственных экологических, культурных, спортивных и социальных программ;
- защиты — укрепления конституционных основ государственного строя, совершенствования правовых основ режима правления, развитие военно-промышленного комплекса и укрепление государственной безопасности; обеспечения законности, должного правопорядка и поддержания социального мира на основе нейтрализации негативов со стороны всякого рода деструктивных сил;
- международного сотрудничества — развития международного политического, торгово-экономического, научно-технического, оборонного, информационного, культурно-спортивного и т.д. сотрудничества с другими странами и международными организациями.

Представить функциональную систему можно также в парадигме структурного функционализма Р. Мертон в единстве трех его разнонаправленных подсистем: позитивно-функциональной, дисфункциональной, нефункциональной¹. Такой подход позволяет рассматривать систему «общество — государство — власть — личность» интегрально и в развитии. Реализуются функции каждой из представленных подсистем как в явном (предполагаемом, планируемом, программированном), так и латентном (неосознанном, скрытом) режиме. Их соотношение определяет уровень «функционального единства» и «управляющей мощи» государства.

К функциям государственного управления *позитивной преобразующей направленности* можно отнести, в частности:

- мониторинговый проблемный анализ социальной ситуации и оценку социальных рисков, формулировку генеральной цели и постановку соответствующих управленческих задач, генерацию и прогнозирование результатов реализации принятых решений, организацию, регулирование и контроль их реализации;

¹ См.: Мертон Р. Явные и латентные функции // Американская социологическая мысль / под ред. В. И. Добренкова. М. : Изд-во МГУ, 1994. С. 394, 414.

- формирование правового пространства эффективной внутренней и внешней политики государства;
- обеспечение органической сбалансированности свободной рыночной экономики и распределительных механизмов с целью сглаживания социальных противоречий, достижения социальной солидарности, обеспечения определенного уровня социальной справедливости и на этой основе обеспечение поступательного развития человеческого капитала и роста качества жизни людей. В контексте всего этого — организацию и контроль материального производства; приумножение экономического, модернизационного, научно-технического и технологического потенциала общества; формирование, мониторинговый контроль и реализацию бюджетных ресурсов; укрепление финансово-банковской системы, валютное и эмиссионное регулирование;
- обеспечение законности, эффективного контроля соблюдения правил свободной конкуренции, условий ценообразования, охраны частной собственности, реализации прав и свобод человека и гражданина;
- политику антикризисного действия и нейтрализации негативов внешнего политического, экономического и информационно-пропагандистского санкционного воздействия.

В условиях кризиса на приоритетные позиции выдвигаются такие функции-задачи, как смягчение последствий кризиса, помощь людям пережить кризисный период максимально безболезненно, пройти сложный кризисный период так, чтобы страна вышла из него экономически сильной и современной¹. А далее — формирование благоприятных условий для сохранения, расширенного воспроизводства и ретрансляции культуры народа; поддержание на должном уровне и антикризисная модернизация экономики, обеспечение устойчивости финансово-бюджетной системы; конструктивное воздействие на международные отношения на огромном, находящемся в турбулентном состоянии мировом пространстве.

Параллельно реализуются также определенные дисфункции и нефункции с соответствующим сетевым балансом функциональных последствий². Абстрагироваться от этого в политике и управлении недопустимо.

Дисфункции — это те решения и управляющие действия, которые порождают кризисные проявления, разрушают сложившийся порядок вещей, уменьшают приспособляемость и адаптационную силу социальной системы. Причем касается это всех подсистем жизнедеятельности общества и государства — правовой, экономической, организационной, информационной, культурной, идеологической. Реализуются дисфункции как в явной, так и в латентной форме. Примером могут служить дисфункции избыточности властных полномочий; социалистического демократического централизма; жестко централизованной плановой системы хозяйствования на базе монопольно господствующей государственной собственности; незрелости рынка труда и пенсионно-страховой системы; дискриминаци-

¹ См.: *Медведев Д. А.* Отчет Правительства РФ о результатах работы в 2014 году, представленный Государственной Думе ФС РФ 21 апреля 2015 года.

² См.: *Мертон Р.* Явные и латентные функции. С. 388.

онной противоречивости распределительных и перераспределительных механизмов; номенклатурной системы кадровой работы; идеологической монополии; политики мультикультурализма; нравственной деградации и бюрократизации аппарата управления, системности коррупции.

Нефункции — это действия и наблюдаемые на практике их последствия, которые нейтрально безразличны по отношению к сложившейся системе управления. Управляющая результативность таких функций в лучшем случае нулевая. Примером может служить игнорирование социальной стороны проводимых реформ, формализм и имитация бурной антикризисной управленческой деятельности, подмена реального дела бумаготворчеством, заседательской суетой и бесконечным обсуждением проблем, беспринципностью и приспособленчеством, т.е. всем тем, что никакого отношения к эффективному государственному управлению не имеет.

1.2. Виды государственно-управленческих систем

В зависимости от критерия классификации можно выделить различные виды государственно-управленческой деятельности. В зависимости от господствующего в стране политического режима государственное управление может быть **демократическим** или **антидемократическим** — авторитарным, тоталитарным, диктаторским. В нашей стране на протяжении практически всего XX в. господствовала однопартийная система с авторитарно-бюрократическим режимом правления. Такое управление до поры до времени было достаточно действенным, но в целом оказалось экономически, социально и морально малоэффективным и к началу 1990-х гг. практически себя исчерпало. Сейчас страна с немалыми трудностями переходит к демократической системе управления на основе рыночного экономического базиса.

Публичное управление с точки зрения его иерархии и масштабности воздействия осуществляется на разных уровнях: **глобальном, федеральном, региональном** (в масштабах федерального округа), **субъектном** (субъект Федерации) и **муниципальном** в установленных конституционных пределах (местное самоуправление).

По объекту управляющего воздействия государственное управление может быть функциональным (отраслевым, межотраслевым), территориальным и макросоциальным.

Функциональное управление предполагает наличие вертикальной соподчиненности от центра до предприятий. Реализуется силами правительства, министерств, служб и агентств, которые проводят единую государственную политику в отрасли или сфере соответствующих управленческих полномочий, разрабатывают соответствующую нормативно-правовую базу, обеспечивают необходимые внутриотраслевые и межотраслевые пропорции, осуществляют кадровое регулирование, контроль и надзор, оказывают государственные услуги физическим и юридическим лицам.

Территориальное управление направлено на рациональное размещение производства, углубление специализации и комплексное развитие регио-

нов, выравнивание уровней их экономического, социального и культурного развития. Оно обеспечивается разграничением полномочий между федеральными, региональными и местными органами власти.

Макросоциальное управление — это управление макросоциальным развитием, ориентированное на ускоренное политическое, экономическое, социальное и культурное развитие, на формирование новых черт, форм и структурных изменений, а в кризисных условиях — на выход на траекторию устойчивого социально-экономического роста. Цель макросоциального управления — расширение, улучшение и совершенствование в направлении достижения стратегических целей высокого уровня макросоциального развития, причем в масштабах самых широких пространственных, временных, количественных и качественных горизонтов — прежде всего в части преодоления экономической отсталости, устранения демографических дисбалансов, обеспечения экологической безопасности.

В зависимости от целей, задач, методов и временных параметров государственное управление подразделяется на стратегическое, тактическое и оперативное.

Стратегическое управление предполагает долгосрочную ориентацию общества по отдельным направлениям, сферам, объектам и территориям, определяет цели развития общества, задает основной вектор развития и приоритетные направления деятельности каждому звену управления. Основой стратегического управления являются перспективные планы, концепции, доктрины и целевые программы, ориентированные на качественное изменение социума и его подсистем, сравнимые с лучшими мировыми достижениями. Правда, стратегии тоже бывают разными: стратегия выживания, стратегия прорыва, стратегия эволюционного развития и др. Каждая из них учитывает изменения внутренних и внешних условий, является скорее управлением развитием, чем управлением текущим или функциональным.

Тактическое управление рассчитано на конкретные действия государства по реализации промежуточных целей тактического характера. Это средне- и краткосрочное управление, при котором на базе имеющейся информации происходит сравнение показателей стратегического плана с достигнутыми результатами за определенный период с учетом израсходованных ресурсов. В рамках тактических решений осуществляется корректировка показателей стратегического плана, пересматриваются промежуточные цели и задачи, соответствующим образом меняются стиль и технологии практической управленческой деятельности.

Оперативное управление ориентировано на решение возникающих проблем в результате нежелательных отклонений от заданного курса. При этом властями используется ситуационный анализ, при котором выбирается наиболее приемлемый в данный момент вариант воздействия на дальнейшее развитие сложившейся ситуации.

По содержанию, методам и средствам управляющего воздействия государственное управление может быть политическим, административным, экономическим.

Политическое управление — основная форма регулирования общественных отношений в классовом обществе, осуществляется публичным образом посредством государственной власти и других субъектов политической системы. Это разработка политики, принятие политических и соответствующих правовых решений, их практическая реализация, политический мониторинг. В современном обществе политическое управление осуществляется в государственно-правовой форме с разделением власти в рамках соответствующих «сдержек и противовесов», при высоком уровне социального контроля.

Административное воздействие — это непосредственное влияние на интересы управляемых объектов методами директивного принуждения — разрешения, запрета, дисциплинарных санкций. Суть такого управления — воздействие на управляемых по схеме «приказ — подчинение». Примером может служить любое постановление или распоряжение органа (должностного лица), наделенного властными полномочиями, в котором содержатся административно-распорядительные императивы — обязательные предписания нижестоящим субъектам совершать (не совершать или воздерживаться от совершения) те или иные действия.

Экономическое управление представляет собой процесс реализации государственных решений с помощью экономических рычагов. Такое управление осуществляется путем воздействия на экономические процессы и экономические интересы на основе соответствующего хозяйственного законодательства с использованием широкого арсенала финансовых и кредитно-денежных инструментов. Прежде всего, инструментов бюджетно-налогового, страхового, инвестиционного, тарифного, таможенного, торгового, антимонопольного и экологического регулирования.

Электронное управление — государственное управление посредством и с помощью электронных средств массовой телекоммуникации. Его базовый принцип — доступность для каждого члена общества, причем в любое время и из любого места. Электронное управление — форма организации деятельности органов управления, обеспечивающая (за счет применения информационно-коммуникационных технологий) принципиально новый уровень качества, объемов, оперативности и удобства получения информации в процессе реализации публичных функций.

Антикризисный менеджмент — система мер (форм, методов и процедур), направленных на социально-экономическое оздоровление финансово-хозяйственной деятельности, создание и развитие условий для выхода из кризисного состояния, например по финансовому оздоровлению производства и вывода его из состояния неплатежеспособности. Истоки и причины кризисной ситуации — некачественное и неадекватное управление, направленное на преследование целей за пределами задач субъекта управления — государства, правительства, министерства, корпорации, фирмы, учреждения.

Комплексно все представленные выше виды управления проявляются по-разному. В том числе в форме **антикризисного государственного управления** — процесса применения специальных (нередко экстраординарных) методов, процедур, инструментов и технологий, направленных на социально-экономическое оздоровление политической, финансово-производ-

ственной и морально-нравственной ситуации в обществе, создание условий для выхода страны из кризисного (застойного) состояния и перевода ее в режим устойчивого социально-политического роста.

Нельзя не учитывать и многие другие критерии, по которым можно классифицировать виды и формы государственно-управленческой деятельности. В зависимости от предмета управляющего воздействия государственное управление может выступать как:

1) управление по результатам и проектам — управление, основанное на бюджетировании, ориентированном не на объемы освоенных средств, а на получение запланированного максимально возможного конечного результата с минимальными затратами материально-финансовых, интеллектуально-энергетических и временных ресурсов. Проекты в этом случае финансируются не по расходам в сравнении с предыдущим финансовым годом, а под конкретные социально значимые результаты;

2) управление внешним государственным долгом — деятельность по предотвращению долгового кризиса или смягчению долгового бремени, система мер по повышению эффективности использования государством привлекаемых финансовых ресурсов. Предполагает реструктуризацию образовавшейся задолженности перед зарубежными кредиторами, повышение потенциальных возможностей государственного бюджета по обслуживанию внешнего долга, мобилизацию имеющихся в стране ресурсов на постепенную минимизацию объемов внешней финансовой задолженности;

3) управление изменениями — управление запланированными, организуемыми и контролируемыми переменами и трансформациями в различных сферах общественной жизни. Стимулом к активным действиям по проведению изменений и осуществлению реинжиниринга на основных направлениях управленческой деятельности чаще всего является кризисно-застойная ситуация. Главное, чтобы управление изменениями было хорошо продуманным, не реактивным, а упреждающим, учитывающим как особенности внешней среды и внутренних условий, так и имеющиеся материально-финансовые, интеллектуально-кадровые, информационные и временные ресурсы;

4) управление инновациями — государственная стратегия и соответствующая профессиональная управленческая деятельность, направленная на обеспечение новаторского развития экономики, социально-бытовой, духовно-культурной и других сфер жизнедеятельности общества на основе использования передовых достижений гуманитарного и научно-технического прогресса. Главное учесть характер, масштабность, степень новизны и риски предстоящих инновационных изменений, имеющиеся ресурсы по реализации инновационных проектов. Основные функции такого управления: формирование инновационных стратегий, программ и проектов; прогнозирование, моделирование и планирование инновационных трансформаций; маркетинг инноваций; стратегический контроль хода инновационных изменений; оценка полученных результатов;

5) управление качеством — деятельность оперативного характера с целью обеспечения нового качества путем выполнения функций планирования, контроля, коммуникации, разработки и реализации мероприятий по выходу качества на новый уровень. Прежде всего, это создание общественно-бла-

гоприятных условий для динамичного перевода общественного производства на выпуск товаров и услуг современной качественной линейки. Основные факторы успеха: качество кадров, качество материально-технического и финансового обеспечения, качество организации (нормативно-правовое обеспечение, регламентация, стандартизация), качество контроля исполнения;

6) управление государственными ресурсами — анализ, планирование и формирование социальных ресурсов, учет и контроль их расходования в соответствующих интересах. Речь идет о материально-финансовых, интеллектуально-кадровых, трудовых, информационных, временных ресурсах, которые находятся в распоряжении государства. В качестве особого объекта управляющего воздействия включает управление государственным имуществом. Целевая установка — формирование конкурентоспособных высокотехнологичных производств; мощный интеллектуально-кадровый и энергетический потенциал промышленности, сельского хозяйства, транспорта, строительного комплекса, телекоммуникаций и других отраслей; создание рабочих мест нового качества с достойным уровнем оплаты труда;

7) управление рисками и конфликтами — деятельность по предупреждению и разрешению различного рода социальных конфликтов, которые могут быть как деструктивно-разрушающими, так и конструктивными, созидающими. Формы управляющего действия — компромисс, приспособление, сотрудничество, конкурентная борьба, силовое воздействие. Важно знать источники рисков и конфликтов, правильно определить вероятность наступления неблагоприятных событий, своевременно предпринять меры по минимизации негативных последствий. Главная задача — «разрулить» конфликтную ситуацию, смягчить возможность негативного воздействия рисков и неопределенностей, снизить вероятность принятия ошибочных управленческих решений.

Но в конечном итоге важны не формы управления как таковые, а их социальный эффект, важна реальная **управленческая способность государства**, т.е. то реальное, что стоит между мотивами государственных политик (и политиков) и результатами их реализации, то реальное, что отражает соответствие полученных результатов интересам, потребностям и социальным запросам общества. Управленческая способность характеризует управленческий потенциал государства, потенциал имеющихся в его распоряжении экономических ресурсов, потенциал общественного доверия к властям, качество политического и идеологического дискурса государственной стратегии, потенциал способности управленческих структур регулировать, координировать и регламентировать деятельность различных субъектов общественных отношений, потенциал информационный, способный обеспечить объективную оценку сложившейся ситуации, представить адекватный прогноз будущего.

1.3. Ценности, цели и принципы государственного управления

Реализация миссии и целей государственного управления основывается на вполне определенных базисных положениях, которые заключаются в его ценностях, принципах, социальных ориентирах и целях.

Остановимся на **ценностной матрице** антикризисного государственного управления. Она принципиально мало чем отличается от общей ценностной матрицы демократического правового социального государства. Меняются лишь акценты, не позволяющие выйти за пределы той координатной матрицы, которая позволяет сохранить идентичность данной цивилизации и прочность позиций государственной системы даже в условиях социально-экономической и политической турбулентности. При этом мы далеки от трактовки ценностей посредством категории «рыночная цена в денежном выражении» или в духе вульгарной философии прагматизма. Мы сторонники формулы «Все, что имеет цену, не имеет большой ценности»¹. Язык ценностей и язык цен в исследовании идеалов, ценностей и принципов в управлении несовместимы.

Ценности — это императивы разума, интересов, потребностей и целесообразности, которые имеют решающее значение в мире прав и свобод, должного и сущего, объективного и субъективного. Это то, что объединяет и одновременно отделяет от того инородного, что несовместимо с образом жизни и социокультурными ориентирами народа и конституционно-правовыми основами государственного строя. При этом сказанное вовсе не означает, что, например, ценности инородного и иностранного — это плохо и однозначно враждебно. Оно другое и полезное, но в других условиях. Вот почему всякие попытки навязать народу чуждые ему порядки, равно как и, наоборот, свои ценности навязать другим народам всегда кончаются плохо, причем как для одной, так и для другой стороны.

Убедительное доказательство тому — провал мультикультурализма западных государств как идеологии, политики и практики бесконфликтного сосуществования в одном жизненном пространстве множества разнородных культур. В идеале и в научных конструкциях концепция мультикультурализма с ее толерантностью и конформизмом, действительно, привлекательна и интересна. Многим кажется, что именно в социальном и культурном многообразии заключена сила полиэтнических государств. Но в реальной жизни не все так просто, о чем свидетельствуют те негативные подвижки тектонических масштабов, которые сейчас наблюдаются в Европе.

Государство, провозгласив хороший идеологический ориентир, не может быть простым регистратором общественных изменений. Практически куда важнее задать грамотный вектор социально-экономического и культурно-нравственного развития, научно прогнозировать будущее и, используя свои ресурсные возможности, активно влиять на социум, направляя его развитие в направлении консолидации и «очищения от псевдокультуры и псевдоидеологии»². Иначе кризисное социальное противостояние из потенциального непременно превратится в реальность.

В политике и управлении, особенно управлении антикризисном, самое разумное и действительно созидующее — это научно обоснованный

¹ *Вьюжнецов Г. П.* Аксиология культуры. СПб. : Изд-во СПбГУ, 1996. С. 38.

² *Духовные аспекты трансформации российского общества / под ред. Э. Я. Мозговой.* М. : Изд-во РАГС, 2004. С. 35–40.

традиционализм и рациональность в сочетании с новаторством, умеренным консерватизмом и инновационностью. А значит, последовательное сдерживание радикально-либеральных тенденций и левой революционности, без доведения дела до антагонистической враждебности, национализма, религиозной нетерпимости и социального отчуждения.

В контексте эффективного антикризисного управления первостепенное внимание обращается на утверждение в обществе следующих ценностей:

- ценностей права и конституционной законности — имеется в виду как естественное право в его философско-нравственной трактовке, так и право позитивное — право официально установленное. Непреходящая значимость ценности права заключается в том, что именно в праве человечество попыталось заключить всеобщность и абсолютную ценность закона, равенства и справедливости, утвердить право в качестве непререкаемо высоко-нравственного императива управления, обеспечить неотчуждаемость естественных прав человека и гражданина, господство правовой законности;

- ценностей свободы, т.е. способности государства контролировать условия общественного бытия как в контексте правовой законности, демократии и справедливости, так и с точки зрения соразмерности личного интереса и реальных возможностей общества, баланса частных и публичных интересов, свободы и самоограничения в рамках осознания человеком своей правоспособности и своей правосубъектности. Одно без другого существовать не может. Вне права и вне правом ограниченных свобод могут существовать лишь безнравственность и произвол — первые признаки кризисного состояния;

- ценностей социальной справедливости — краеугольного фактора качества и основного критериального показателя эффективности государственного управления как со стороны фактических материально-содержательных, политико-правовых и нравственных (эмпирических) факторов, так и с точки зрения формально-логических и юридических абстракций. Социальная справедливость — неотъемлемая составляющая гуманистичности правовой системы, политики и управления. Основывается она на признании человеческого достоинства и правовой законности в качестве высшей ценности для государства, ориентирована на стандарты, которые определяют «желаемое будущее культуры»¹. Вот почему для нашего национального сознания «решать по закону» далеко не всегда совпадает с понятием «решать по справедливости». Очень часто человечность и порядочность для нас важнее и сильнее формального закона. Не учитывать этого в живой управленческой практике нельзя. Правда, в последнее время ценность социальной справедливости часто критикуется за ее идеологическую перегруженность, относительность и неспособность играть роль интегрирующего ценностного основания эффективного антикризисного управления. В чем-то с такой постановкой вопроса можно согласиться, но надо также учитывать, что социальная справедливость, если трактовать ее не только с социально-нравственных, но и с юридических позиций, это больше нравственно-психологическая ценность;

¹ Современная западная теоретическая социология. М. : ИНИОН РАН, 1994. С. 39.

- ценностей доверия. На фоне растущей социальной напряженности и различного рода кризисных трудностей демократические ценности честности, совести и добропорядочности, а значит, и доверия, в значительной степени девальвируются. Нередко стимулируется, с одной стороны, всплеск патерналистских настроений, усиливается иллюзия, что государство (даже в самых сложных кризисных условиях) должно заботиться о каждом, обязано, может и всегда должно быть готовым справедливо решать возникающие проблемы. С другой стороны, наоборот, провоцируется снижение уровня доверия к властям и аппарату управления, формируется обостренно критичное отношение к социальным и рыночным реформам. В результате обостряется потребность в доверии как способе консолидации общества, гармонизации социально-экономических интересов, обеспечения конструктивного компромисса между обществом, государством, бизнесом и гражданами;

- ценностей социальной креативности — одного из важнейших условий и одного из наиболее эффективных способов соединения общенационального и личного интереса, неременной составляющей антикризисного управления и приумножения человеческого капитала. Лишь общество, воспитывающее творчески мыслящих, трудолюбивых, образованных, хорошо в научном отношении подготовленных людей, способно создать совершенные формы человеческого общежития¹;

- ценностей коллективизма и социальной солидарности. Не только частная антикризисная ценность, но и «базовая системообразующая ценность российской цивилизации»² основывается на осознании глубинного общественного интереса, общности коренных потребностей и идеалов, едином стремлении людей к совместному решению кризисных проблем, взаимной ответственности за результаты предпринимаемых усилий;

- ценностей качества жизни — состояния удовлетворенности материальными и культурными условиями повседневной жизнедеятельности. К ним относятся показатели материального благополучия, культуры быта, здоровья, продолжительности жизни, уровня социальной подвижности. Высокое качество жизни предполагает, что материальное благополучие обеспечивается не путем стяжательства, барского отношения к другим и тем более не коррупционно-преступным путем. В советские времена категория «качество жизни» отвергалась как субъективистская. Сегодня качество жизни — важнейший критерий успешности государства, важнейшая интегральная характеристика социального взаимодействия по линии «человек — общество — государство — общество — человек». Он определяет образ жизни человека и перспективы его совершенствования. Средство реализации высокого качества жизни — труд и общественная активность, как сознательная, целенаправленная и целесообразная деятельность;

- ценностей долга. Это не только основа гармоничности человеческих отношений и вопрос личной саморефлексии человека, но и фактор соци-

¹ См.: *Сорокин П. А.* Жизнь, судьба и творчество : учеб. пособие. Челябинск : Изд-во ЧГАКИ, 2005.

² *Багдасарян В. Э., Сулакишин С. С.* Высшие ценности Российского государства. М. : Научный эксперт, 2012. С. 169.

альной стабильности и государственно-политической устойчивости. Ценность морального долга играет особую роль в управлении в условиях кризисного развития, ведь ни одна государственная система без нравственных скреп и способности должного служения существовать не может — одних правовых установлений недостаточно. Разложение государства начинается не с экономики и политических колебаний, не с падения благосостояния людей, а с разрушения моральных устоев, с неспособности людей различать добро и зло, неспособности и нежелания чиновника служить своему отечеству.

Процесс объективации ценностей можно представить в виде следующей логической цепи. Первое звено этой цепи — ценности и идеалы, второе — осознание интересов и приведение их в соответствие с ценностной матрицей реального социального бытия и целями государственной политики и управления данной страны, третье — формулировка оценочных суждений и выводов, постановка задач, составление соответствующих планов, четвертое — формирование адекватного правового пространства, пятое — практическая реализация намеченного. В нашем случае — антикризисные действия в контексте согласования интересов всех слоев общества, снятия социальных противоречий между государством и бизнесом, между бедными и богатыми, трудом и капиталом, работниками и работодателями, создания нормальных условий для реализации каждым своей репродуктивной социальной функции.

Что касается **целей государственного управления**, в том числе антикризисного, то по этому поводу ученые высказались достаточно определенно и каких-то особых разногласий здесь не наблюдается. Цель государственного, в том числе антикризисного управления — это мысленное предвосхищение результата какого-то вида конструктивно-преобразующей человеческой деятельности. Это продукт субъективного отражения объективной реальности с последующим выходом на активные практические конструктивно-преобразующие действия по достижению желаемого позитивного конечного результата. Это идеальный, внутренне побуждающий мотив деятельности во имя удовлетворения насущных потребностей и интересов общества и конкретных людей. Отсюда вытекает функция целеполагания — деятельность по анализу общественных проблем, выявлению потребностей управляемого объекта и построению «древа целей» с учетом имеющихся ресурсов и реальных возможностей их реализации. По своей сущности, содержанию и базовым источникам цели носят объективный характер, а вот по форме и своему внешнему выражению они всегда субъективны. Цели — это продукт мыслительного предвосхищения будущего и результат сознательного выбора приоритетов.

Цели отличаются иерархической взаимозависимостью и системностью. Сложность управленческого антикризисного целеполагания состоит в том, что из огромного множества возможных вариантов целевых ориентиров необходимо выбрать лишь те, которые реальны, мотивированы, обеспечены соответствующими ресурсами и с высокой степенью вероятности будут реализованы на практике.

В зависимости от иерархии государственного управления цели делятся на главные (генеральные, стратегические), которые определяются высшими органами власти (президент, парламент, правительство). Остальные подразделяются на подцели первого, второго, третьего и т.д. уровней. Цели первого уровня определяются правительством и министерствами федерального уровня, второго — главами, правительствами и представительными органами субъектов Федерации, третьи — руководством муниципального уровня. Далее идут цели ведомственного и корпоративного уровней. Реализация каждой стратегической цели разбивается на соответствующие этапы и временные интервалы, в течение которых с учетом изменяющихся обстоятельств и расходования ресурсов определяются соответствующие стратегические подцели. Затем выдвигаются оперативные цели, которые, в свою очередь, подразделяются на множество тактических задач частного или местного характера. В итоге складывается система, которую в науке называют «древом целей».

Российская Федерация конституционно провозглашена демократическим правовым социальным государством, «образ желаемого будущего» для которого — общество достойной жизни и свободного развития человека, жизнь без социальных потрясений и революционных экспериментов. Именно в такой редакции представлены перспективы нашей страны в программных документах главы государства. Это и есть стратегический целевой ориентир для всех субъектов государственно-управленческих отношений.

Именно в таком ключе трактуются нами цели антикризисного государственного управления:

1) построение государства, способного не декларативно, а на деле стратегически планировать свою деятельность, гарантируя на практике даже в самых сложных кризисных условиях основные политические, экономические и социально-культурные права, свободы и интересы человека;

2) формирование демократических институтов и дееспособного гражданского общества с его многочисленными институтами. В том числе антикризисной, антикоррупционной и антибюрократической направленности;

3) выход на уровень экономики лидерства со стабильным валютно-финансовым рынком, гибкой инвестиционной и налогово-бюджетной системой, конкурентно-свободным и социально ответственным предпринимательством. Россия должна входить в мировое хозяйство не в качестве сырьевого придатка — явно кризисно ориентированный тренд, а гармонично развитой передовой страны, соответствующей вызовам XXI в.;

4) стимулирование научно-технологического развития, освоение инновационных энергосберегающих, материалосберегающих, экономически оправданных и экологически чистых технологий нового поколения;

5) превращение научно-образовательных учреждений страны в центры современной научно-интеллектуальной и культурной жизни на уровне международных стандартов и требований мирового рынка труда;

6) физическое и моральное оздоровление нации, снижение социальной поляризации, выход на современный стандарт благосостояния человека;

7) инновационное реформирование государственного и муниципального управления, оптимизация бюджетных расходов на содержание аппарата, активизация усилий по противодействию коррупции и бюрократизму;

8) оборона, защита чести и достоинства отечества, обеспечение безопасности и прочных позиций страны в мировом пространстве, защиты от внешних угроз, враждебной политики и санкционной дискриминации.

Далее формируется «дерево целей», наращивается его крона в форме конкретных задач, расчетных параметров и показателей роста. Их реализация, естественно, предполагает разработку соответствующих инвестиционных проектов; создание центров функциональной и территориальной интеграции; отладку распределительных и перераспределительных механизмов; устранение административно-бюрократических и коррупционных барьеров.

Принципы государственного управления отражают наиболее существенные, главные, объективно необходимые закономерности, отношения и взаимосвязи властвования и государственного администрирования; характеризуют наиболее устойчивые отношения и связи; носят общий, а не частный характер, охватывают те отношения и взаимосвязи, которые присущи управлению как целостному социальному явлению; помогают ориентироваться в непростом многообразии социально-управленческих отношений.

В современном контексте демократического развития *принципы государственного управления общего характера* могут быть представлены в следующей последовательности:

1) принцип научности с его системностью, «объемным восприятием» реальной действительности, сочетанием объективности и конкретности в субъективных действиях, иерархичностью организации и результативностью, опорой на науку и креативные силы общества. При этом не отрицается возможность ситуативного принятия решений и оперативного реагирования на происходящее;

2) принцип законности. Конкретизируется в таких ценностях, как приоритет норм международного права; верховенство конституции страны и федеральных законов над иными нормативными правовыми актами; реализация государственных властно-управленческих полномочий на основе закона; соблюдение правовых установлений всеми без исключения субъектами управленческих отношений; единство права, свободы, ответственности и нравственности;

3) принцип демократизма с его не только формально-юридическим, но и реальным признанием народовластия. С его всеобщим избирательным правом; парламентаризмом; разделением власти при наличии соответствующих сдержек и противовесов; свободой совести, слова и печати; внепартийностью государственной и муниципальной службы; прозрачностью политических и управленческих процессов; независимой судебной системой; международной политикой в строгих пределах международного права во благо народа и не в ущерб другим государствам; учетом законов глобализации;

4) принцип федерализма, сердцевина которого — конституционное разграничение предметов ведения между федеральным центром и субъектами федерации с ориентацией на максимально эффективное использование общегосударственных, региональных и местных потенциалов, диалектическое сочетание централизации и децентрализации;

5) принцип социальности с его ориентированностью на сбалансированно-динамичное социокультурное развитие страны и каждого его народа, независимо от национальной принадлежности и религиозно-конфессиональной ориентации. Основные критерии: гарантированность социальных прав и свобод; социальная ориентированность рыночной экономики; обеспечение стандартов достойной жизни человека; преемственность поколений, сохранение самобытности национальных и исторических культурных традиций;

6) принцип активной ответственности, особенно в кризисном состоянии, а тем более в период решительной смены власти. В реальной управленческой практике этот принцип расшифровывается просто — готовность взять на себя дополнительный груз служебных и трудовых обязанностей, добровольно и в полной мере нести ответственность за возможные сбои в новаторстве, за риски и непременно возникающие неудачи. Ответственность — это умение, способность и готовность объективно оценивать ситуацию, просчитывать возможные затраты, принимать не те решения, которые хочется, а те, которые жизненно необходимы, подбирать исполнителей, организовать действенный контроль исполнения. Не случайно А. И. Солженицын обращал внимание, что управление, особенно в ситуации кардинальных перемен, требует трезвости, прозорливости, ответственности и обдуманья¹, т.е. именно того, что обеспечивает нужный созидательный результат;

7) принцип гуманизма, признание человека в качестве высшей ценности, ориентированность на защиту его законных прав, свобод и интересов, прежде всего его права на достойную жизнь и свободное личностное развитие. Но никак не права на беспринципность и вседозволенность. Предполагает сотрудничество, взаимодействие, коллективизм, стремление к консенсусу.

Далее идут *принципы специальные*, на основе которых осуществляется конкретная организационно-распорядительная и административно-управленческая деятельность в режиме связанности императивами демократического, правового, социального, светского государства.

Среди принципов антикризисного управления этого уровня ведущее место занимают принципы новаторства; адекватности оценок и рациональности действий; оптимального сочетания централизации, децентрализации и высокой дисциплины управленческих действий; оптимального сочетания демократизма, коллегиальности, единоначалия и персональной ответственности; единства государственного управления и местного самоуправления; резистентности — способности противостоять негативным внеш-

¹ См.: Солженицын А. И. Как нам обустроить Россию // Комсомольская правда. Специальный выпуск. 1990. 18 сентября.

ним воздействиям и резильентности — способности проявить выдержку в преодолении внутренних трудностей с минимальными потерями.

Завершают систему *принципы частного характера*, которые вмонтированы в фундамент различных подсистем управления, например сферу регулирования рыночных отношений, государственной службы, дипломатии, управления персоналом.

В своем единстве перечисленные принципы представляют собой основу синтез-управления с его системностью, нацеленностью на результат, ориентированностью на будущее. В сочетании же с ценностями социальной справедливости, креативности и сотрудничества они представляют тот базис, который не только обеспечивает научную обоснованность принимаемых управленческих решений, но и гарантирует (даже в самых сложных условиях турбулентности) успешность реализации главной стратегической цели государства — построения общества образованных, творчески мыслящих, живущих по самым передовым стандартам людей.

Критерии качества и эффективности: степень соответствия полученных результатов полномочиям соответствующих органов власти и должностных лиц; правовая обоснованность управленческих решений; рациональность, деловой характер, а не бумажно-бюрократический стиль управляющего действия, степень отражения в них потребностей, ожиданий и повседневных нужд людей; характер и уровень доверительности сложившихся взаимосвязей власти с гражданами и их объединениями.

Свое конкретное воплощение перечисленные критерии получают в процессе определения конкретных, содержательно и иерархически взаимоувязанных показателей результативности, в том числе в кризисной ситуации. Что касается последнего, то это:

- качество, полнота и обоснованность как можно более раннего выявления кризисных угроз и возможности тех или иных кризисных рисков;
- мобильность, гибкость и «плотность» реагирования «государственной машины» на риски, неопределенности и другие кризисные факторы;
- качество, полнота и процент практической реализации запланированных антикризисных мер;
- устойчивость бюджетно-финансовой системы, адекватность и острота ее реагирования на риски, связанные с кризисом;
- эффективность взаимодействия с субъектами частной экономической деятельности, способность бизнеса «ужаться» и сохранить себя на рынке в кризисной ситуации;
- уровень конфликтности с другими государствами.

Итак, мы представили высший ценностно-целевой блок государственного управления, на базе которого строится «древо целей». Тут же определяются ресурсы, средства и инструменты конкретного управляющего действия.

1.4. Современные модели государственного управления

Государственное управление — не застывшее, а постоянно развивающееся социальное явление. Его модели и научные парадигмы постоянно

совершенствуются, а нередко и кардинально меняются. Кризисы, кстати, — не последний из стимулирующих факторов новаторства и инновационного поиска в управлении.

В отечественной и зарубежной научной литературе представлено немало теоретически возможных и апробированных на практике моделей государственного управления. Многие из них прошли практические испытания в условиях разных кризисных ситуаций, продемонстрировали свою жизненную силу. Другие, наоборот, испытание временем не выдержали.

Представим модели, получившие широкое распространение в современной практике.

1. Классическая модель государственного управления, соответствующая принципам рациональной бюрократии М. Вебера, к которой следует стремиться при создании организационной структуры самого разного профиля и вида деятельности. В основу такой модели положены принципы иерархичности; императивности; стандартизации управленческих процедур; строгой исполнительской дисциплины; неперсонифицированности служебных отношений; персональной ответственности за качество принимаемых решений; минимальности государственного присутствия в системе экономического и социального регулирования; разделения политики и управления, внепартийности и политической нейтральности аппарата государственного администрирования. Слабости классической модели — консерватизм, неразворотливость, окостенелость аппарата, расточительность в использовании социальных, прежде всего бюджетных, ресурсов.

2. Социалистическая модель государственного управления в форме государственного управления на основе ценностей и принципов советской власти, государства народной демократии, «социализма с китайским лицом», северокорейского авторитаризма. Социалистическая модель выступала в качестве политического инструмента реализации власти диктатуры пролетариата в форме советов депутатов трудящихся. Цель — построение общества всеобщего равенства и социальной справедливости, общества без частной собственности, антагонистической классовой борьбы и эксплуатации. Обязательное условие — руководящая и направляющая роль коммунистической партии. Управление организовывалось в координатной системе демократического централизма, господства государственной собственности на средства производства, монополии марксистско-ленинской идеологии, тотального политического контроля, декларативности общественного самоуправления. Принципы политического, экономического и идеологического плюрализма, разделения власти и парламентаризма не признавались, квалифицировались как признаки буржуазного эксплуататорского государственного устройства. Ведущую роль играли государственные органы и структуры партийного аппарата, осуществляющие всеобъемлющее руководство политической, экономической и социально-культурной сферами. Кадровые вопросы решаются на основе принципов классовости и номенклатурности.

3. Модель «хорошего правительства». Сущностная характеристика этой модели подразумевает управление умелое, искусное, полезное и доброкачественное. Это управление на основе научно выверенной стратегии, с раз-