

# **ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ТЕОРИЯ, ИСТОРИЯ, ПРАКТИКА**

Материалы  
I Международной научно-практической конференции  
23 апреля 2010 года

Ижевск  
КнигоГрад  
2010

УДК 342.9  
ББК 67.401  
Г 72

Удмуртская республиканская общественная организация «Союз научных и инженерных общественных отделений» (УРОО СНИОО)

Удмуртский филиал Института философии и права УрО РАН

Правовое отделение УРОО СНИОО

ГОУ ВПО «Удмуртский государственный университет»

Кафедра правовых основ государственной и муниципальной службы  
Института права, социального управления и безопасности

Г 72 Государственное и муниципальное управление: теория, история, практика: материалы I Международ. науч.-практ. конф., 23 апр. 2010 г. / Удмурт республикан. общ. орг. «Союз науч. и инж. общ. отделений» (УР ОСНИОО) [и др.]; под ред. д.ю.н. В. Ю. Войтовича, д.э.н. М. И. Шишкина. – Ижевск: КнигоГрад, 2010. – 316 с.

ISBN 978-5-9631-0089-9

УДК 342.9  
ББК 67.401

© Войтович, В. Ю., редакция, 2010  
© Шишкин, М. И., редакция, 2010

ISBN 978-5-9631-0089-9

## СОДЕРЖАНИЕ

Цели и задачи I Международной научно-практической конференции «Государственное и муниципальное управление: теория, история, практика» . . . . .	6
<b>Пленарное заседание . . . . .</b>	<b>7</b>
<i>Войтович В. Ю.</i> Проблемы реализации местного самоуправления в условиях Удмуртской Республики . . . . .	7
<i>Климова С. Н.</i> Реформирование местных бюджетов на Украине: проблемы и перспективы. . . . .	14
<i>Шарамед И. В.</i> Использование производных ценных бумаг и экономическая безопасность банковской системы Республики Беларусь . . . . .	20
<i>Бякова Р. Р.</i> Значение стратегического планирования и прогнозирования в развитии региона . . . . .	30
<i>Бехтерев С. Л.</i> Государственность Удмуртии в контексте мировой истории: общее и особенное . . . . .	35
<i>Осинов А. К.</i> Экономические проблемы взаимоотношений уровней власти . . . . .	48
<i>Чазова И. Ю., Ваганов Р. А.</i> Факторы, влияющие на эффективность муниципального управления в сфере ЖКХ (на примере муниципального образования «город Агрыз» Республики Татарстан). . . . .	56
<i>Шарипов Р. Р.</i> Методы и функции управления сельским хозяйством в Агрызском муниципальном районе Республики Татарстан . . . . .	61
<i>Мухина И. А.</i> Проблемы эффективности государственного и муниципального управления . . . . .	65
<i>Ходырев П. М.</i> Управление государственными высшими учебными заведениями: гражданско-правовой аспект . . . . .	70
<i>Замятин А. Ю., Замятин К. Ю.</i> Некоторые вопросы эффективности реализации языковой политики в Удмуртии и Марий Эл . . . . .	77
<b>Секция «Социально-исторические предпосылки модернизации государственного и муниципального управления» . . . . .</b>	<b>91</b>
<i>Поплёвко П. И., Кортаева Е. А.</i> Экологические программы органов местного самоуправления . . . . .	91
<i>Кручинская М. В.</i> Советская модель местной власти в условиях политических преобразований в конце 1980-х — начале 1990-х годов . . . . .	100
<i>Савенков М. В.</i> Некоторые вопросы теории трудового права . . . . .	108
<i>Лушников П. В.</i> Кризисные явления в системе государственной власти . . . . .	113

<i>Анисимов А. П.</i> Условно разрешённый вид использования недвижимости: понятие и проблемы правоприменения . . . . .	125
<b>Секция «Проблемы и перспективы экономического и информационного обеспечения государственного и муниципального управления» . . . . .</b>	
<i>Павлов К. В.</i> Региональные нормативы эффективного использования инноваций и инвестиций интенсивного типа . . . . .	129
<i>Мухин А. А.</i> Вопросы информационной безопасности в системе показателей преступности . . . . .	140
<i>Захарова Е. А.</i> Место и роль налоговой политики в обеспечении экономической безопасности Белоруссии . . . . .	145
<i>Виногоров Г. Г.</i> Роль производственного анализа в системе управленческого учёта . . . . .	151
<i>Скоробогатова Т. Н.</i> Проблемы оценки рынка рекреационных услуг . . . . .	157
<i>Растворцева С. Н.</i> Современные тенденции развития международной экономической интеграции . . . . .	161
<i>Холкина Н., Чазова И. Ю.</i> Проблемы правового регулирования банкротства и антикризисной политики . . . . .	166
<i>Чуева А. Г.</i> Проблемы сохранения высокого качества государственного и муниципального управления в России XXI века . . . . .	171
<b>Секция «Эффективность и качество государственного и муниципального управления» . . . . .</b>	
<i>Войтович В. Ю.</i> Проблемы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в современных условиях . . . . .	176
<i>Обедков А. П., Обедкова А. А.</i> Объединения городов и муниципальных образований как фактор формирования и проведения эффективной городской политики в России . . . . .	183
<i>Иванова А. А.</i> Муниципальное реформирование в Удмуртии: историко-правовой аспект . . . . .	195
<i>Бушков А. Ф.</i> Формирование и реализация механизма противодействия коррупции в системе государственного управления Российской Федерации . . . . .	213
<i>Жадан А. В.</i> Разработка комплексных нормативных актов как направление повышения эффективности управления природными ресурсами в Дальневосточном федеральном округе РФ . . . . .	224
<i>Братчиков А. Ю., Коротаева Е. А.</i> Направления взаимодействия крупного бизнеса и власти в России . . . . .	228
<i>Калинина Е. А.</i> Разработка управленческого решения на муниципальном уровне. . . . .	234
<i>Кодолова А. В.</i> Проблемы осуществления федерального государственного экологического контроля . . . . .	245

<i>Селезнёва Т. Е.</i> Ответственность органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, контроль и надзор за их деятельностью . . . . .	252
<i>Шульга А. Е.</i> Некоторые аспекты государственного управления в сфере лесных отношений . . . . .	262
<i>Баразгова Р. С.</i> Правовой режим объектов незавершённого строительства . . . . .	265
<i>Доржи-Горяева Э. В.</i> Понятие и сущность особых эколого-правовых режимов . . . . .	270
<i>Зубкова О. Г.</i> Роль представительных органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения (на примере муниципальных образований Удмуртской Республики). . . . .	274
<i>Бухарина Д. Л., Зубкова О. Г.</i> Некоторые аспекты деятельности Общественной палаты Удмуртской Республики . . . . .	284
<i>Кузьминых А. В., Кузьминых А. В.</i> В помощь мировым судьям: правовые реалии . . . . .	291
<i>Щербенёва А. А.</i> Проблемы организации местного самоуправления на территории Чайковского муниципального района . . . . .	295

## **КРИЗИСНЫЕ ЯВЛЕНИЯ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ**

*П. В. Лушников, старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права ГОУ ВПО «Удмуртский государственный университет», г. Ижевск*

Системный кризис, поразивший современное Российское государство, привёл к тому, что государственный механизм не справляется с поставленными перед ним задачами, не обеспечивает социальные ожидания, а иногда просто противодействует социальным процессам. Его результатом являются неэффективность функционирования государственной и муниципальной власти, высокий уровень коррупции.

Основной причиной кризиса является несоответствие методов и форм государственного управления тем социальным и экономическим условиям, в которых государство действует и существует. То есть современное государство остаётся по своим методам и формам деятельности советским, хотя страна уже стала капиталистической. В чём же конкретно проявляется кризис?

I. Начнём анализ кризисных явлений с государственного планирования как основы управленческой деятельности. Вполне разумно то, что государство свою деятельность строит на плановой основе. Планируются основные направления деятельности, определяются желаемые результаты и пути их достижения, оценки качества работы. Однако существующая система планирования и оценивания управленческой деятельности государственных органов и её результатов часто игнорирует социальные, экономические и иные потребности страны.

Обозначим некоторые принципы эффективного планирования, которые в органах публичной власти при принятии управленческих решений не реализуются:

*1. Планирование производится после оценивания социально-экономической обстановки, при этом определяются направления деятельности, последовательность действий и результаты этой деятельности.*

Существующая система государственного планирования в ряде случаев осуществляется без оценки существующих реалий и постановки чётких целей. В такой ситуации у исполнителей отсутствуют ориентиры в деятельности.

В большинстве нормативно-правовых актов (далее — НПА) указываются цели. Но эти цели, как правило, носят общий декларативный характер. В НПА нет чётких описаний желаемых результатов (перечисление количественных и

качественных параметров состояний общества), которые правотворцы хотят получить в результате управленческой деятельности исполнителей; часто не определено, какими средствами и ресурсами (материальными, кадровыми, организационными) будут достигаться поставленные цели.

Например, в законодательстве о борьбе с коррупцией отсутствует представление о результате антикоррупционной деятельности. Не определены условия и причины высокого уровня коррупции, не определены размеры коррупционных проявлений и, соответственно, нигде не определено — насколько желают её уменьшить, как должен выглядеть государственный механизм после уменьшения коррупционных проявлений, кто и как определит, что произошло уменьшение [1].

В научных источниках отмечается, что органы публичной власти слабо знают и почти не изучают свой объект управления. Соответственно, планирование в такой ситуации может быть весьма условным. Так, И. Газиева отмечает, что «с очевидностью можно говорить о неполной информированности как руководителей муниципальных образований, так и обычных служащих об объекте управления. Это во многом объясняется тем, что на местах не всегда проводятся специальные исследовательские работы, результаты которых могли бы чётко охарактеризовать основные составляющие ресурсной базы муниципального образования» [2]. По её мнению, такая ситуация объясняется отсутствием понимания необходимости получения сведений об объекте управления и отсутствием средств на проведение таких исследований или привлечение экспертов.

Такая же ситуация имеет место и в государственных органах. Как следствие, нет чётких планов воздействия на объект управления, нет понимания, какие средства воздействия лучше выбрать и в каком порядке их лучше применять.

Из приведённого принципа вытекает следующий принцип.

*2. Управляющий субъект имеет возможность и средства отслеживать результаты запланированной деятельности и вносить своевременные коррективы в планы в зависимости от конкретных обстоятельств.*

Реализовать данный принцип управления не позволяет отсутствие постоянно действующего механизма мониторинга ситуации в стране, в том числе мониторинга эффективности реализации НПА. Это не позволяет чётко планировать и правотворческую, и правоприменительную деятельность, своевременно вносить необходимые изменения, оценивать эффективность затрат материальных и иных ресурсов, перегруппировывать ресурсы.

*3. Планироваться должны наиболее важные показатели, которые помогают достичь поставленной цели или отражают промежуточные результаты. Такие показатели помогают оценить качество работы исполнителей.*

В настоящее время в систему планирования закладываются второстепенные количественные показатели (количество рассмотренных обращений граждан,

количество уголовных дел направленных в суды и так далее) или показатели, которые вообще оторваны от реальной жизни. Например, такой показатель качества работы подразделений правоохранительных органов, как увеличение раскрываемости преступлений. Причём этот показатель применяется и в регионах, где преступность падает (либо наоборот растёт), но при этом штат сотрудников правоохранительных органов не увеличивается. Соответственно, говорить о том, что он отражает реалии, не приходится.

Качественные показатели в такой системе оценивания остаются на втором месте или вообще исключаются. Например, показателем оценки работы правоохранительных органов является количество уголовных дел, законченных и направленных в суд. При этом не учитывается качество следственной работы (полнота, всесторонность и объективность, доказанность), не учитываются актуальность (общественный резонанс, уровень общественной опасности) и сложность дел (число привлекаемых лиц, объём следственной работы). На фоне количества расследованных уголовных дел уменьшается значение другого показателя — качество профилактической работы правоохранительных органов (предотвращение преступлений; уменьшение преступных групп; социализация лиц, совершивших преступления; выявление и уменьшение мест, где часто совершаются преступления).

Количественное оценивание позволяет создать видимость активной и результативной работы органов публичной власти с высокими показателями. Кроме того, можно говорить и о политической составляющей этой проблемы. «Главы муниципальных образований с высоты своего социального статуса не обращают внимания на ряд проблем, ... соответственно, не уделяют должного внимания проблемам, решение которых входит в непосредственную сферу их компетенции.... Они намеренно ретушируют те проблемы, которые... характерны для их муниципалитетов, лишая их тем самым актуальности» [2]. Умалчивание таких проблем является политической позицией, так как, по мнению руководителей, огласка может говорить об их профессиональной несостоятельности.

Рядовых правоприменителей такая система оценивания вынуждает заниматься «очковтирательством», а в ряде случаев толкает на преступление. Например, привлечение к юридической ответственности невиновных лиц для создания видимости работы. «Гонцов» с плохими вестями наказывают.

И. Газиевой было проведено социологическое исследование среди муниципальных служащих, в результате которого был сделан важный вывод. «Во многих муниципальных образованиях имеет место латентный информационный конфликт между главами и рядовыми служащими администраций, выражающийся в рассогласованности действий представителей разных уровней муниципальной власти. Причём данная проблема прослеживается в абсолютном большинстве администраций органов местного самоуправления» [2]. В

государственных и муниципальных органах руководители и рядовые служащие по-разному оценивают социальные реалии, по-разному видят цели своей деятельности, по-разному оценивают результаты своей работы. Налицо отсутствие внутреннего согласия между руководителями и подчинёнными, вызванное отсутствием обратной связи от подчинённых к руководителям.

Система планирования и оценивания «боится» негативных показателей, пытается скрыть их. В результате получается ситуация, когда «одну дыру в борту заделали, а вода льётся через другие».

В результате у органов власти появляется свой ведомственный интерес [3], который зачастую не совпадает с потребностями общества, интересами его членов и групп.

Субъекты правоотношений, чья деятельность регулируется или контролируется органами публичной власти, видя, что эти органы игнорируют потребности общества в угоду своему процессуальному интересу, ищут способы преодоления такой асоциальной деятельности. Неверие членов нашего общества в то, что государственную систему можно изменить, сделать её более удобной, приводит к созданию коррупционных схем преодоления административных препон. Члены общества предпочитают платить чиновникам, чтобы те всё же делали свою настоящую работу либо не мешали субъектам делать свою. Понимая формальность своей работы и несовпадение процессуального интереса и общественных интересов, чиновники в свою очередь психологически допускают существование коррупционных действий.

*4. Управляющий не пытается планировать процессы, которыми он не в силах управлять.*

В настоящее время органы публичной власти иногда пытаются планировать процессы, которые являются объективными, то есть либо вообще не поддаются регулированию, либо регулируются косвенно. Конечно, крайностей в регулировании (наподобие издания приказа о введении хорошей погоды или приказ всем радоваться) нет. Но оторванность плановых показателей деятельности от реалий может ярко продемонстрировать следующий пример. Одним из показателей качества работы налоговых органов ставится увеличение сбора налогов. Этот показатель применяется даже в тех регионах, где нет роста экономической активности, или вообще происходит экономический спад.

Оторванность планирования от социальных потребностей приводит к тому, что запланированная деятельность продолжается и тогда, когда она уже начинает приносить вред. Например, введение в качестве одного из плановых параметров деятельности судебных органов показателя «отсутствие оправдательных приговоров» или запрет в правоохранительных органах прекращать уголовные дела.

II. Далее, рассматривая системный кризис, проанализируем эффективность механизма публичного управления. Отметим, что одним из следствий системного кризиса механизма публичного управления является его неэффективность. При больших затратах всех ресурсов — материально-финансовых, кадровых, организационных — результаты достаточно часто оказываются низкими. Такую результативность позволяет скрывать система оценивания работы по второстепенным количественным параметрам, о которой уже было сказано выше.

Неэффективное использование ресурсов способствует разрастанию кадров, увеличению затрат на организацию работы. Следствием также является возрастание коррупционных проявлений, так как такая система позволяет тратить средства на внеслужебные, неуправленческие нужды.

Неэффективность может быть продемонстрирована на типичных примерах, увиденных автором в различных органах публичной власти.

1. Использование кадровых ресурсов. Два отдела органа публичной власти, выполняющие смежные функции. Сотрудники одного отдела «работают в поте лица», иной раз не имея возможности ответить на телефонные звонки, оставаясь на работе во внеслужебное личное время.

В смежном отделе наблюдается явная недозагруженность служащих, о чём свидетельствует то, что служащие имеют возможность делать частые перерывы на чаепитие, руководство отдела допускает опоздания или ранний уход служащих с работы.

2. Использование материальных ресурсов. Два смежных органа: в одном наблюдается нехватка компьютерной техники, служащие используют либо свою личную технику, либо, установив очередь к компьютеру, часть работы делают на печатных машинках; во втором органе — обеспеченность компьютерной техникой достаточно хорошая, однако при этом существует машбюро, так как значительная часть служащих не умеет пользоваться компьютерами.

3. Использование финансовых средств. Смета расходов органа не просчитывается. Ни под каким условием руководство органа не желает уменьшения сметы. В результате в конце года для освоения всех выделенных бюджетных средств орган в срочном порядке скупает всё, что нужно и не нужно. Неэффективность использования бюджетных средств может подчеркнуть и тот факт, что руководство органов не всегда в необходимом объёме обеспечивает материально-техническое оснащение подчинённых подразделений, но не забывает обеспечивать себя. Так появляется ситуация, когда руководство ездит на дорогих автомобилях, а низовые подразделения не имеют автомобилей или используют морально или физически устаревшую технику.

4. Использование организационных ресурсов. Часто можно наблюдать несогласованность и разобщённость целей органов публичной власти. Например, наличие двух смежных органов, каждый из которых имеет свои показатели качества и эффективности работы. В результате, каждый из органов пытается проводить деятельность только в своих ведомственных интересах. Как следствие, после начала совместной работы один из органов, получив свои плановые результаты, уклоняется от дальнейшей совместной деятельности. Результативность работы второго органа обеспечивается только благодаря установлению личных связей с работниками первого органа. После завершения работы второй орган приписывает себе все заслуги.

Подобная ситуация приводит к конкуренции процессуальных интересов, снижению общей эффективности, что в свою очередь ведёт к уменьшению общих показателей и снижению государственного авторитета.

Неэффективность управления видна и в нормативном регулировании общественных отношений. Государство в ряде случаев пытается регулировать множество общественных отношений, при этом увеличивается объём нормативно-правовой информации. Большой объём нормативно-правовой информации не обеспечивает должного качества управления. Профессор Ю. А. Тихомиров отмечает, что «не менее важны акценты на упрощение регламентирующей документации, стремительный рост которой принимает угрожающие размеры. Например, объёмы некоторых кодексов увеличились более чем на треть... Но всё это ведёт к затруднению доступа к праву и выбору правильных решений, к коллизиям» [4].

В работе государственных органов почти не используются достижения менеджмента как науки об управлении людскими системами. Управление осуществляется «дедовскими, советскими методами». Служащий, достигший определённых показателей в конкретной работе, как правило, назначается на руководящую должность, но при этом его никто не обучает приёмам управления. Соответственно он, «наступая на грабли», осваивает управленческую деятельность самостоятельно. Чем выше поднимается служащий по карьерной лестнице, тем более серьёзные управленческие вопросы ставятся перед ним, тем выше цена его ошибок. Поэтому особо хотелось бы затронуть кадровую проблему в органах публичной власти.

III. Кадровая проблема в органах публичной власти.

В настоящее время наблюдается высокая текучесть кадров (либо наоборот, необоснованная несменяемость кадров), высокий уровень коррупционных проявлений, безынициативность служащих, формальный подход к решению реальных проблем реальных людей, внутренние конфликты между руководством и подчинёнными.

Негативными последствиями текучести являются: высокие расходы государства на подготовку новых чиновников (обучение, исправление их ошибок

на первом этапе работы, дополнительные меры социального обеспечения и поддержки); не нарабатывается управленческий опыт; вместе с сотрудником «уходят» ценные сведения (государственная и служебная тайна) и организационная информация (опыт работы, наработанные схемы взаимодействия со смежными органами и структурными подразделениями); руководство органа «привыкает» к текучести и не стремится сохранить кадры (например, создать улучшенные условия работы для служащих), появляется отношение к своим подчинённым как «расходному материалу».

Что способствует текучести кадров? Обозначим некоторые аспекты проблемы.

Основными причинами текучести можно назвать низкую зарплату, чрезмерно высокие требования к результатам работы, неоправданно большую ответственность.

Высокие требования к служащему вытекают из большого объёма работы. Это приводит к тому, что служащие вынуждены оставаться на рабочем месте в личное время. При этом существует размытая оценка качества работы — множество показателей результативности, большой объём функций. Служащий физически не успевает отследить все параметры своей работы и сделать весь объём работы. Возникает ситуация, когда служащий виноват всегда, так как не выполняет в полном объёме возложенные обязанности. Руководство не желает или не может провести «фотографирование рабочего времени» служащего, выбирая наиболее лёгкий путь возложения ответственности за не выполненную работу на самого служащего. Происходит занижение профессиональных способностей и умений служащего.

В результате у служащего появляется ощущение нестабильности, отбивается здоровая рабочая инициатива, служащий выбирает для себя «очковничество» как основной способ служебного поведения и карьерного роста.

Одной из причин текучести также является служебная несправедливость. Несправедливость выражается в большой вилке между оплатой труда руководителей и подчинённых; нарушении трудового законодательства (в частности, необеспечение нормальных, безопасных условий труда, неоплата времени переработки); игнорировании трудовых успехов подчинённых, неуважительное отношение к их персонам.

Таким образом, можно сделать вывод, что высокая текучесть кадров — это своего рода протест против существующей системы управления кадрами.

Другой вариант развития ситуации — служащий остаётся на службе в органах публичной власти, но с целью личной моральной самокомпенсации (совершение коррупционных действий). Непростые условия труда чиновников приводят к психологическим срывам, что отражается на отношении к простым гражданам. Встаёт вопрос — как можно требовать от

госслужащего справедливости и хорошего отношения к гражданам, если его руководитель относится к нему несправедливо?

Однако, нужно отметить, что в настоящее время руководство страны уделяет внимание кадровым вопросам, в результате чего наметились улучшения кадровой ситуации.

IV. Следствием кризиса государственной системы является низкий авторитет государства. Высокий уровень авторитета позволяет любому государству решать многие вопросы без принуждения, излишних затрат ресурсов.

При отсутствии авторитета любое хорошее начинание государства может быть встречено обществом в штыки и восприниматься как создание дополнительных трудностей и обременений. Такое отношение порождает у членов общества нежелание исполнять нормы права или прямое (косвенное) противодействие государственному управлению. Наиболее ярко сказанное демонстрирует состояние безопасности дорожного движения. В настоящее время мы являемся очевидцами массового нарушения Правил дорожного движения водителями «всех сословий и мастей». Казалось бы, ПДД — это достаточно разумные и необходимые для общества правила. Они основаны на законах физики, преследуют цель сделать движение по дорогам удобным, понятным, безопасным, избавить водителей от ненужных затрат времени и финансовых средств. Однако благодаря тому, что авторитет государства (в лице органов контролирующей данную сферу) не просто низкий, скорее даже со знаком «минус», водители не желают выполнять эти правила. Большинство водителей нарушают ПДД, считая их вредными и ненужными, а действия надзорных органов, которые обеспечивают разумность поведения, вызывают негативную реакцию и осуждение [5]. Как следствие — стремление решить проблемы в данной сфере неправовыми методами.

Низкий авторитет приводит к тому, что члены общества решают свои проблемы неправовыми методами, то есть не теми методами и не в рамках тех моделей, которые предлагает государство в своих НПА. Такие модели поведения воспринимаются членами общества как неэффективные, не доступные или трудоёмкие (затрата времени, средств, «хождение по кабинетам»), в конечном счёте, не позволяющие быстро и эффективно решить проблемы. Для решения своих проблем субъекты предпочитают использовать более понятные, быстрые, эффективные (то есть гарантирующие нужный результат) неправовые методы.

В ряде случаев такая ситуация создаётся или поддерживается искусственно, так как позволяет создать коррупционные схемы разрешения проблемы — в обход существующих правил, с взиманием платы за помощь. В результате появляется теневое право. Профессор Ю. А. Тихомиров указывает, что для теневого права характерно «преобладание частного, группово-

го и корпоративного интереса над признанным публичным интересом, использование противоправных социальных норм как альтернативных способов решения вопросов, квазиправомерное поведение с использованием правовых институтов» [6].

V. Уменьшение государственного влияния вследствие неумения общаться с обществом.

Неумение органов публичной власти общаться с обществом выражается и в том, что решения могут приниматься без учёта общественного мнения либо без объяснения мотивов и целей принимаемых решений. В настоящее время государство не является лидером экономических, культурных и иных социальных процессов. Хотя достаточно часто заявляется обратное. Разрыв между заявляемым и реальным положениями вещей также уменьшает авторитет государства. Неучастие в должном объёме или неэффективное участие государства в ряде важных социальных процессов также уменьшает его авторитет. А если добавить к этому тот факт, что в сознании большинства населения государство является той силой, которая в обществе наводит порядок и, безусловно, должна обеспечивать определённый уровень общественных отношений, то политика государства становится непонятной и чуждой для членов общества.

Руководством страны намечен курс на то, чтобы государство ушло из регулирования ряда сфер общественной жизни. Этот момент является положительным, так как курс направлен на стимулирование социальной активности населения, развитие институтов демократии. Но рядовым членам общества непонятно, в каких сферах и в каком объёме государство остаётся, почему оно «уходит» из ряда сфер, и что нужно делать там, где государство «ушло»? При этом членам общества не сообщаются новые модели поведения в новых управленческих условиях, их никак не мотивируют к социальной активности. Мотивирование с помощью нормативно-правовых средств достаточно ограничено, так как нормативно-правовые акты в первую очередь предназначены для того, чтобы сообщить модель, алгоритм поведения. И побуждение субъектов правоотношений к выбору предлагаемых нормативных моделей и алгоритмов возможно ограниченными средствами — поощрением и принуждением. Поэтому необходимо делать более разнообразным мотивирование людей или расширить содержание НПА. Например, за счёт увеличения преамбулы, в которую можно включить мотивирование исполнения этого НПА, как это делалось в НПА в советский период.

В качестве основного мотивирующего средства выполнения управленческого решения, как правило, используется угроза применения мер государственного принуждения или непосредственное их применение. Насилие в обществе порождает новые формы коррупции и стимулирует создание

новых способов, методов и путей уклонения от исполнения юридических обязанностей. Это в свою очередь порождает у чиновников отношение к своим гражданам, как субъектам, обладающим низким интеллектом, либо как к субъектам с ментальностью злостного (потенциального) нарушителя.

В сознании ряда чиновника сформировался стереотип, что отношения в обществе можно регулировать только с помощью принуждения. То есть получается замкнутый круг — от принуждения к принуждению. «Закручивание гаек» в таком ракурсе видится чиновникам единственным способом государственного управления. Соответственно, методы управления, как то — убеждение, поощрение — применяются недостаточно широко, либо их применение в силу низкого авторитета государства является низкоэффективным, а в ряде случаев вызывает иную реакцию, чем ожидалось. Например, меры убеждения и поощрения, применяемые ГИБДД для повышения безопасности дорожного движения, вызывают в обществе только смех. Неэффективность мер убеждения также приводит чиновников к мысли о необходимости «закручивания гаек».

Подводя итоги, хотелось бы отметить, что преодолеть кризис государственной управленческой системы возможно только с помощью проведения комплекса мероприятий: правовых, экономических, организационных, кадровых, идеологических.

**1. Правовые мероприятия.** Введение в стране системы мониторинга реализации законодательства и экспертизы проектов правовых актов. Прообразом такой системы можно назвать появление института экспертиз проектов нормативно-правовых актов на коррупциогенность.

Мотивирование нормативных правовых актов, то есть более чёткое обоснование необходимости принятия того или иного нормативно-правового акта, определение целей, научное прогнозирование последствий его реализации.

## **2. Организационные мероприятия.**

1) Необходимо провести изменение системы планирования деятельности органов публичной власти и оценивания результативности этой деятельности путём введения увеличения качественных показателей, уменьшения второстепенных и количественных показателей. Планироваться и оцениваться должны не только позитивные показатели, но и негативные, а в ряде случаев и побочные явления. То есть эта система должна стать более честной и точной.

2) Для обеспечения системы планирования необходимо создать постоянно действующую систему социально-экономического мониторинга объекта управления. Это возможно сделать путём создания собственных подразделений либо путём привлечения независимых экспертов.

3) Необходимо провести упрощение административных процедур и повысить доступность к информации о деятельности органов публичной власти. В настоящее время эта работа уже ведётся.

4) Создание механизма «обратной связи». Наличие обратной связи является основным кибернетическим принципом системы управления. Такая связь должна быть установлена между руководителями органов публичной власти и их подчинёнными, а также между объектом управления (членами общества, социальными группами) и субъектом управления (органами публичной власти).

**3. Экономические мероприятия.** Повышение эффективности использования органами публичной власти материальных, финансовых ресурсов.

**4. Кадровые мероприятия.** Российское государство не имеет возможности уволить всех служащих, работающих неэффективно или задействованных в коррупционной деятельности. Думается, что принципом кадровой политики должна стать не только борьба с «демонами», но и увеличение количества «ангелов». Для этого в первую очередь требуется изменение отношения к чиновнику: чёткое определение его должностных задач, возложение умеренной рабочей нагрузки, увеличение оплаты труда, совершенствование системы поощрений. Создание системы реального постоянного обучения и реального повышения квалификации чиновников на основе обобщения практического управленческого опыта.

**5. Идеологические мероприятия.** Завоевание в обществе авторитета является важной задачей современного государства. Невозможно решить проблему низкого авторитета за счёт увеличения авторитета отдельно взятого органа или группы органов в отдельно взятой сфере. Однако мысль о начале повышения авторитета таким образом вполне разумна.

Думается, что результатом решения данной проблемы должно стать общественное представление большинства членов общества о важной роли государства (осознающих и внутренне соглашающихся с тем, что государство регулирует те или иные отношения). Например, о роли государства как координатора общественных отношений, создающего и поддерживающего такие условия, при которых участники общественных отношений не мешают друг другу, не конфликтуют между собой (в сфере использования радиочастот, в области дорожного движения).

Основные направления этой работы — повышение открытости государственной политики и её понятность (понятность целей и способов), реальное привлечение общественности к управленческим процессам или учёт её мнения, мотивация членов общества к использованию именно правовых механизмов в общественных отношениях.

1. Это не указано ни в Пояснительной записке к проекту Федерального закона № 105369–5 «О противодействии коррупции», ни в Указе Президента РФ от 13 апреля 2010 года № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы».

2. Газиева И. Социологический анализ эффективности реформирования системы местного самоуправления // Федерализм. — 2008. — № 4. — С. 87–88.

3. Условно назовём его «процессуальным», так как он основан на номинальных, а не на реальных результатах.

4. Тихомиров Ю. А. Нормативное регулирование: взлёт или кризис? // Журнал российского права — 2006. — № 4. — С. 96–102.

5. Фактически можно утверждать, что массовые нарушения ПДД — это форма социального протеста.

6. Анализ коррупциогенности законодательства. Памятка эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательного акта. Центр стратегических разработок. — М., 2004.