

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

**МОГИЛЕВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
им. А.А.КУЛЕШОВА**

Н.В.Маковская

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ
И МУНИЦИПАЛЬНОЕ
УПРАВЛЕНИЕ**

Пособие

**Могилев
МГУ им. А.А.Кулешова
2001**

Электронный архив библиотеки МГУ имени А.А. Кулешова

УДК 35(075.8)
ББК 67.40
М16

Рецензент:

Кандидат экономических наук,
доцент МГТУ Н.С.Желток

*Печатается по решению редакционно-издательского
и экспертного совета МГУ им. А.А.Кулешова*

Маковская Н.В.

М16 Государственное и муниципальное управление: Пособие. —
Могилев: МГУ им. А.А.Кулешова, 2001. — 120 с.

ISBN 985-6586-63-1.

В пособии освещаются основные теоретические вопросы организации и обеспечения функционирования государственного и муниципального управления. Особое внимание уделено объективной обусловленности и социальной эффективности управленческих элементов.

Пособие предназначено для руководителей разных уровней управления, преподавателей, аспирантов, студентов управленческого профиля, для широкого круга читателей, интересующихся теорией и практикой государственного и муниципального управления.

УДК 35(075.8)
ББК 67.40

ISBN 985-6586-63-1

© Н.В. Маковская, 2001
© Изд-во МГУ им. А.А. Кулешова, 2001

1. ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ: РАЗДЕЛЕНИЕ ФУНКЦИЙ УПРАВЛЕНИЯ И ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ

Стратегия и курс на социальную ориентацию в современном развитии Республики Беларусь определяют необходимость раскрытия и характеристики роли государства и участие государственных органов в управлении экономикой на всех уровнях хозяйственной системы, включая как макроэкономические, так и микроэкономическое управление.

Представим общую схему государственного участия в управлении экономикой следующим образом:



Левая ветвь схемы отражает участие государства, общества в управлении экономикой страны на разных уровнях народнохозяйственной системы. Правая часть схемы призвана засвидетельствовать, что управление конкретными, локальными экономическими объектами и протекающими в них процессами складывается как из внешнего управ-

ления со стороны государственных и муниципальных органов власти, так и внутреннего самоуправления со стороны руководителей предприятий, компаний, фирм, учреждений, организаций. Сочетание этих двух ветвей управления экономикой наряду с выделением разных уровней государственного (общественного) управления в определенной степени отражает разделение управления на макроэкономическое (преимущественно левая часть) и микроэкономическое (преимущественно правая).

В целом подобная схема управления экономикой характерна для всех стран с федеративным устройством. Она инвариантна, не чувствительна по отношению к типу социально-экономической системы, существующей в стране. Однако содержание, наполнение этих элементов существенно зависят от типа социально-экономической системы.

В странах с централизованной экономикой основная, наиболее важная часть полномочий и функций управления сконцентрирована в руках органов государственного федерального управления, в федеральном центре. Органы управления субъектов Федерации (или областные органы управления) наделены меньшими и более второстепенными полномочиями, а органы муниципального (территориального, местного) управления — совсем небольшими.

Тот же принцип проявляется и в отношении управления отдельными, локальными экономическими объектами и процессами, то есть управления на уровне предприятий, организаций, компаний, фирм. В условиях централизованной экономики господствующую роль в управлении экономическими объектами и процессами играет государственное управление и его органы, жестко задающие линию поведения, образ и содержание действий объектов управления. Самоуправление, независимое внутреннее управление деятельностью объектов в определенной степени существует, но играет второстепенную роль и сведено к допустимому минимуму.

В странах с рыночной системой хозяйствования государственное федеральное управление ограничивается воздействием на социально-экономические процессы и проблемы общегосударственной значимости. Значительная часть функций и полномочий управления передается на уровень субъектов Федерации и муниципальный, местный уровень управления. Так как в рыночной экономике задействованы рычаги рыночного саморегулирования, то роль государственного управления экономикой сводится преимущественным образом к законодательному установлению и закреплению условий и ограничений функционирования

рынков товаров и услуг, а также к управлению осуществлением государственных программ и государственных закупок.

В силу свойственной рыночной экономике децентрализации управления воздействие государственных и муниципальных органов управления на экономические объекты ограничивается установлением общих норм и правил проведения хозяйственной деятельности, контролем за их соблюдением. Одновременно государство, местные власти оказывают поддержку, содействие тем предприятиям, организациям, компаниям, лицам, а также социальным процессам, в которых они заинтересованы исходя из поставленных целей и решаемых задач.

С учетом этих замечаний охарактеризуем более подробным образом, как функции управления и полномочия органов управления структурируются и разделяются по видам и уровням применительно к белорусской экономике.

Прежде всего, выделим два направления в государственном управлении экономикой, которые, к сожалению, не всегда различаются, разделяются, хотя между ними есть достаточно принципиальная разница. С определенной степенью условности эти части государственного управления могут быть названы прямым (непосредственным) государственным управлением и косвенным управлением — государственным регулирование экономики.

Прямое государственное управление распространяется на объекты государственной собственности и государственные организации и заключается в возможности непосредственных управляющих воздействий на эти объекты и протекающие в них процессы со стороны государственных органов управления, обладающих соответствующими полномочиями. По отношению к таким объектам и процессам государство вправе требовать их функционирования в соответствии с государственными планами и программами, нанимать, назначать и сменять руководителей, создавать и ликвидировать, покупать и продавать объект, претендовать на долю создаваемого ими дохода. В то же время государство в лице своих органов управления обязано оказывать необходимую финансовую поддержку таким предприятиям и организациям или полностью содержать их за счет средств государственного бюджета.

Государство вправе в рамках прямого управления делегировать полномочия управления своими объектами негосударственным, коммерческим структурам и организациям, вводить трастовое управление на определенный период на условиях, выгодных для государства, сохраняя при этом за собой ключевое право вернуть управление в собственные

руки. С другой стороны, применительно к объектам прямого управления государство может назначать свое уполномоченное лицо в качестве руководителя предприятия, организации, если того требуют обстоятельства дела (в обычной практике руководители нанимаются).

В то же время прямое управление вовсе не означает полную узурпацию государственными органами всех функций и полномочий управления экономическими объектами и процессами; определенная часть их остается за самими хозяйствующими субъектами. Однако во всех случаях государственные органы обладают правом проверки, контроля деятельности предприятий, организаций, находящихся в прямом управлении государства.

Непосредственными объектами прямого государственного управления являются государственные программы, государственные организации, средства государственного бюджета, государственные пакеты акций, особо важные объекты и ресурсы, например, вооружения, полезные ископаемые, исторические памятники, национальные фонды. К инструментам прямого государственного управления относят государственные стандарты, обязательные для соблюдения.

Субъекты прямого государственного управления – это преимущественно исполнительные органы государственной власти и в меньшей степени — законодательные и судебные органы, последние выполняют преимущественно контрольные, арбитражные функции управления.

Естественно, что чем выше уровень централизации управления экономикой в стране, тем большее количество экономических объектов и процессов охвачено прямым государственным управлением, тем шире круг функций и полномочий государства, принадлежащих государственным органам власти. И наоборот, децентрализация управления проявляется в передаче, делегировании функций и полномочий негосударственным органам, непосредственно хозяйствующим субъектам или в предоставлении возможности рыночным механизмам саморегулирования воздействовать на экономические процессы и направлять их в желаемое для государства и общества русло. Но и в условиях децентрализации государственного управления, рыночного саморегулирования всегда сохраняется ощутимая доля экономических объектов и процессов, управление которыми требует прямого государственного участия, вмешательства, ложится на плечи государства.

Рыночным отношениям в большей мере соответствует не прямое, а косвенное воздействие государства на хозяйственную деятельность. Косвенное государственное управление есть влияние государства на

хозяйствующих субъектов, на предприятия, компании, организации, предпринимателей, оказываемое посредством установления правил, норм, ограничений, подлежащих неукоснительному соблюдению в процессе осуществления самостоятельной экономической деятельности. Косвенное управление проявляется в форме принятия законодательных и других нормативных актов, регулирующих экономическую деятельность хозяйствующих субъектов. В силу этого обстоятельства косвенное государственное управление известно также под названием *государственное регулирование экономики*.

Совокупность государственных законодательных, нормативных актов, регулирующих экономическую, хозяйственную деятельность весьма обширна. Она начинается с Конституции страны и включает одновременно международные правовые акты, которые признало и которым присоединилось государство. Далее следуют законы страны объединенные в кодексы законов, такие, как гражданский, земельный, налоговый, таможенный и другие, а также отдельные самостоятельно действующие законы. В странах с президентской формой управления законам по силе и уровню действия приравниваются указы Президента страны. Наряду с законами федерального уровня в странах с федеративным государственным устройством принимаются законы субъектов Федерации, распространяющие свое действие на отдельный регион, относящийся согласно принятому в стране административно-территориальному делению к данной республике, краю, области (в США — это штаты, в Германии — земли, в Швейцарии — кантоны).

Указанные законодательные акты в той мере, в которой они относятся к экономическим объектам, процессам, отношениям, служат главными правовыми инструментами государственного регулирования экономики. А конкретные положения, правила, регламенты, нормы, ограничения, запреты, содержащиеся в законах, призваны быть экономическими рычагами государственного управления, элементами хозяйственного механизма государственного регулирования экономики. Так что результативность, эффективность косвенного государственного управления экономикой зависит от наличия, полноты, качества законодательной базы такого управления и законопослушности, соблюдения законов хозяйствующими субъектами.

Важно заметить, что законы страны распространяют свое действие не только на косвенное, но и на прямое государственное управление. Но характер их действия на эти формы государственного управления различен. По отношению к прямому управлению законы определяют,

кто, как, чем должен управлять, каковы полномочия органов управления, тогда как по отношению к государственному регулированию, законом устанавливаются только правила и нормы хозяйствования; остальное решает сам хозяйствующий субъект в соответствии с экономикой, рыночной ситуацией.

Косвенное государственное регулирование экономики осуществляется не только посредством принятия законов и контроля за их соблюдением, исполнением, но и с помощью вытекающих из законов, дополняющих их нормативных актов в виде постановлений, решений государственных органов, принятых ими положений, инструкций, правил, норм, регулирующих хозяйственную, экономическую деятельность.

Эффективным средством регулирования экономики в условиях рыночных форм и методов хозяйствования являются также государственные заказы на производство товаров, услуг, предоставляемые на договорной основе хозяйствующим субъектам, коммерческим организациям. Мощный инструмент косвенного управления, государственного регулирования — предоставление государственных льгот в виде частичного или полного освобождения от налогов, платежей, предоставление субсидий и других преференций.

Косвенное государственное управление осуществляют в той или иной форме все органы государственной власти, но определяющая роль принадлежит все же законодательным органам государственного уровня, принимающим государственные законодательные акты, в которых фиксируются правила и нормы экономического поведения, хозяйственной деятельности, представляющие регуляторы рыночной экономики.

Законодательные органы государственного уровня вправе выпускать и законы прямого действия. Тем самым законодательные органы управляют экономикой посредством принятия и изменения законов и постановлений, устанавливающих основополагающие принципы функционирования экономики, осуществления экономических отношений, использования экономических ресурсов. Роль законодателей в управлении экономикой и обществом сводится к принятию целесообразных, эффективных, действенных законов. После того как законы приняты, именно сами законы, а не отдельные люди должны править экономикой, а люди должны соблюдать законы и по необходимости их совершенствовать, следить за их исполнением. Так делается в подлинно правовом государстве, которым должна стать Республика Беларусь. Но до тех пор пока будет достигнуто такое состояние, принятые законы долж-

ны подкрепляться мерами, обеспечивающими их соблюдение предприятиями, организациями, гражданами.

Значительная роль в государственном регулировании принадлежит и тем исполнительным органам власти, которые выступают с законодательными инициативами, предлагают к рассмотрению проекты законодательных актов, определяющих характер и зону действия экономических регуляторов. Исполнительные органы обладают также возможностью сами выпускать нормативные акты ограниченного в сравнении с законами действия, определяющие меры прямого и косвенного воздействия на хозяйствующие субъекты.

Наряду с Правительством страны отдельные вопросы исполнительного управления экономикой решают министерства и ведомства страны. Министерства и ведомства (комитеты, департаменты, управления) делятся на отраслевые, территориальные, функциональные. Как ясно из названия, отраслевые министерства и ведомства управляют определенными отраслями хозяйства, а территориальные ведомства — территориями. Что же касается функциональных министерств и ведомств, то они призваны управлять государственным имуществом, обороной, безопасностью, банками, иностранными делами, внутренними делами, внешнеэкономическими связями, общими проблемами экономики, финансами, социальным обеспечением, государственной статистикой.

Правовые органы государственного управления участвуют в прямом и в косвенном управлении экономикой в той мере, в которой они придают юридическую форму соответствующим законодательным и нормативным актам, контролируют их исполнение и наказывают за неисполнение, разрешают споры между государством и хозяйствующими субъектами на предмет законности действий, связанных с государственным управлением и регулированием экономических объектов и процессов.

Несмотря на очевидные различия между прямым и косвенным государственным управлением между ними нет четкой, явно обозначенной границы. В отдельных конкретных формах, проявлениях прямое и косвенное управление трудно различимы, а то и просто сливаются. Так, например, налогообложение есть способ государственного регулирования в рыночной экономике, но взимание налогов — это прямое государственное управление.

Государственное управление в условиях государств с федеративным устройством разделяется на два уровня: государственное федеральное

управление и государственное управление экономикой субъекта Федерации — субфедеральное управление.

Государственное федеральное управление — это общегосударственное управление, распространяющееся на объекты федеральной собственности, на экономические процессы, имеющие значение в рамках, масштабах всей страны, на государственные организации федерального подчинения, объекты федерального уровня. Это одновременно управляющие воздействия со стороны органов федерального уровня на органы управления субфедерального и муниципального уровней.

Государственное субфедеральное управление — это управление, распространяющее свое воздействие на объекты собственности субъекта Федерации, на экономические процессы, имеющие значение в рамках, масштабах субъекта Федерации, на государственные организации субфедерального подчинения, объекты субфедерального уровня. Это одновременно управляющие воздействия со стороны органов управления субъекта Федерации на органы управления муниципального уровня.

Разделение государственного управления экономикой на федеральное и субфедеральное есть одно из проявлений демократизации управления. В то же время оно свидетельствует о повышении роли регионального управления экономикой в условиях перехода к экономике рыночного типа и передачи части функций отраслевого управления в руки органов управления региональной экономикой. Выделение двух уровней государственного управления экономикой призвано также разгрузить верхние эшелоны управления экономикой страны, сосредоточить их внимание на решении общегосударственных задач.

В рамках как федерального, так и субфедерального управления имеет место упомянутое выше прямое государственное управление экономическими объектами, процессами и косвенное государственное регулирование деятельности хозяйствующих субъектов с использованием системы экономических рычагов. Отметим также, что наряду с воздействием федерального управления на субфедеральный, субъекты Федерации имеют возможность влиять на федеральный уровень управления, однако в целом способность управлять «сверху вниз» обычно превосходит способность управлять «снизу вверх». То же самое относится и к взаимодействию управления на субфедеральном и муниципальном уровнях.

Приоритеты управления более высокого уровня иерархии проистекают из того естественного положения, что законодательные и другие нормативные акты, принятые на верхних уровнях, обязательны к ис-

полнению нижестоящими уровнями управления, в то время как акты нижестоящего уровня не распространяют свое действие на вышестоящий. В то же время, так как представители субфедерального, регионального уровня управления входят в органы управления федерального уровня, они способны влиять на решения, принимаемые этими органами. Аналогично представители муниципального уровня управления обладают возможностью оказывать влияние на управленческие решения, принимаемые на уровне субъекта Федерации.

В принципе, хозяйствующие субъекты (предприятия, организации, предприниматели), являющиеся в определенной степени объектами управления по отношению к федеральным, субфедеральным и муниципальным органам управления, также обладают некоторыми ограничениями возможностями влиять на указанные субъекты управления.

От государственного управления, понимаемого в узком смысле этого слова, отделяется, а точнее, — выделяется из него муниципальное управление. *Муниципальное управление*, часто называемое местным *самоуправлением*, представляет общественную, выборную форму управления на уровне территориально-административного образования, то есть города, района, поселка (см. подробнее гл. 3).

В целом следует помнить, что существует необходимость понимания изменчивости, динамизма структуры и функций органов государственного управления разных уровней, взаимоотношения прямых и косвенных методов государственного управления. В Республике Беларусь неустойчивость картины управления экономикой на разных уровнях обусловлена к тому же экономической нестабильностью, проведением преобразований реформ управления во имя интересов разных социальных групп.

2. СИСТЕМНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Для государственного управления системное представление о его компонентах, элементах и их взаимосвязях имеет принципиальное теоретическое и методологическое значение. От того, что понимается под системой государственного управления, какие и в каком порядке включаются в нее управленческие проявления, как они соотносятся между собой и приводятся в реальное взаимодействие, зависит почти все, что ассоциируется с государственным управлением. Следует выделить три логические схемы, посредством которых раскрываются различные аспекты системы государственного управления.

Прежде всего имеется в виду взаимосвязь субъекта государственного управления (государства) с управляемой общественной системой (управляемыми объектами). Однозначно можно сказать, что субъект государственного управления не может существовать без соответствующих управляемых объектов и только в совокупности они могут образовывать систему государственного управления. Последняя призвана обязательно охватывать: а) организацию и функционирование субъекта управления — управляющую систему; б) структуру взаимосвязей управляющей системы с общественной системой — управляемыми объектами; в) компоненты общественной системы или их отдельные проявления, которые создают во взаимосвязи структуру управляемой системы и непосредственно воспринимают государственно-управляющие воздействия либо участвуют в их формировании.

Объем и содержание такой системы определяются характером взаимосвязей между субъектом и объектами государственного управления, из-за чего система субъектно-объектных зависимостей характеризуется в широком и узком смысле слова. В широком смысле: субъект управления (государство как управляющая подсистема) — взаимодействия (подсистема прямых и обратных связей) — общественная система (подсистема компонентов общества, подверженных государственному уп-

равлению). В такой системе субъект управления (государство) обуславливает государственно-властный характер и преимущественно правовую форму взаимосвязи и взаимодействия соответствующих сторон. Общественная система формирует главным образом содержание взаимодействия как диалектическое сочетание закономерностей, потребностей и интересов общественной системы и возможностей (организующе-регулирующих потенций) субъекта управления. Здесь особая роль отводится закономерностям, потребностям и интересам общественной жизнедеятельности.

В узком смысле, как уже непосредственно реализуемое, практически осуществляемое управление, система субъектно-объектных зависимостей включает: субъект управления — воздействия — управляемые объекты, где преимущество ни стороне субъекта управления, а управляемые объекты воспринимают его решения и действия и используют их в процессе собственного функционирования. В данной схеме воздействия вычлняются из взаимодействий и берутся в готовом, сформированном виде; в общественной системе также выделяются только те ее стороны и проявления, которые подлежат государственно-управляющим воздействиям.

Кстати, с точки зрения взаимосвязей в системе субъектно-объектных зависимостей само государственно-управляющее воздействие можно охарактеризовать как общественную потребность, интерес и цель в управлении (организации общественных связей), осознанные субъектом управления (его компонентами), юридически нормативно выраженные и практически осуществленные в его решениях и действиях.

Система субъектно-объектных зависимостей в указанных аспектах проявляет себя не только при формировании и реализации управления как определенной целостности: в каждом управленческом акте, действии, отношении она объективно обуславливает и предполагает присутствие трех элементов: субъекта управления или его отдельного управляющего компонента (государственного органа, должностного лица, участника управления); создаваемого и реализуемого им управляющего воздействия; объектов воздействия, главным образом, в виде деятельности организаций, учреждений, предприятий, отдельных граждан (в том числе и входящих в состав субъекта управления).

Определяющей доминантой элементов государственного управления является его общественно-политическая природа.

Именно она воспринимает объективные основы и субъективный фактор государственного управления, непосредственно связана с уп-

правляемыми объектами и, в свою очередь, влияет на элементы государственного управления (цели, функции, организацию и т.д.) как напрямую, придавая им формационные качества, так и косвенно, через внутренние взаимозависимости самих элементов. В результате в государственном управлении создается устойчивый и достаточно крепкий «каркас», несущий на себе все динамические элементы. Его можно представить в следующей логической схеме: «природа → цели → функции → структура → процесс → (принципы)». Последнее слово взято в скобки, потому что, в отличие от других элементов управления, принципы олицетворяют научные положения, определенные теоретические выводы. Остальные элементы «материализованы» в управлении.

В названной системе онтологических элементов государственного управления существует последовательная и жесткая детерминация. Это значит, что если изменяется, обновляется, наполняется чем-то новым один элемент, то эти изменения должны вызывать в других адекватные преобразования. И начинать здесь надо с анализа изменений в природе целей государственного управления, а не наоборот — с элементов управленческого процесса, как это распространено на практике. В рационально поставленном государственном управлении каждый последующий элемент должен подчиняться предыдущему и обслуживать его.

При описании системных связей государственного управления надо учитывать, что перечисленные элементы сами обладают сложной, многоуровневой и иерархической организацией, проявляют себя в виде определенных подсистем: подсистема целей, функциональная структура, организационная структура, подсистема управленческой деятельности и, конечно, подсистема принципов. Поэтому ее трудно изобразить схематически, но каждый, кто теоретически или практически связан с управлением, должен отчетливо представлять, что с каким бы единичным элементом управления он не имел дело — компетенцией государственного органа, формами и методами его деятельности, его решениями или организационными мероприятиями, — этот элемент вписан через группу однозначных элементов в систему онтологических элементов государственного управления.

Данную систему с известной долей условности можно назвать статичной, ее надо уметь строить и преобразовывать, правильно располагать элементы по горизонтали и по вертикали, содержательно, а не формально сочленять между собой. Эта система, разумеется, существует не сама по себе и не для поддержания собственного функционирования —

она постоянно взаимодействует с обществом и поддерживает соответствующие взаимосвязи посредством динамических, т.е. постоянно и активно изменяющихся элементов.

Государственное управление — это явление субъективное. Значит, «погружаясь» в объективное, стремясь своими возможностями способствовать его развитию, субъект управления использует для этого множество элементов, которые являются продуктом сознания людей. К ним можно отнести: информацию, знания, организационные и нормативные ресурсы, идеи (модели), экспертные оценки, решения (управляющие воздействия), действия государственных служащих и других участников управленческих процессов, субъективные результаты управления, которые характеризуют не только объективное осуществление потребностей и интересов, но и отражение всего этого в мыслях и чувствах людей. Все такие субъективные элементы проявляют себя в управлении тоже не в хаотическом, сумбурном виде, а как определенная система, выразить которую целесообразно следующим образом: «информация → знания → ресурсы → идеи (модели) → экспертные оценки → решения → действия → результаты».

В этой системе гносеологических элементов государственного управления заключена важная логика управленческой деятельности, понимание и соблюдение которой помогает при решении конкретных управленческих задач. Ведь в зависимости от информации, служащей импульсом для определенного управленческого цикла, приходится изыскивать соответствующие знания, ориентироваться на правовые нормы и процедуры, имеющиеся материальные и финансовые ресурсы, организационные формы, обосновывать предложения, различные варианты решения вопроса, выверять их через экспертизу и воплощать в решениях, вызывающих нужные действия. И так каждый раз по бесчисленному количеству проблем, выдвигаемых общественной и личной жизнью людей.

Думается, что в совокупности и взаимосвязи системы субъектно-объектных зависимостей, онтологических и гносеологических элементов государственного управления создают достаточно полное представление о системном строении государственного управления. Одновременно эти системы и механизмы служат методологической основой его анализа, использования возможностей и совершенствования.

Системное «видение» государственного управления предполагает четкое усвоение той истины, что среди его элементов нет ни одного, который мог бы сам по себе содержать сущность государственного уп-

равления и решать какую-либо управленческую задачу. Чтобы понять (и практически использовать) управленческий смысл любого элемента государственного управления, следует изучить, с одной стороны, предшествующие элементы, влияющие на него, которые он как бы «вбирает» в себя и передает по цепи элементов, а с другой — те, которые идут следом за ним.

Причем имеются в виду не только собственно управленческие (онтологические) характеристики элементов государственного управления, но и их отражение в сознании участников управленческих процессов (гносеологические аспекты). Последнее особенно актуально по причине все еще низкой политической и управленческой культуры очень многих лиц как в государственном аппарате, так и за его пределами, некачественной и фрагментарной управленческой информации и т.д., распространено непонимание содержания и назначения различных элементов государственного управления, а иногда и превратное, извращенное их понимание. В результате не всегда используются те элементы, которые пригодны для решения соответствующих управленческих задач, а если и используются, то не в самом рациональном сочетании. Неслучайно в управлении требуется органичное единство знаний, искусства и опыта.

Необходимым методологическим требованием при описании любой подсистемы государственного управления (и любого ее звена) — от управляемого объекта (предприятия, организации, учреждения и т.д.) и до высшего уровня государственной власти — является «охват» всего многообразия взаимодействующих элементов и представление их в виде единой взаимообусловленной конструкции (объективной системы).

Прямые и обратные связи в системе государственного управления. Вопрос этот заслуживает самого пристального изучения, ибо многими он умышленно запутан. Некоторые исследователи видят эти связи прямыми, жесткими, деспотическими, без которых, по их мнению, невозможно обеспечить управление общественными процессами. Другие утверждают, что в этих связях царит произвол эгоистического «я хочу», который игнорирует управляющие воздействия, а обратным связям придает хаотический характер в виде бесконечных требований и нареканий.

Дополнительные неопределенности в данном вопросе возникли при становлении демократического правового государства, построенного на принципе федерализма. Социологически обоснованный отказ от вертикальной соподчиненности представительных органов государствен-

ной власти и местного самоуправления привел к тому, что нижестоящие органы стали считать себя свободными от законодательных актов вышестоящих, из-за чего возникли трудности с формированием и действием целостного, согласованного правового «поля» в рамках государства. К тому же нарушился принцип законности, без которого не может быть правового государства. Логически понятное отсутствие соподчиненности представительных органов стало по аналогии переноситься на органы исполнительной власти, которые без строгой вертикальной соподчиненности теряют способность к управлению.

Но как бы ни трактовали государственное управление, в нем обязательно должны быть представлены управляющие воздействия, пронизывающие и подчиняющие себе многообразные элементы (и компоненты) государственного управления и вводящие их в управляемые объекты. Если управляющее воздействие, рожденное в любом государственном органе, не доходит до человека в управляемом объекте и не влияет на его поведение и деятельность, то государственное управление как таковое не реализуется. Убери систему управляющих воздействий — и управление со стороны государства развалится на отдельные части и элементы (уже не подсистемы и не звенья), которые начнут действовать разрозненно, противоречиво, в конкурентной, а то и конфликтной истощающей борьбе. Смысл государственного управления в том-то и состоит, чтобы обеспечить в обществе, разделенном на множество социальных сил и интересов, определенное спокойствие, согласованность, целесообразность сознания, поведения и деятельности людей, гармонизацию отношений и поступательное развитие.

Актуальность прямых вертикальных связей вместе с тем не противоречит широкой автономии (свободе и самостоятельности) компонентов государственного управления (подсистем органов субъектов федерации и административно-территориальных образований, государственных органов и должностных лиц, других участников управленческих процессов) и установлению между ними содержательных горизонтальных взаимосвязей. Наличие сильных горизонтальных взаимосвязей как раз и придает системе государственного управления законченный пирамидальный, вид с мощно развитыми нижними пластами.

Понимание государственного управления как явления, в центре которого стоит управляющее воздействие, не противоречит и другому его пониманию как организационного сотрудничества государства с коллективными и индивидуальными членами общества, обеспечивающего целесообразное и эффективное функционирование и развитие обще-

ственной жизнедеятельности. В прямых связях выделяются преимущественно управляющие воздействия. В обратных — на первое место выдвигаются моменты сотрудничества, взаимодействия, инициативы снизу, восприятия прямых связей, их результативности и др. Это не только реакция на управляющие воздействия, но и постановка вопроса об их создании. И проблема заключается в соотношении прямых и обратных связей в системе государственного управления.

Перекося в сторону прямых связей может способствовать авторитарной бюрократизации государственного управления и резкому снижению его рациональности и эффективности, а в сторону обратных связей (при наличии множества разноречивых источников) — параличу, распаду управления, когда каждый считает только с собой и добивается реализации только собственного интереса.

Прямым связям в системе государственного управления посвящена значительная научная литература, в частности в области административного права. Поэтому хотелось бы остановиться только на характеристике обратных связей, которые в теории государственного управления почти не освещались.

Впервые роль обратных связей в организации и функционировании самоуправляемых систем была проанализирована в работах Н. Винера, Г. Клауса, Л. Берталанфи. Н. Винер обратную связь понимал как «свойство, позволяющее регулировать будущее поведение прошлым выполнением приказов». [2] Специальную работу принципу обратной связи посвятил Л.А. Петрушенко, который увидел его суть в том, что «любое отклонение системы управления от заданного состояния является источником возникновения в системе нового движения, всегда направленного таким образом, чтобы поддержать систему в заданном состоянии». [12]

В системе государственного управления представляется возможным выделить два типа обратных связей: объектные и субъектные, что связано с местом их становления и реализации.

Объектные обратные связи отражают уровень, глубину, адекватность восприятия управляемыми объектами управляющих воздействий компонентов субъекта государственного управления, действительную роль последних в их функционировании и развитии. Ведь каждому управляющему компоненту необходимо достоверно и своевременно знать, как же воплощается его активность в функционировании управляемых объектов и прежде всего доходят ли вообще до них его идеи, замыслы, цели, зафиксированные в решениях управляющие воздействия.

Отсутствие или неполнота содержательных и правдивых объектных обратных связей не позволяют определять рациональность и эффективность организации и деятельности субъекта государственного управления (его подсистем, отдельных компонентов) и вырабатывать меры по их повышению. Плохо в таком случае представляются и потребности, интересы и цели управляемых объектов.

Субъектные обратные связи характеризуют целесообразность и рациональность собственной, внутренней организации и деятельности субъекта государственного управления в целом, его подсистем, звеньев и отдельных компонентов. Сложность, иерархичность, многокомпонентность и многоэлементность государства как управляющей системы, каждой его структурной части обуславливают актуальность и управленческую значимость субъектных обратных связей. Они дают возможность увидеть, понять и оценить, как каждый нижестоящий уровень реагирует на решения и действия вышестоящего, насколько и каким образом он учитывает их в своей деятельности, что происходит в результате его собственной активности, каково его реальное отношение к вышестоящему уровню и многое другое. Здесь нельзя обойти вниманием явления извращения информации, прямого обмана, коррупции, которые создают ложную картину управленческих процессов.

К субъектным обратным связям относятся: контроль, анализ и оценка организации и деятельности государственных органов, выполнение своих обязанностей должностными лицами, отчеты, информации и т.д. Эти связи особо значимы в государстве, где существуют разделение власти, федеративное устройство, развитое местное самоуправление. Здесь абсолютизация самостоятельности, забвение интересов других подсистем государственных органов, искусственное противопоставление своих полномочий полномочиям иных структур могут привести к обрыву обратных связей и превращению субъекта государственного управления в конгломерат частей, которые не понимают и не поддерживают друг друга, более того, борются между собой. О каком-либо государственном управлении в таких условиях не стоит и говорить. Субъектные обратные связи соединены с объектными обратными связями, как бы встроены в них. Объектные обратные связи отражают плотность и надежность взаимодействия государства с управляемыми объектами, показывают содержание и объем их информационного обмена между собой, позволяют определять степень овладения управляющими компонентами процессами общественной жизнедеятельности, ориентируют на выявление общей социальной эффективности государственного

управления. Значит, только в единстве с объективными обратными связями субъектные обратные связи в состоянии отражать обоснованность организации и деятельности каждого управляющего компонента.

Типичное и уникальное в государственном управлении. Системный характер государственного управления, объективно связывающий все его компоненты и элементы в определенную динамическую целостность, вполне резонно требует выделения в государственном управлении чего-то общего, распространенного, в какой-то мере универсального и одновременно индивидуального, неповторимого. Исторический анализ теоретических постулатов и практических действий в области государственного управления, по крайней мере в течение XX в., позволяет утверждать, что у нас часто отождествлялись и отождествляются понятия единство, унификация (шаблонирование) и типичное. Считается, что чем больше будет унифицированных элементов, чем повсеместно утверждается один и тот же шаблон, тем надежнее единство системы государственного управления. Вот и навязываются «сверху» структуры, компетенции, штаты, одинаковые для всех государственных органов, подгоняются под один уровень управляемые объекты, унифицируется правовая регламентация способов реализации управленческих функций и осуществления управленческой деятельности. В государственном управлении, к сожалению, однозначный подход к огромному многообразию общественных явлений и ситуаций распространен пока довольно широко.

Такой однозначный подход нельзя ассоциировать с типичным в государственном управлении. Типичное означает не унификацию, не шаблонирование, а выделение наиболее общего, определяющего, характерного, того, что отражает явление, процесс в главном и «схватывает» в нем самое существенное. Типичное — это общее качество множества элементов, в каждом из которых оно может быть представлено в различных количественных параметрах. Типичное не должно проявляться в равной мере повсеместно и подчинять себе все свойства элементов. Достаточно и того, что оно обуславливает некое начало, служащее основанием формирования системных взаимосвязей.

В данном контексте важны два теоретических положения, раскрывающих суть методологии подхода к проблеме типичного. Прежде всего имеются в виду ограничения, объективно накладываемые на систему государственного управления. Их учет ориентирует на то, что может быть типичным в государственном управлении. Такие ограничения создаются, во-первых, объемом и характером жизнедеятельности людей,

которая приобретает общественно значимый, публичный уровень, затрагивает интересы других людей и тем самым подлежит государственному управлению; во-вторых, стихийными механизмами, которые действуют в процессе жизнедеятельности людей и находятся за пределами человеческого познания и управления; в-третьих, все расширяющимися самоуправленческими механизмами в деятельности управляемых объектов, что свидетельствует о новых закономерностях в активности человеческого фактора; в-четвертых, управляющим воздействием на общественные процессы других субъектов управления; в-пятых, целесообразностью самой государственно-правовой организации и регулирования соответствующей жизнедеятельности людей. Ограничения способствуют выделению из общетипичного именно того, что может быть типичным и в государственном управлении.

Второй важный момент, влияющий на количество, содержание и характер типичности элементов государственного управления, связан с иерархическим, пирамидальным строением субъекта государственного управления и соответственно неодинаковым отражением многообразия управляемых объектов на различных его уровнях и в разных звеньях. Ведь объективно необходимое многообразие взаимосвязей управляемых объектов, подлежащих государственному управлению, призван отражать субъект государственного управления в целом, а вовсе не каждая его подсистема, а тем более не каждый орган. Здесь должна действовать дифференциация, конкретизация и специализация государственно-управляющих воздействий.

Особое значение имеет уровень субъекта государственного управления, ибо по мере его повышения неизбежно идет сужение, ограничение и обобщение многообразия охватываемых управлением взаимосвязей. Среди них отбираются наиболее важные, сущностные, играющие роль в обеспечении жизнедеятельности определенных подсистем или всей системы государственного управления. Отсюда следуют выводы:

а) многообразие управляемых объектов отражается и охватывается в пределах субъекта государственного управления влиянием всех его компонентов;

б) иерархическое, пирамидальное строение субъекта государственного управления обуславливает иерархическое, пирамидальное отражение многообразия управляемых объектов в структуре организации и деятельности этого субъекта.

По этой причине типичное вовсе не обязано охватывать все многообразие проявлений государственного управления, подгонять их под

себя, втискивать в свои параметры. С другой стороны, не все, что написано в постановлениях и распоряжениях, инструкциях и приказах и выдается за типичное, на самом деле является таковым.

Многие полагают, что в условиях демократии и самоуправления типичное вообще становится излишним и должно быть отброшено как наследие авторитарной бюрократии. Но при таком подходе смешиваются совершенно разные явления: свобода предполагает, конечно, безграничные возможности для творческого поиска, инициативы и самостоятельности, но в то же время необходимость действовать наиболее целесообразно и эффективно объективно сужает выбор и в какой-то мере самими целями и ожидаемыми результатами уже предполагает его.

Ведь любой разумный человек обычно хочет не только решить ту или иную задачу, достичь поставленной цели, но и сделать это с максимальной пользой и минимальными затратами (ресурсов, времени, собственных сил и т.д.). И тут ему поневоле приходится обращаться к типичному, к тем способам и методам, формам и средствам, с помощью которых уже решались или решаются подобные задачи, тщательно изучать это типичное и использовать применительно к своей ситуации. Право, нельзя же каждый раз изобретать колесо, т.е. не опираться на те знания и опыт, которые уже приобретены и стали достоянием общественной практики.

В мире изыскиваются все новые формы и методы организации и деятельности, основывающиеся на развивающейся технологии, совершенных механизмах и их полноценном использовании. Все интересное, конструктивное и перспективное следует не только замечать, обобщать, пропагандировать, но и превращать в типичное, в широко применяемое многими.

Можно привести следующие примеры такого типичного. Так, исследователи из США Т. Питере и Р. Уотермен, проанализировав организацию и деятельность нескольких десятков преуспевающих компаний, обнаружили в них ряд типичных проявлений, которые выразили посредством следующих парадигм: 1) ориентация на действие; 2) лицом к потребителю; 3) самостоятельность и предприимчивость; 4) производительность от человека; 5) связь с жизнью, ценностное руководство; 6) приверженность своему делу; 7) простая форма, скромный штат управления; 8) свобода действий и жесткость одновременно. (13) В этих парадигмах отражено многое из того, что сегодня должно быть присуще множеству структур как в области менеджмента, так и в сфере госу-

дарственного управления. Польский автор С. Ковалевски полагает, что аппарат административного управления должен раскрываться по таким типовым направлениям: построение аппарата – рабочее место служащего, структурные подразделения, диапазон и сфера руководства, связи между организационными единицами, вспомогательные и штатные службы; трудовые процессы и служебные отношения — функции руководителей, оценка действий подчиненных, способ формирования поручений, мотивация хорошей работы; служебный контроль, оценка, поощрения и взыскания, административный контроль; отношения с обществом – посетитель, его техническое обслуживание. [4] Практически в каждой серьезной работе по управлению отчетливо просматривается стремление авторов выделить в качестве типичного то, что благоприятствует достижению управленческих целей и осуществлению управленческих функций.

В государственном управлении наряду с типичным важное место принадлежит уникальному, т.е. единичному, самобытному, неповторимому. Ведь часто государственным органам приходится действовать в так называемых «внештатных» ситуациях, не имеющих аналогов. А если говорить о низовых органах иерархической структуры государственного управления, то почти все они находятся в своеобразных природных, производственных, социальных и демографических условиях. Неповторимым является и человеческий потенциал государственных органов, определяющий своеобразное эвристическое начало в реализации их компетенции.

Уникальное связано также с известной свободой и творческим подходом в государственном управлении. Даже использование типичного не может быть шаблонным или сугубо формальным. Управление не конвейерная технология, в которой каждый в соответствии со своим местом в ней выполняет ежедневные, однообразные, механические операции. Значит, типичное, для того чтобы «привиться», упрочиться и дать положительные результаты, должно учитывать совокупность конкретных обстоятельств и особенности движущих сил. Иными словами, уже в нем содержится момент уникальности. Но в большинстве своем участники управленческих процессов при решении управленческих задач сталкиваются с такими ситуациями, располагая при этом условиями и ресурсами, не дающими возможности использовать готовые рецепты. Приходится исходя из собственных знаний и интуиции создавать свой прогноз развития, свои модели, давать свои ответы, намечать цели и пути практических действий. А поскольку жизнь непрерывно изменя-

ется, то и в управлении надо постоянно искать, по-новому осмысливать происходящее, двигаться вперед, создавать оригинальное, т.е. воспроизводить уникальное.

Надо сказать, что возможность и необходимость уникального выводят нас на управленческий эксперимент, а значит, и на развитие управления. Признать отсутствие уникального и существование только типичного означает возврат к консерватизму, застою, окостенелости управления. По сравнению с типичным, причем даже передовым и эффективным, все новое всегда уникально, ведь оно возникает в единичном варианте и постепенно отвоевывает себе «место под солнцем», шаг за шагом доказывая свою рациональность и постепенно превращаясь в типичное. Такова диалектика развития, перехода из одного качества в другое любого общественного явления.

История, к сожалению, богата примерами, когда уникальное плохо воспринимается системой государственного управления, особенно ее верхними уровнями, зачастую отвергается ими. Многие начинания, рационализации, новые формы и методы, изобретения, ноу-хау в области государственного управления, которые рождались талантом людей, так и остались в единичном или нескольких экземплярах на бумаге, в лучшем случае о них информировали общественность средства массовой информации. К сожалению, обычно на практике утверждается вовсе не уникальное и даже не типичное, а что угодно, приемлемо для того или иного «начальника» — большого и малого.

Необходимо кардинально изменить отношение к уникальному в мировоззрении и психологии управляющих и управляемых, а также в организационных и нормативных подсистемах управления и открыть дорогу управленческому творчеству, юридически закрепить право на управленческий эксперимент. Ведь если ситуация здесь останется прежней, то вряд ли процессы повышения рациональности и эффективности государственного управления пойдут быстрее и успешнее, само же уникальное может быть дискредитировано, извращено, использовано с противоположным эффектом.

Итак, типичное и уникальное — вот источники качественного совершенствования государственного управления, сочетание которых создает внутренние импульсы его саморазвития. Это следует помнить и использовать на практике.

Многообразие — условие устойчивости и динамизма системы государственного управления. В завершение темы о государственном управлении как системном общественном явлении хотелось бы отме-

тить, что как государство (по своим причинам), так и общество весьма заинтересованы в том, чтобы в любой момент при возникновении самых неожиданных проблем система государственного управления всегда была действенной, рациональной и эффективной. Вопрос в том, как этого добиться, какие использовать средства и ресурсы.

В последние годы справедливо подвергается критике советская авторитарная бюрократия, которая социалистическую идею свободы и равноправия трудящихся превратила чуть ли не в ее противоположность.

Ахиллесовой пятой нашего государственного управления независимо от его формационных особенностей фактически всегда были единообразие, централизм, унифицированность, безответственность первых лиц, формализм, которые не давали ему ни устойчивости, ни динамики. Неустойчивость происходила (да и происходит) потому, что при унифицированности элементов государственные органы «схватывают» адекватно только отдельные стороны, моменты управляемой действительности, в то время как другие проявления просто втискиваются в искусственно созданные для них структуры, формы и методы. Естественно, что все искусственное (шаблонное) им мешает, они хотят из него вырваться. Управление становится как бы чуждым, враждебным управляемым объектам.

Для сохранения и навязывания искусственного государственным органам приходится постоянно бороться с отклонениями, преодолевать сопротивление «среды». В результате система государственного управления погружается в состояние напряженности, зыбкости, внутренней конфликтности. Но поскольку жизнь всегда сильнее любых догм и канонов и рано или поздно прорывает их сеть, то государственное управление подвергается деформациям, надолго выводящим его из строя: начинаются революции, реформы, а общество теряет управляемость.

Динамизм государственного управления утрачивается по той причине, что участниками управленческих процессов всегда являются люди и любая унификация их отношений ведет к закостенению, формализации и омертвлению жизни. Не срабатывают здесь даже периодические реформы, пусть самого радикального свойства, ибо и они часто охватывают лишь отдельный круг явлений, оставляя многие из них вне преобразований, и не продвигают, как правило, развитие, а лишь компенсируют его отсутствие и влекут за собой существенные и безвозвратные общественные издержки.

Выход существует, он найден во многих странах, но в наших условиях требует совершенно нового мышления, решительного отказа от традиционных подходов. Речь идет не просто о реализации концепций (в мировой трактовке) разделения власти, федерализма, децентрализации, деконцентрации и других в государственном управлении. Имеется в виду признание системы государственного управления в качестве органичной системы, составные части и элементы которой многообразны и способны к непрерывному саморазвитию.

Разумеется, что статусы государственных органов и государственных должностей — это юридические установления и в известной мере они должны быть стабильными, но реальное функционирование им задают люди. Поэтому ни один однотипный орган и ни одна однотипная должность не реализуются абсолютно одинаково. Их человеческий потенциал предопределяет многообразие конкретных и дифференцированных способов, форм, методов, операций и процедур по созданию и реализации управляющих воздействий. Реально нужно стремиться к тому, чтобы путем установления компетенции государственного органа, обязанностей и полномочий по государственной должности ограничить произвол и добиться согласования управленческих решений и действий. Творчество же всегда будет оставаться за человеком.

Первая проблема, которая при этом возникает, заключается в том, каким образом и насколько система субъекта государственного управления может охватывать и воспроизводить систему многообразных управляемых объектов. При ее рассмотрении нередко ссылаются на кибернетический закон У. Р. Эшби, согласно которому для обеспечения гомеостазиса динамической системы необходимо, чтобы многообразие управляющих параметров соответствовало многообразию составляющих управляемых объектов. Закон этот, в общем, верен для кибернетических систем, но при применении в государственном управлении он нуждается в поправках на способность управляемых объектов к самоорганизации и самоуправлению.

Значит, субъект государственного управления не должен буквально повторять или воспроизводить в себе развивающееся многообразие общественной жизни. Вместе с тем он не может и не реагировать на происходящее, оставаясь как бы в стороне. Решение такой дилеммы в том, чтобы, с одной стороны, ограничить разумными и достаточными пределами вмешательство государственного управления в общественную жизнедеятельность людей, дав простор ее естественным законам и формам, а с другой — сделать весьма многообразными и адаптацион-

ными сами управленческие процессы. Главное для субъекта государственного управления и его отдельных компонентов — найти в управляемых объектах управляющие и контрольные параметры, а также «критические» (болевые) точки, воздействуя на которые можно сохранять или преобразовывать их состояние.

Вторая проблема заключается в придании субъекту государственного управления такой конфигурации и таких свойств, которые, с одной стороны, позволяли бы использовать совокупную мощность государственного управления наиболее рационально и эффективно, а с другой — способствовали интеллектуальному усилению этой мощности при снижении удельного веса материальных затрат на нее. Первая часть данной проблемы требует умелого распределения целей и функций государственного управления по иерархической пирамиде государственных органов и государственных должностей. Причем распределения как по вертикали — принципы федерализма и самоуправления, так и по горизонтали — принципы специализации и комплексности управления. Необходимо слаженное и скоординированное развитие самостоятельности и ответственности человека, общественных самоуправленческих механизмов, общественного управления, менеджмента, местного самоуправления и государственного управления.

Логично, что многообразие форм и видов собственности, свободный рынок, международный обмен предполагают и предопределяют многообразие организационных структур хозяйствования — ведения экономических и социальных процессов. Ими могут быть как крупные, диверсифицированные концерны, консорциумы, ассоциации, научно-производственные и производственные объединения, агропромышленные комплексы и фирмы, так и одновременно, рядом с ними и даже в их структуре — средние и мелкие предприятия, вплоть до основанных на семейном труде. Все зависит от объемов и технологии деятельности, охватывающей стадии производства, распределения, обмена и потребления.

Вторая часть названной проблемы обуславливает актуальность создания системы по развитию человеческого потенциала государственного управления. Здесь необходим комплексный подход, предполагающий управленческую, подготовку не только собственно управленческих кадров либо государственных служащих для государственного управления, что у нас традиционно подразумевается, но и тех, кто находится в управляемых объектах, ориентируется на управляющие воздействия и воспринимает их. Ведь если те, кто по разным основаниям и

причинам включается в управленческие процессы, не будут понимать значение и смысл государственного управления, то они не смогут разделять его идеологию и ценности, проводимую им государственную политику. В этом случае трудно надеяться на то, что государство сможет объективно реализовать стоящие перед ним цели.

Вся система образования, воспитания и информации в обществе должна постоянно и неуклонно формировать управленческую культуру людей.

В качестве примера приведем обзор известной всему миру «мягкой» системы управления, сделанный американским ученым Ч. Макмилланом. Эта система – отражение глубоких исторических традиций, сложившихся в отношениях между людьми на всех уровнях, которые вплетены в ткань современного общества посредством семейных, школьных, корпоративных связей (школа – университет, университет – компания, компания – поставщик, бизнес – правительство, промышленность – торговля, корпорация – банк, торговая ассоциация – правительственный департамент и т.д.). Эти связи составлены из многообразной и всеохватывающей мозаики личных отношений, коллективной работы, совместной учебы, одинакового социального происхождения. В японской культуре информация, ценностные установки, традиции, навыки становятся инструментами выработки и достижения общих целей. [6] Вот понимание связанности управления с обществом, а общества с управлением.

Третью, в известной мере обобщающую, проблему можно сформулировать в виде свода правил, которые должны быть разработаны и реально использоваться для обеспечения многообразия и целостности системы государственного управления. Не претендуя на исчерпывающий перечень, хотелось бы предложить следующие правила дифференциации и согласования различных элементов государственного управления, способные придать устойчивость и динамизм соответствующей системе.

При формировании «деревя целей»:

- четкое выделение главной цели, ради осуществления которой что-то создается в государственном управлении;
- правильное определение обеспечивающих целей (целей-средств), достижение которых способствует главной цели;
- прогностический учет производных или побочных целей, которые могут возникнуть при реализации главной и обеспечивающей цели и увести подсистему или ее отдельные элементы в сторону.

При построении функциональной структуры:

- предоставление подсистеме государственных органов (либо одному органу) управленческих функций, совместимых по направленности, предмету, содержанию и формам осуществления;
- сосредоточение в подсистеме достаточно насыщенного, концентрированного объема управленческих функций, позволяющего самостоятельно реализовать комплексные управленческие задачи;
- обеспечение достаточного разнообразия управленческих функций с тем, чтобы они в общей совокупности и при комбинировании отдельных из них соответствовали месту, роли и целям подсистемы управления;
- «наполнение» управленческих функций адекватными их содержанию и объему организационными, юридическими, информационными и иными ресурсами.

При создании организационной структуры:

- распределение общего объема организационного потенциала по вертикали и по горизонтали таким образом, чтобы общее, коллективное осуществление управленческих функций и полномочий подсистемы управления органично сочеталось с индивидуальным и ответственным ведением конкретной управленческой работы;
- установление отчетливо видимых субординационных взаимосвязей, вычленяющих руководящие центры, оперативно-исполнительские процессы, обслуживающие действия, линии подчинения и контроля;
- обязательное формирование координационных, горизонтальных взаимосвязей между одно- и разновидными элементами с тем, чтобы они имели значительный объем свободного, самостоятельного согласования своих действий;
- неременное выделение реординационных (инициирующих снизу) взаимосвязей, обеспечивающих самостоятельность и самоуправляемость нижестоящих элементов, а также их способность влиять на вышестоящие;
- согласованное «расположение» человеческого субстрата организационной структуры и технических средств управления, ведущее к повышению продуктивности управленческих усилий.

При организации управленческой деятельности:

- обеспечение совпадения социальной роли элементов государственного управления и возможностей людей, призванных его реализовать;

- использование многообразных форм и методов осуществления одного и того же элемента государственного управления;
- последовательная ориентация при работе с элементами государственного управления на их информационное, психологическое и педагогическое восприятие всеми участниками управленческих процессов.

Системное освоение названных правил может способствовать развитию многообразия государственного управления и приданию ему необходимых устойчивости и динамики.

Понятие и виды функций государственного управления. Цели и функции государственного управления взаимообусловлены. Если первые должны давать ответ на вопрос: что делать?, то вторые — на вопрос: как делать?

Понимание сущности функций государственного управления (собирательное понятие) исходит из сущности государственного управления. Поскольку управление довольно часто рассматривается через деятельность, то в научной и учебной литературе можно встретить трактовку функций управления как определенных видов труда, трудовой деятельности, отрасли работы в сфере управления, элементов управленческого процесса, стадий управленческого цикла и т.д. Такая подмена элементов управленческой деятельности управляющими воздействиями деформирует всю систему государственного управления, в результате чего управление приобретает призрачный, иллюзорный характер.

Практика управления убедительно показывает, что многие виды, формы, методы, процедуры и т.п. управленческой деятельности не выходят за пределы определенного органа (аппарата) управления, не соприкасаются ни с другими государственными органами, ни с управляемыми объектами, а представляют собой так называемую внутриаппаратную работу. Разумеется, многие из них связаны с формированием и реализацией управляющих воздействий, которые непосредственно организуют управляемые объекты, оказывают влияние на активность других самостоятельных компонентов субъекта управления, выражают взаимодействие управляющей и управляемой систем и внутри них, но все же большинство из этих элементов управленческой деятельности не являются сами по себе управляющими факторами.

Целесообразно к функциям государственного управления относить конкретные виды управляющих воздействий государства, отличающие-

ся друг от друга по предмету, содержанию и способу сохранения либо преобразования управляемых объектов или его собственных управляющих компонентов. Функция управления — это реальное, силовое, целенаправленное, организующее и регулирующее влияние на управляемое явление, отношение, состояние, которое они воспринимают и не которое реагируют.

Предмет функций управления указывает на стороны, аспекты, проявления общественной системы, подлежащие управляющему воздействию государства (его органов). Для функции регулирования, к примеру, это конкретные отношения между людьми, ставшие актуальными для общества. Содержание функций управления выражает смысл и характер управляющего воздействия; у названной выше функции это создание или применение необходимых социальных норм (труда, поведения и т.д.). Способ реализации раскрывает средства (возможности) сохранения или преобразования управленческих взаимосвязей, заложенные в данной функции: в функции регулирования — это способность к упорядочению искомых отношений между людьми посредством влияния на их сознание, поведение и деятельность.

Функции государственного управления тесно связаны с общественными функциями государства и отражают способы осуществления последних. Если общественные функции государства раскрывают, в чем его общественная природа и роль, то функции государственного управления показывают, как, какими способами, в процессе каких взаимосвязей с обществом оно их осуществляет. Функции государственного управления раскрывают и характеризуют взаимосвязи государства как целостного субъекта управления. Каждая из таких функций представляет собой определенный вид управляющего воздействия, который как бы пронизывает иерархию государственных органов и является общим, типовым для них. Поэтому в структуре государства функция государственного управления получает известную дифференциацию, распределение и рассредоточение в управленческих функциях различных государственных органов, их звеньев и подсистем. Выделение специфики функций государственного управления и управленческих функций государственных органов имеет важное значение и создает методологические посылки для рассмотрения многих управленческих проблем. Это необходимо запомнить.

Общее в функциях государственного управления и управленческих функциях государственных органов состоит в том, что, во-первых, и те и другие являются управляющими воздействиями государства и, во-вторых,

и те и другие имеют одно и то же назначение – оказывать влияние на сохранение и развитие общественной системы, обеспечивать выполнение актуальных государственных предначертаний.

Различие между ними проходит: а) по субъекту воздействия — функции государственного управления осуществляются всей организационной структурой государственного управления, а управленческие функции государственного органа — непосредственно данным, конкретным органом; б) по объему (пределам) влияния — функции государственного управления оказывают воздействие на большие сферы, области, крупные подсистемы, а часто и на всю общественную систему; управленческие функции государственных органов направлены лишь на отдельные компоненты, звенья, проявления общественной системы; в) по средствам реализации — функции государственного управления обеспечиваются всей силой государства, управленческие функции государственных органов — теми полномочиями и организационными возможностями, которые предоставлены данному органу; г) по характеру — функции государственного управления отражают объективные взаимосвязи государства и управляемой общественной системы, управленческие функции для каждого государственного органа установлены в его правовом статусе и являются в этом смысле юридической констатацией управляющих воздействий данного государственного органа.

В результате управленческие функции государственных органов можно определить как юридически выраженные управляющие воздействия отдельных государственных органов, которые они вправе и обязаны осуществлять в отношении определенных управляемых объектов или управляющих компонентов каких-либо иных структур. Такие функции воспринимают, естественно те параметры, которые присущи функциям государственного управления, т.е. они также различаются по предмету (направленности воздействия), содержанию (организационно-регулирующим способностям), способу реализации (совокупности средств воздействия). Но к этим параметрам добавляется еще один — объем управленческой функции государственного органа, определяющий меру ее участия в осуществлении целостной функции государственного управления. Объем управленческой функции обусловлен местом государственного органа в структуре управляющей системы и очерчивает пределы и роль этого органа в управлении общественными процессами.

Функции государственного управления и управленческие функции государственных органов (далее просто функции управления) в силу специфики их параметров подразделяются на виды.

Как известно, государство имеет сложную иерархию органов, вследствие чего необходимо управление самой этой управляющей системой. Причем порой не менее трудное, чем управление со стороны государственных органов управляемыми объектами. Тем самым в зависимости от направленности и места воздействия можно выделить внутренние и внешние функции управления.

Внутренние функции управления — это управление внутри государственной управляющей системы. Их существование обусловлено многоуровневым и разнокомпонентным построением государства как субъекта управления, актуальностью упорядочения и активизации действий его подсистем и звеньев. Целевая ориентация таких функций управления состоит в том, чтобы придавать динамичность и законность управления каждому государственному органу, совершенствовать и развивать его, приводить в состояние, соответствующее общественным потребностям в государственном управлении.

У разных государственных органов внутренние функции управления имеют различный объем. Органы центральных, федеральных звеньев большое внимание уделяют управлению нижестоящими органами и совершенствованию организационной структуры и функциональных параметров государственного управления. Низовые органы, в том числе и местного самоуправления, заняты в основном непосредственным воздействием на социальные компоненты общественной системы, управлением соответствующими объектами.

Внешние функции управления характеризуют непосредственно процесс воздействия государственных органов на общественные процессы (управляемые объекты). В них основной смысл и содержание государственного управления, его общественное предназначение. Система внешних функций управления государственных органов определяется, с одной стороны, вертикальным и горизонтальным построением организационной структуры государства, а с другой — особенностями целей и содержания деятельности разных управляемых объектов.

Разграничение внутренних и внешних функций управления имеет важный аналитический и практический смысл. Ведь не секрет, что в управлении бывают случаи, когда проведение различных мероприятий по организации управляющей системы, подготовке и доведению управленческих решений, проверке вышестоящими нижестоящих органов и должностных лиц и информированию вторыми первых, кадровым перемещениям и т.п.

— автоматически выдается за средство усиления управляющих воздействий на общественную систему, управляемые объекты, тогда как

на самом деле этого-то и нет. И в основном по той причине, что все подобные мероприятия «замкнулись» в самой управляющей системе, не вышли, не коснулись непосредственно организации процесса производства материальных, социальных и духовных ценностей. Вместе с тем нельзя недооценивать роль внутренних функций управления. Разлад и противоречия в управляющей системе, отсутствие субординации и координации в управляющих воздействиях государственных органов, слабость исполнительской дисциплины, не говоря уже об игнорировании решений вышестоящих органов, другие аналогичные проявления ставят вообще под сомнение способность управляющей системы что-то делать в обществе и как-то влиять на его процессы. Необходимо ответственное отношение и к тем, и к другим функциям управления.

По критерию содержания, характера и объема воздействия функции управления делятся на общие и специфические. Общими являются такие функции управления (внутренние и внешние), которые отражают сущностные моменты государственного управления, его основные объективно необходимые взаимосвязи. Эти функции управления имеют место практически в любом управленческом взаимодействии государственных органов между собой и с управляемыми объектами, характерны для функционирования всех компонентов субъекта государственного управления.

Среди общих функций в научной литературе называют разные: Роберт М. Фалмер пишет о планировании, организации, выполнении, контроле, К. Киллен выделяет планирование, организацию, руководство, мотивацию, контроль Г. Кунц, С. О'Доннел — планирование, организацию, комплектование штатов, руководство и лидерство. Характерно, что почти в любой научной работе по управлению рассмотрение функций управления начинается с функции планирования, настолько она признается актуальной и необходимой. По характеру и последовательности действий к общим функциям управления целесообразно относить следующие: организация, планирование, регулирование, кадровое обеспечение, контроль.

Управление тем или иным процессом обычно начинается с его выделения в качестве определенного образования, ему придается соответствующая организация, связанная с реализацией актуальных целей. Если нет организации людей, объединенных общей целью, то нечего и планировать, ибо планирование есть начертание путей движения данной организации к поставленным перед ней целям. Когда создана организация и имеются планы ее социальной активности, то возникает необ-

ходимость в регулировании — установлении правил поведения каждого члена организации в ее рамках и предусмотренных плановых параметрах. Под требования, вытекающие из целей организации, планов их достижения и норм поведения, подбирается персонал, способный все намеченное осуществить. Возникает динамика управления, которая нуждается в постоянном отслеживании (контроле). Все названные общие функции управления можно представить и в иной последовательности, поскольку их расположение диктуется конкретной управленческой ситуацией.

Специфические функции управления отражают особенное содержание отдельных воздействий, обусловленное разнообразием многих взаимодействующих в управлении компонентов. Они реализуются, как правило, в отдельных сферах, отраслях или на участках государственного управления и детерминированы в основном запросами управляемых объектов. Можно выделить подгруппы специфических функций управления по видам управляемых объектов, ибо, к примеру, управление экономическими объектами требует совсем иных управляющих воздействий, чем управление духовными объектами, и т.д. Даже такие специфические функции управления, как финансирование, налогообложение, лицензирование, регулирование труда и заработной платы, кредитование и другие в каждом из видов управляемых объектов и в каждой соответствующей управляющей подсистеме получают свое конкретное преломление. Коммерческую и бюджетную структуры нельзя финансировать по одному шаблону. Особую подгруппу специфических функций управления составляют внутренние управленческие функции государственных органов: обеспечение законности, подготовка и повышение квалификации государственных служащих, компьютеризация, информационное обеспечение и т.д.

3. МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Как следует из предыдущего изложения, к государственному управлению экономикой, охватывающему государственное и областное управление, непосредственно примыкает муниципальное управление хозяйством административно-территориальных образований. Это относительно самостоятельная ветвь территориального управления, наиболее приближенная к жизненным нуждам, интересам людей, граждан, проживающих в определенном населенном пункте, будь то город или район города, деревня, поселок.

Муниципальное управление, называемое также *местным самоуправлением*, представляет осуществляемое от лица граждан, населяющих данную территорию, управление экономическими и социальными процессами местного значения, связанными с этой территорией и жизнедеятельностью живущих на ней людей, их социальными, бытовыми потребностями. Основная задача муниципального управления состоит в создании, обеспечении условий нормального существования, работы и других форм деятельности людей, поддержании функционирования экономики и социальной сферы территориального образования.

Местное самоуправление в Республике Беларусь представляет конституционно закрепленную форму управления. Согласно Конституции Республики Беларусь местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Конституция предусматривает, что местное управление в областях, их таксономических звеньях, единицах (городах, административных районах, сельских поселениях) надо осуществлять учитывая их исторические, природные, экономические, демографические условия и особенности. Повышение роли, значимости муниципального управления представляет одно из направлений территориальной суверенизации, проводимой в рамках сохранения экономической целостности хозяйства регионов.

В соответствии с законодательными актами Республики Беларусь основным объектом местного управления служат муниципальные образования в виде городских, сельских поселений, нескольких поселений внутри региона, объединенных общей территорией, в пределах которых осуществляется муниципальное самоуправление, имеется муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы управления.

Представляя нижнюю ветвь в управленческой цепи «государство – область – местное территориальное образование», муниципальное управление обладает рядом отличающих его от других звеньев этой цепи признаков:

1) оно обладает выраженной социальной ориентацией в том смысле, что ближе всего стоит к людям, населению и ориентировано на обеспечение их жизнедеятельности, условий существования;

2) имеет свой собственный объект управления в виде муниципальной собственности, по отношению к которой местные органы власти наделены правами владения, распоряжения, пользования при одновременной ответственности за муниципальное имущество;

3) основные функции местного управления реализуются выборными муниципальными органами, коллективными органами самоуправления, что позволяет утверждать о наиболее полном проявлении демократических начал, воли и непосредственного участия населения в муниципальном управлении.

Местное самоуправление представляет одну из наиболее ранних форм управления экономикой и обществом, зародившуюся, видимо, еще до появления государственного управления. Есть основания считать, что впервые оно возникло в виде племенного, родового, общинного управления. Корни организационно оформленного местного самоуправления уходят в древнюю Грецию и Рим, где оно приобрело правовой статус и получило название муниципального (от латинского «municipium» – свободный город, самоуправляемая территория).

В древней Руси местное самоуправление возникло в общинах и распространило свое воздействие на их производственную деятельность. Городом-отцом местного самоуправления в России стал Новгород Великий, в котором общины стали административными единицами, расположенными в отдельных частях города, благодаря чему возникли самоуправляемые общинно-территориальные образования. Венцом первичных форм местного самоуправления в России стало Новгородское

городское вече, которое приобрело законодательные функции, управляло финансами и сбором налогов, назначало должностных лиц, обладало высшей судебной властью. Дальнейшим развитием местного самоуправления в России стало земское устройство, опирающееся на сельские, купеческие, ремесленные общины.

После практического упразднения исторически сложившихся форм местного самоуправления в Советском Союзе оно было заменено формально избираемыми советами народных депутатов. Перестройка и последовавшие за ней экономические реформы привели к возрождению местного самоуправления, которое стали называть также муниципальным управлением.

Конечно, муниципальное управление не ограничивается воздействием на экономические объекты, в значительной степени распространяется на социальное управление, влияет на так называемую *регионалистику*, то есть территориальную организацию хозяйства, размещение производительных сил на территории регионов, а также на процессы, протекающие в природной среде и в обществе. Но все же стержнем муниципального

управления являются экономические объекты, расположенные на территории муниципального образования, и протекающие в нем социально-экономические процессы.

Чтобы получить наглядное представление о муниципальном управлении, надлежит обрисовать объекты этого управления, охарактеризовать субъект управления, описать функции управления и решаемые задачи. Но исходной точкой должны быть цели и задачи муниципального управления.

К основным целям и задачам местного самоуправления относятся:

а) Социальные цели и задачи:

- создание, обеспечение, поддержание, улучшение основных условий существования населения территории, доступности жизненно необходимых благ, в первую очередь таких, как жилье, бытовые услуги, средства коммуникации, другие первейшие средства жизнеобеспечения;
- создание условий, обеспечивающих равные стартовые возможности граждан в применении и развитии своего образовательного, трудового, творческого потенциала;
- обеспечение социальной доступности общественно распределяемых благ при соблюдении социальной справедливости, то есть с учетом возраста, состояния здоровья, доходов, накопленного имущества семей, граждан;

- обеспечение занятости, снижение безработицы;
- социальная защита наиболее уязвимых слоев населения;
- предотвращение социальных конфликтов, смягчение и устранение социальной напряженности.

Б) Экономические цели и задачи:

- рациональное использование экономических ресурсов муниципального образования, включая природные, трудовые, материальные, финансовые, информационные ресурсы, которыми распоряжаются муниципальные органы власти;
- стабилизация экономической и финансовой ситуации на территории муниципального образования, предотвращение и подавление экономических и финансовых кризисов, способствование реструктуризации и подъему производства;
- поддержка предпринимательства, развития предприятий разных форм собственности;
- развитие региональных рынков, способствование рыночной конкуренции и повышению конкурентоспособности продукции, товаров, услуг производимых на территории муниципального образования.

Дальнейшая конкретизация этих целей и задач муниципального управления, доведение их до числовых значений целевых показателей требует учета особенностей территориального образования и зависит от временных ориентиров. С постановкой целей и задач муниципального управления во многом связаны и даже вытекают из нее объекты и функции муниципального управления.

К экономическим объектам муниципального управления относятся прежде всего объекты муниципальной собственности и передаваемые в муниципальное управление объекты государственной собственности. По отношению к таким объектам муниципальные органы правомочны применять прямое, непосредственное управление. Что же касается косвенного управления, регулирования посредством экономических стимулов и рычагов, морально-психологического управления, то его объектами могут быть все предприятия, организации, предприниматели и предпринимательские структуры, действующие на территории муниципального образования. Таким образом, в поле воздействия муниципальное управление попадает обширная совокупность экономических объектов и социально-экономических процессов, тем или иным образом связанных с данной территорией, с региональной таксономической единицей. Выделим главные из них.

Во-первых, это местные объекты промышленности, строительства сельского хозяйства и другие производственные объекты; в первую очередь, те из них, которые относятся к муниципальной собственности или переданы в муниципальное управление.

Во-вторых, это объекты жизнеобеспечения населения, к которым относится обобществленный жилой фонд, предприятия и организации жилищно-коммунального хозяйства, торговли и общественного питания, бытового обслуживания, местного транспорта, объекты производственной и социальной инфраструктуры, рекреационные объекты для отдыха, организации социальной защиты и поддержки населения.

В-третьих, это объекты социально-культурной сферы, такие, как организации, учреждения культуры, образования, здравоохранения, физической культуры и спорта.

Так что объектами муниципального управления в той или иной мере становятся все составляющие социально-экономического комплекса территориального образования.

Субъектом муниципального управления являются органы местного самоуправления, призванные воплощать волю и желание населения территориальной единицы. Хотя органы местного самоуправления по структуре их построения напоминают органы государственной власти, принципиальная особенность их состоит в том, что муниципальные органы не входят в систему органов государственной власти и действуют независимо от них в рамках собственной компетенции, установленной законодательными и другими нормативно-правовыми актами, определяющими их статус. Это не исключает взаимодействия органов муниципального, областного и государственного уровня в пределах проблем, относящихся к их совместной компетенции, представляющих общий интерес.

В своей управленческой деятельности субъекты муниципального управления опираются на устав муниципального образования, но в то же время они обязаны соблюдать Конституцию Республики Беларусь.

Высшее звено муниципального управления выступает в лице *представительного органа местного самоуправления и главы (должностного лица) муниципального образования*, избранного населением или представительным органом из своего состава. В составе представительного и других органов муниципального управления могут участвовать наряду с выборными лицами наемные работники, должностные лица местного самоуправления, занимающие муниципальную должность на основе контракта.

Население муниципального территориального образования вправе выразить свое недоверие выборным органам и должностным лицам местного самоуправления на основе проведения референдума и отзыва лиц, утративших доверие избирателей.

Осуществляемая на постоянной основе профессиональная деятельность в органах местного самоуправления и выполнение связанных с ней полномочий называют *муниципальной службой*.

Круг функций и полномочий, реализуемых органами муниципального управления, чрезвычайно разнообразен, он связан, естественно, со сформулированными выше целями и задачами муниципального управления.

В широком плане муниципальное управление распространяет свое действие на охрану окружающей среды и использование природных ресурсов на территории муниципального образования, санитарный контроль, благоустройство территории, работу систем теплоэнергоснабжения, функционирование производственной и социальной инфраструктуры, торговое, бытовое и социально-культурное обслуживание населения, обеспечение занятости трудоспособных граждан, формирование и деятельность местных рынков, сохранение историко-культурного наследия, памятников.

К этому кругу деятельности органов муниципального управления примыкают такие фундаментальные вопросы, как управление муниципальной собственностью и ее преобразованием, развитие экономических связей внутри муниципального образования и межрегиональных, внешнеэкономических связей, формирование и исполнение местного бюджета, регулирование бюджетных отношений с государственным бюджетом, установление и сбор местных налогов, охрана общественного порядка, урегулирование социальных конфликтов.

Пока еще местное управление в Беларуси далеко не в полной мере реализует свои функции, предоставляемые и передаваемые ему полномочия государственных органов власти. Сказываются, с одной стороны, сложившиеся в прошлом убеждения, что дело местных органов управления — решать бытовые проблемы населения и заниматься маломасштабным производством чисто местного характера; остальные, по существу главные социально-экономические проблемы было призвано решать государство. Муниципальные органы управления, обретая самостоятельность, независимость от государственных органов управления, оказались во многом неспособными воспринять, переложить на свои плечи решение новых, непривычных задач управления экономической территории.

С другой стороны, расширение полномочий муниципальных органов управления, зоны их возможностей и ответственности вступило в противоречие с недостаточностью ресурсов, которые могут использовать местные органы для решения возложенных на них проблем.

Все это ярко проявилось в процессе социально-экономического реформирования на региональном и местном уровнях. Например, в соответствии с реформой собственности многие объекты социально-культурного и коммунального назначения, находившиеся ранее в государственной собственности, в том числе на балансе государственных предприятий были переданы в муниципальную собственность. Целесообразность в такой передаче с точки зрения повышения роли муниципального управления не вызывает сомнений. Однако в связи с дотационностью передаваемых в муниципальную собственность объектов, необходимостью затрат на их содержание прямым последствием передачи стало новое бремя возлагаемое на и без того тощие местные бюджеты.

Одна из самых острых современных проблем муниципального управления заключается в недостаточности финансовых ресурсов, которыми располагают местные органы управления, для осуществления всего круга своих функций, решения множества стоящих перед ними задач.

Принципы формирования и использования финансовых средств органами местного самоуправления, зафиксированные в Европейской Хартии о местном самоуправлении, гласят:

1. Органы местного самоуправления имеют права в рамках национальной экономической политики на обладание собственными финансовыми средствами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих функций.

2. Финансовые средства органов местного самоуправления должны быть соразмерны предоставленным им конституцией и законами страны полномочиям.

3. По меньшей мере часть финансовых ресурсов органов местного самоуправления должна поступать за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе устанавливать в пределах норм, установленных законом.

Эти международные принципы, применимые и к Республике Беларусь, практически не реализованы в достаточной степени.

Муниципальные финансовые ресурсы складываются из собственных бюджетных средств, средств внебюджетных фондов, денежных средств, передаваемых из государственного и областного бюджетов в местные

(трансфертов, субвенций, дотаций), привлеченных средств в виде внутренних и внешних, в том числе иностранных кредитов, а также резервов. В свою очередь, доходы местных бюджетов, составляющие основную часть местных финансовых ресурсов, состоят из местных налогов и сборов, получаемых местными органами штрафов, из отчислений от государственных налогов и налогов области в соответствии с установленными нормами, поступлений от приватизации муниципального имущества и сдачи его в аренду, от местных займов и лотерей, часть прибыли муниципальных предприятий, организаций, учреждений.

Несмотря на кажущееся обилие источников муниципальных финансовых ресурсов, в целом эти ресурсы оказываются недостаточными для финансирования многочисленных расходов на муниципальные нужды. Доля государственных и областных налогов, поступающих в местные бюджеты, относительно невелика, а увеличить местные налоги муниципальным органам не выгодно, так как они ложатся тяжелым бременем на экономику территории и на часть населения, являющуюся налогоплательщиками.

Средства местных бюджетов частично используются на жилищное строительство, коммунальное хозяйство, объекты производственной и социальной инфраструктуры, инвестиционную и инновационную деятельность, охрану окружающей среды.

Отмечая напряженное состояние местных финансовых ресурсов Республики Беларусь, было бы неправомерным объяснять его несправедливым, нерациональным распределением средств между государственным, областным и муниципальным уровнями управления. Дефицит финансовых ресурсов, бюджетов одинаково остро сказывается на всех уровнях управления белорусской экономики. Так что причину этого явления следует искать не в ошибочном распределении и перераспределении финансовых ресурсов, а в их общей недостаточности, обусловленной низкой эффективностью функционирования экономики страны в целом. Только глубокие реформы управления экономикой и финансами, затрагивающие все его уровни управление способны преодолеть кризисные явления.

4. ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СТРУКТУРА ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Субъектом государственного управления, как уже отмечалось, выступает государство в целом. Однако это не означает, что все его органы, предприятия, организации и учреждения непременно участвуют в управлении. Многогранность функций государства, разнообразие его связей с обществом определяют разнонаправленность и разнохарактерность деятельности различных государственных органов, их подразделений и служащих, разную меру и разные способы их участия в формировании и реализации государственно-управляющих воздействий.

Организационная структура государственного управления — это особое государственно-правовое явление, обусловленное общественно-политической природой, социально-функциональной ролью, целями и содержанием государственного управления в обществе. Она включает в себе определенный состав, организацию и устойчивую взаимосвязь человеческих ресурсов, технических и других средств, выделяемых и затрачиваемых обществом на формирование и реализацию государственно-управляющих воздействий и поддержание жизнеспособности самого субъекта управления. В ней концентрируются многие социальные и организационные качества государства. Отсюда следует выделение организационной структуры государственного управления из многообразных связей государства и общества и ее специальное понимание.

В качестве системообразующего элемента организационной структуры государственного управления выступает государственный орган (или орган государства, что порой различают в юридической литературе), связанный с формированием и реализацией государственно-управляющих воздействий, причем как в целом, в единстве их составных проявлений, так и по отдельным проявлениям: целеполагание, организация и регулирование.

В научных работах можно обнаружить различные характеристики государственного органа: функциональные, раскрывающие его в качестве структуры, выполняющей определенные функции государства;

социологические, рассматривающие его как коллектив людей, выделенный обществом в порядке общественного разделения труда для выполнения возложенных на него государственных задач в соответствующей сфере государственной деятельности; юридические, указывающие на наделение определенной структуры (коллектива людей) необходимой компетенцией (совокупностью функций и полномочий) либо государственно-властными полномочиями; организационные, делающие акцент на принадлежности данной (выделенной, самостоятельной) структуры к государственному аппарату, на ее внутреннее построение – организацию элементов и их взаимосвязей.

Остановимся главным образом на организационных свойствах государственного органа и их влиянии на организационную структуру государственного управления.

Организация — это нечто большее, чем просто группа людей, отмечается исследователями из США. Это группа индивидов, объединенных организационными принципами, интересами, процедурами, личностными ценностями, а также формами полномочий и ответственности. Можно следующим образом охарактеризовать организацию:

– это формальное явление, образованное путем выделения из какого-либо целого его определенной части в целях возложения на нее (часть) адекватных ей функций целого;

– это взаимодействие элементов части как внутри, так и вне ее в целях реализации возложенных на нее функций целого;

– это устойчивое (во времени и пространстве) взаимодействие элементов, придающее части определенные контуры и укрепляющее ее силу посредством специализации и кооперации возможностей этих элементов.

Главное в организации состоит не в наборе, количестве и качестве составляющих ее элементов, а в их взаимосвязях, взаимодействиях. Подсчитано, что если организация состоит из 4 элементов (руководитель плюс три подчиненных), то в ней возникают (в потенциале) 18 взаимосвязей, при 6 элементах $(1 + 5) = 100$, при 8 $(1+7) = 490$, при 10 $(1+9) = 2376$ и так по нарастающей – практически по принципу геометрической прогрессии. Разумеется, что не все связи «схватываются», не все значимы в равной мере, не все выполняют одну и ту же роль при реализации целей и функций организации, но именно все способны влиять на многообразие проявлений организации, что нельзя не учитывать при ее анализе и оценке.

Таким образом, *государственный орган* (синонимы: орган государства, орган государственной власти) представляет собой *единич-*

ную структуру власти, формально созданную государством для осуществления закрепленных за ней его целей и функций. Следует отличать государственный орган от государственного предприятия, осуществляющего экономическую деятельность на базе государственной собственности; от государственного учреждения, связанного, как правило, с оказанием социальных и духовных услуг; от государственной организации, выполняющей обычно организационные функции в различных сферах общественной жизни. В первом создаются и реализуются управленческие решения и действия, в остальных – материальные, социальные и духовные продукты и услуги. В государстве, в котором осуществлено конституционное разделение власти: по горизонтали – на законодательную, исполнительную и судебную с ее сдержками и противовесами и по вертикали (принципы федерализма и самоуправления) — на государственную, областную власть местного самоуправления, организационная структура государственного управления приобретает своеобразную конфигурацию, вовлекающую на демократической основе в управленческие процессы разнообразные государственные органы и компоненты общественной системы. Ведь в условиях демократии организационная структура государственного управления призвана обеспечивать действительность того, что народ (все граждане страны) является носителем суверенитета и единственным источником власти.

Основу – «несущий стержень» организационной структуры государственного управления – составляют *органы исполнительной власти*. В совокупности они представляют собой наиболее объемную и сложную часть государственного аппарата, сосредоточившую в себе практически всю управленческую информацию и важнейшие средства государственного принуждения. Такое их положение объективно обусловлено тем, что они призваны оказывать непосредственные управляющие воздействия на общественные процессы, сознание, поведение и деятельность людей. Можно иметь высокие и благородные замыслы, научно обоснованные программы, качественные и полные по объему законы, но если все это не будет претворяться ежедневно и по всем аспектам в жизнь, не будет переходить в организованную продуктивную деятельность людей, то оно останется благим пожеланием на бумаге или словах.

Поэтому исполнительная власть должна иметь разветвленную и «пронизывающую» вертикаль, обеспечивающую прохождение, дифференциацию и конкретизацию управленческой информации, особенно директивной, обязательной, начиная с принятой на самой верхней точ-

ке власти, по всей иерархии исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления, доведение ее до исполнителя и подчинение его поведения соответствующим требованиям (нормам).

Надо отметить, что если в вопросах о вертикальной соподчиненности государственных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти областей существуют «сходящиеся» точки зрения и даже определенные законоположения, то о соподчиненности первых и вторых с местным самоуправлением, в том числе с его исполнительными органами, высказываются разные мнения. Многие стремятся, во что бы то ни стало отделить органы местного самоуправления от органов государственной власти и тем самым «разломать» исполнительную вертикаль.

В организационной структуре государственного управления местное самоуправление выступает в виде особой подсистемы со своими объектами управления, компетенцией, процедурами и формами организации, материально-финансовым обеспечением, технологией деятельности персонала и другими элементами. Эта подсистема «снизу» связана с населением — носителем и источником власти, в том числе и по отношению к вышестоящим уровням, а «сверху» — с органами государственной и областной власти. Благодаря этому сохраняется системность государства, системность общества и системность государственного управления.

Разные подходы наблюдаются также в вопросе оценки организационных связей между представительными органами государственной власти и местного самоуправления и соответствующими — по горизонтали — исполнительными органами. В демократическом, правовом государстве отсутствуют отношения организационного соподчинения между представительными органами: все ограничено правовыми отношениями, при которых нижестоящий орган обязан соблюдать законный правовой акт вышестоящего. Разделены законодательная и исполнительная власть, каждая из которых имеет свои механизмы формирования и деятельности. Исходя из этого делается вывод о том, что представительные органы государственной власти и местного самоуправления якобы совсем не участвуют в государственном управлении и даже не влияют на органы исполнительной власти. С такой интерпретацией названных организационных связей трудно согласиться. Во-первых, их взаимозависимость проявляется через механизмы сдержек и противовесов, что особенно ощутимо при решении кадровых вопросов и принятии законов. Во-вторых, представительные органы весьма вли-

ают на исполнительные органы посредством бюджета, а также финансового, кредитного, налогового и иного регулирования; здесь они во многом целенаправляют исполнительные органы. В-третьих, представительные органы путем принятия законов или иных нормативных правовых актов формируют правовые основы общественной жизни и создают нормативную базу для деятельности органов исполнительной власти. Игнорировать подобные взаимозависимости, недооценивать значение горизонтальных организационных связей — значит неоправданно суживать и обеднять государственное управление как сложное, системное общественное явление. Кстати, этим и ослабляется государственное управление, поскольку вместо сотрудничества, взаимоподдержки возникают отношения конкуренции и противопоставления.

Нет единой точки зрения и в вопросе о соотношении судебной системы и организационной структуры государственного управления. Абсолютизация разделения власти приводит многих к суждениям о том, что суды (да и прокуратура) не участвуют в формировании и реализации управляющих воздействий. На первый взгляд вроде все правильно, если забыть, что суды могут в порядке обжалования приостанавливать или отменять управленческие решения и по обращениям граждан выносить свои акты, отличающиеся от управленческих решений или даже противоречащие им. Право надзора за законностью управленческих решений закреплено за прокуратурой. В правовом государстве весьма обширен объем судебной защиты и высок авторитет актов судов. Вряд ли целесообразно не замечать широкого влияния органов суда и прокуратуры на государственно-управленческие процессы.

Следовательно, если понимать под организационной структурой государственного управления не только совокупность органов исполнительной власти, традиционно занимающихся исключительно управлением, но и систему организационных связей, влияющих на управление, то нельзя не признать, что эта структура подключает к управлению (вводит в управленческие процессы) различные проявления, стороны, зависимости практически всех органов государственной власти и местного самоуправления, которые в той или иной степени соучаствуют в формировании и реализации государственно-управляющих воздействий.

Построение организационной структуры государственного управления. Конкретные очертания, расположение и взаимодействие элементов, их вертикальные и горизонтальные зависимости, формы связи и их возможности организационная структура государственного управления получает под влиянием многих объективных и субъективных ус-

ловий и факторов. В разных государствах они имеют свою специфику, без учета которой трудно понять, почему существует такое многообразие организационных структур государственного управления.

Среди внешних условий и факторов, находящихся как бы вне государственного управления, особое значение принадлежит комплексу объективных условий, в пределах и на основе которых функционирует данное государство. Как показывает опыт, попытки, не замечая этих условий, «внедрять» взятую откуда-нибудь модель организационной структуры государственного управления, даже вроде бы удачную (в соответствующих условиях), мало что дают. Любое копирование без адаптации к собственным объективным условиям не обеспечивает должной эффективности организационной структуры государственного управления.

Сильное, во многом определяющее влияние на организационную структуру государственного управления оказывают состояние и размещение управляемых объектов. Субъект управления (государственный аппарат) не должен воспроизводить в себе все элементы и взаимосвязи общественной системы. Достаточно выделения актуальных управляемых объектов и обеспечения воздействия на их управляющие параметры. Но если это сделано и государство берет на себя функции управления теми или иными общественными процессами, то оно в организационной структуре своего управления обязано предусматривать необходимые взаимосвязи с данными процессами и прохождение по ним требуемой силы управляющих воздействий. Традиционно по объектному основанию в организационной структуре государственного управления различают «блоки» органов управления: а) экономическими процессами; б) социально-культурными процессами; в) административно-политическими процессами. В этом аспекте все зависит от структуры управленческих потребностей управляемых объектов.

По отношению к организационной структуре государственного управления в качестве объективных выступают общественные функции государства, проводимая им государственная политика и возникающие на их основе цели и функции государственного управления. Разумеется, что в организационной структуре государственного управления должно быть сосредоточено столько организационного потенциала, сколько достаточно для рационального, полного и эффективного осуществления каждой из общественных функций государства — политической, социальной, экономической и международной. В серьезном организационном обеспечении нуждается также каждое из основных направле-

ний государственной политики. И конечно, цели и функции государственного управления должны опираться на определенные организационные возможности. В противном случае многое из того, что не просто провозглашено, а закреплено в политических документах и законах, останется благим пожеланием, лозунгом на потребу дня.

Многое определяется также внутренними условиями и факторами, содержащимися в самом государственном управлении. Это человеческий потенциал, особенно находящийся в государственном аппарате, замещающий политические и административные государственные должности. Слабая подготовка и малая компетентность управленческих кадров обычно ведут из-за необходимости компенсации данных явлений к разбуханию и усложнению организационной структуры государственного управления.

Это информационное обеспечение государственного управления, связанное, с одной стороны, с адекватным отражением управленческих потребностей и интересов управляемых объектов, а с другой — с концентрацией и направлением управленческих ресурсов субъектов управления на практическую реализацию целей и функций государственного управления. Информация призвана соединять в управлении объективное и субъективное, нести достоверные данные об объективизации и объективации любого управленческого процесса. Когда такой информации нет или ее недостаточно, то государственное управление функционирует либо вхолостую, либо с большими помехами.

Это — демократизм государственного управления, позволяющий обществу свободно и постоянно выдвигать перед государством (его аппаратом) свои проблемы и запросы, вводить в управление свой интеллектуальный потенциал, а государственным органам непосредственно ощущать общественную пользу своих управляющих воздействий. Наконец, это стиль государственного управления, в котором воплощается способность управленческих кадров осваивать современные научные методы и технические средства управления и использовать их в целях более рационального и эффективного управления общественными процессами.

Для выбора модели построения организационной структуры государственного управления и отвечающих ей организационных оснований важное значение имеет понимание организации как свойства определенного общественного явления и одновременно как источника («генератора») возможностей этого же самого общественного явления. Организация — это комплекс взаимосвязанных элементов, к которым отно-

сят: во-первых, цель, задачу (или задачи); во-вторых, разработку системы мероприятий для реализации цели и разделения задачи на отдельные виды работ, которые могут быть поручены определенным членам внутри организации; в-третьих, интеграцию отдельных работ в соответствующих подразделениях, которые могли бы их координировать различными средствами, включая сюда и формальную иерархическую структуру; в-четвертых, мотивацию, взаимодействие, поведение, взгляды членов организации, которые отчасти определяются мероприятиями, направленными на реализацию ее целей, а отчасти же носят личный, случайный характер; в-пятых, такие процессы, как принятие решений, коммуникации, информационные потоки, контроль, поощрение и наказание, имеющие решающее значение для обеспечения выполнения функций организации; в-шестых, единую организационную систему, которая понимается не как особый дополнительный признак, а как внутренняя согласованность, которая должна быть достигнута между всеми вышеуказанными элементами организации.

Значит, когда делается выбор модели построения и идет процесс построения или модернизации организационной структуры государственного управления, то при этом учитывается много условий и факторов, а также элементов, включаемых в организацию, и вместе с тем преследуется много сугубо управленческих целей. От избранной и созданной модели организационной структуры зависит впоследствии рациональность и эффективность государственного управления.

В организационных структурах, в том числе и государственного управления, используется несколько организационных оснований, формирующих соответствующие типы структур.

Линейное (или чисто линейное) основание создает структуру, при которой преобладает вертикальная, однонаправленная подчиненность государственных органов, образующая в завершённом виде строгую иерархическую пирамиду. Здесь обычно строго соблюдается единоначалие, когда одно лицо на каждом уровне вертикали сосредоточивает в своих руках ведение управленческих процессов в возглавляемом им государственном органе, и единство распорядительства, когда исполнительные команды передаются строго от одного лица к другому. Линейный тип структуры жестко формализован и придает ей устойчивость, надежность, последовательность. Он благоприятен для исполнения, четкого проведения в жизнь властных требований. Но в нем слабо выражены обратные связи, ограниченно представлено многообразие жизни, что снижает его универсальность и эффективность.

Функциональное основание ведет к формированию государственных органов, специально приспособленных к ведению конкретных функций управления. Это позволяет под каждую из реализуемых функций управления подобрать высокопрофессиональный аппарат специалистов. В то же время данное основание порождает очень сложную проблему межфункциональной координации, которая ограничивает достоинства специализированного ведения отдельных функций управления.

Линейно-функциональное основание обеспечивает соединение достоинств линейного и функционального оснований и способствует созданию структуры, в которой одни органы принимают управленческие решения и властно проводят их в жизнь, а другие обеспечивают их информацией консультативного, статистического, планирующего, координационного и иного свойства. В итоге повышается уровень государственного управления.

Развитие самоуправленческих механизмов в управляемых объектах в условиях демократии и рынка заставляет искать новые организационные основания для структур управления. В последние десятилетия во многих странах все большее внимание уделяется программно-целевому основанию, в соответствии с которым в основу организационной структуры закладывается какая-либо цель (либо сумма целей) или комплексная программа и им подчиняются соответствующие элементы и их взаимосвязи. Это способствует интеграции интеллектуальных, природных, производственных, информационных и иных ресурсов для решения актуальных общественных проблем. За программно-целевыми структурами управления, прежде всего государственного, большое будущее.

Свою роль в этом отношении может сыграть так называемое матричное основание структур управления, совмещающее линейное и программно-целевое управление. Данный тип структуры, связанный, как правило, с территориальным управлением, обеспечивающим комплексный подход к управленческим процессам на определенной территории, будучи дополненным программно-целевыми структурами, управляющими решением отдельных проблем, дает возможность гибкого, адаптационного подхода к развивающимся, динамическим управляемым объектам и умелой координации их многообразия.

В распоряжении проектировщиков организационной структуры государственного управления или отдельных ее подсистем имеется немало организационных оснований (типовых модулей), которые при необходимости «привязке» их к объективным и субъективным условиям и

факторам способны поддерживать эту структуру в гармоничном и действенном состоянии. Все зависит от желания и умения ими воспользоваться.

Орган, звено, подсистема субъекта государственного управления. Признание государственного органа в качестве системообразующего элемента организационной структуры государственного управления требует специального рассмотрения типовых внешних взаимосвязей, формирующих (предопределяющих) его внутреннюю организацию.

В научной литературе отмечается, что каждая самостоятельная единичная структура управления должна иметь такие внешние связи, которые были бы в состоянии обеспечивать и регламентировать:

- полноту ответственности каждого управленческого органа за достижение поставленной перед ним цели (подцели) либо функции управления;

- сбалансированность целей всех звеньев определенного уровня управления по отношению к целям вышестоящего уровня;

- комплексность выполнения (взаимосвязанность) всех функций управления, относящихся к реализации каждой поставленной цели, как по вертикали, так и по горизонтали взаимодействия;

- наиболее рациональное разделение и кооперацию усилий между звеньями и уровнями государственного аппарата с точки зрения выполняемых функций управления, минимизацию их дублирования, а также обоснованное взаимодействие линейно-функционального и программно-целевого типов структур;

- концентрацию прав (полномочий) и ответственности при решении каждой управленческой задачи за счет рационального перераспределения компетенции на каждом уровне управления по горизонтали и делегирования полномочий по вертикали;

- полное соответствие организационно-экономического механизма контроля исполнения объема компетенции в области ответственности и прав (полномочий) принятия решений по каждой управленческой задаче.

При создании (преобразовании) государственного органа необходимо видеть его положение в организационной структуре государственного управления и, следовательно, руководствоваться существующими классификациями государственных органов, особенно тех, которые реализуют функции исполнительной власти. Единой классификации государственных органов, действующих в сфере государственного управления, нет, ибо в каждой стране и в каждый исторический

момент она своеобразна и призвана отвечать запросам дня. Но все же предложены следующие критерии, на основе которых она может проводиться:

- территориальный масштаб компетенции, исходя из которого органы делятся на федеральные (центральные), органы субъектов Федерации, их местные органы, а также органы местного самоуправления;

- соподчиненность органов между собой, вследствие чего среди них различают вышестоящие и нижестоящие;

- порядок образования органов, по которому они подразделяются на образуемые (вышестоящим органом в рамках его компетенции) и избираемые (либо населением, либо представительным органом);

- характер и содержание компетенции, что ведет к разделению на органы общей, отраслевой и межотраслевой (функциональной) компетенции;

- порядок разрешения вопросов компетенции, служащий основанием для выделения органов коллегиального управления и органов единоличного управления.

По источнику финансирования иногда различают органы бюджетные и экономически самостоятельные (за счет отчислений от управляемых объектов), но представляется, что органы государственного управления (в широком смысле), связанные с властью, должны быть только бюджетными, хотя и сохранять определенную стимулирующую зависимость, обусловленную качеством управления.

Организационная структура государственного управления состоит из множества государственных органов, которые различаются между собой и в то же время могут иметь немало общего, тождественного, типичного. Государственные органы, которые характеризуются одинаковым положением и однородностью осуществляемых управленческих функций, обозначают понятием «звено государственно-управляющей системы». Основным признаком, позволяющим относить государственные органы к тому или иному звену организационной структуры управления, служит известная идентичность (совпадение) их правового статуса, структуры и внешних взаимосвязей (как с управляемыми объектами, так и в рамках субъекта государственного управления).

В качестве звеньев организационной структуры государственного управления можно рассматривать: Президента Республики Беларусь, Правительство Республики Беларусь, отраслевые министерства, другие центральные органы государственной исполнительной власти, глав областей, исполнительные органы местного самоуправления. Выделение

звеньев организационной структуры государственного управления позволяет вырабатывать для каждого из них типовые правовые статусы, типовые «внутренние» структуры, типовые наборы взаимосвязей в системе государственного управления и соответственно анализировать и оценивать их рациональность и эффективность. Статусные элементы звена государственно-управляющей системы в то же время выступают отправными ориентирами для организационного построения конкретного государственного органа. Тем самым в государстве организационный процесс приобретает определенную упорядоченность и экономичность.

Государственные органы в отношении управляемой системы выступают во взаимосвязи и взаимодействии, объединенные в специализированную по тем или иным признакам целостность. Такая целостность образует соответствующую подсистему органов в организационной структуре государственного управления.

Несмотря на множественность и разнообразие подсистем органов, среди них можно выявить немало общего, определяющего место и роль подсистемы в управлении общественными процессами:

- в состав подсистемы входят государственные органы, компетенция которых сформулирована по какому-либо одному ведущему признаку (область экономики, сферы услуг, функция государственного управления, комплексная программа, территория);

- между органами, входящими в соответствующую подсистему, устанавливаются прямые структурно-функциональные связи субординации;

- каждая подсистема государственных органов внутренне организована (имеет свою собственную структуру), обособлена от других подсистем и возглавляется определенным центром — высшим органом в данной подсистеме;

- органы и взаимосвязи определенной подсистемы государственных органов обладают значительной устойчивостью, постоянством и выступают вовне (в том числе и в организационной структуре государственного управления) в качестве специфического единого целого;

- подсистема государственных органов (и входящие в ее состав компоненты) имеет особые, только ей присущие виды взаимодействия с управляемыми объектами и другими подсистемами государственных органов.

Подсистемы государственных органов имеют как вертикальное построение (к примеру, органы исполнительной власти), так и горизон-

тальное (органы территориального управления, города, района). Необходимо рациональное сочетание возможностей и ограничений каждой из подсистем, их взаимодополнение и формирование сбалансированной организационной структуры государственного управления. Это обеспечивается взаимосвязями ее компонентов, благодаря чему достигается целостность подсистем и их объединение в организационную структуру. В качестве существенных выделяются следующие взаимосвязи:

- построения, через которые происходит установление и преобразование как всей организационной структуры, так и ее подсистем, отдельных органов, а также внутренней организации и состава;

- функциональные, отражающие каналы формирования и реализации внутренних управленческих функций государственных органов и обеспечивающие целостность и динамичность организационной структуры и ее составных частей;

- типа «обратная связь», позволяющие постоянно контролировать активность и целесообразность движения и структуры различных звеньев и отдельных органов, проверять их соответствие объективным запросам;

- информационные, создающие условия взаимообмена информацией между всеми компонентами организационной структуры государственного управления.

Множественность и разнохарактерность компонентов (органов, звеньев, подсистем) организационной структуры государственного управления обуславливают актуальность ее правильного построения, необходимость постоянного совершенствования структур различных звеньев, подсистем, их взаимодействий и, главное, непрерывной рационализации ее связей с управляемыми процессами. Основная проблема необходимого здесь системного подхода заключается не столько в учете всего многообразия (т.е. всей совокупности) связей, существующих в организационной структуре государственного управления, особенно межиндивидуальных, сколько в анализе и построении систематизированной типологии, фиксирующей разнокачественность связей на каждом уровне и в каждом вертикальном срезе. А для этого нужны как соответствующие знания, так и умение применить их на практике.

Организация государственного органа. Под структурой государственного органа обычно понимается совокупность его подразделений, а в них должностей, схема распределения между ними функций и полномочий, возложенных на орган, система взаимоотношений этих подразделений и должностей. Структура государственного органа зависит

от его места в организационной структуре государственного управления, объема и содержания его компетенции и соответственно роли в управлении общественными процессами. Она всецело подчинена реализации компетенции государственного органа и строится сверху вниз. Для нее часто используется синоним «штатное расписание».

Необходимо учитывать, что между структурами различных государственных органов существует организационная взаимозависимость. Особыми являются отношения между органами со сложной и простой структурой. Смысл структуры конкретного государственного органа можно понять лишь через раскрытие его связей со структурой управляемых объектов и других государственных органов, в том числе и различных по функциональному предназначению. Те органы, которые непосредственно связаны с управляемыми объектами, прямо воздействуют на общественные процессы, должны иметь структуру, во-первых, отвечающую объективно необходимым запросам управляемых объектов в управляющих воздействиях, во-вторых, обеспечивающую дифференциацию и усиление управляющего воздействия со стороны вышестоящих органов. Для государственных органов, занимающих в «иерархии» высшие ступени и осуществляющих воздействие на управляемые объекты опосредованно, через другие органы, необходима приспособленность структуры для выполнения этой их целевой роли. Структура государственного органа призвана также создавать условия для рациональной организации и эффективного руководства деятельностью его собственного аппарата. Соответственно она должна отвечать некоторым требованиям и формироваться на основе определенных правил.

Среди них можно выделить следующие:

– требование мобильности, в соответствии с которым численный состав и количество внутренних подразделений государственного органа устанавливаются по оптимальным критериям управляемости;

– требование оперативности, определяющее сложность внутренних и внешних связей государственного органа, быстроту и сохранность прохождения управленческой информации, своевременность принятия и организации исполнения решений;

– требование экономичности, которое обуславливает необходимость определения стоимости содержания аппарата управления и затрат на осуществление управленческой деятельности его сотрудниками.

Особую проблему при формировании и оценке структуры государственного органа представляет определение потенциальной нормы управляемости, отталкиваясь от которой можно полагать, что данная

структура справится с возложенными на нее целями, функциями и полномочиями, является достаточной и может гарантировать необходимый уровень управления соответствующими процессами. Наиболее интересны рассуждения по этой проблеме польского исследователя С. Ковалевски, который систематизировал названные факторы таким образом.[4]

1. Факторы, определяемые порученными задачами:

- значимость задач, порученных группе специалистов для выполнения;
- трудность задач;
- разнородность задач;
- координация;
- задачи, вызывающие необратимые последствия.

2. Факторы, зависящие от личности руководителя:

- степень самостоятельности руководителя;
- вспомогательный персонал;
- деятельность, не связанная с руководством;
- метод управления;
- планирование.

3. Факторы, зависящие от персонала:

- квалификация персонала;
- трудовая интеграция;
- деятельность неформальных групп;
- культура общения;
- текучесть кадров.

4. Факторы технического характера:

- вертикальный диапазон руководства;
- связь;
- размещение на поле деятельности;
- привитие навыков исполнения заданий;
- оснащение;
- структура учреждения;
- социотехнические элементы;
- равномерный темп работы;
- контроль;
- информационная система;
- техника обработки информации.

Поэтому если подходить к структуре государственного органа с точки зрения ее рациональности и эффективности, то надо просчитать («взвесить») немало факторов, порой противоречащих друг другу, прежде чем

прийти к выводу о ее соответствии закрепленной компетенции. Точкой отсчета здесь являются два момента: организационно-правовая форма реализации компетенции (нормативно установленная) и соответствующее руководящее звено, уполномоченное на реализацию этой компетенции должной форме.

Первая задача в построении структуры любого государственного органа — четкое определение (отграничение) руководящего звена, т.е. той совокупности государственных должностей которая по правовому статусу органа непосредственно связана с использованием властных полномочий, фиксируемых в управленческих решениях. В коллегиальном государственном органе это состав должностей, образующих соответствующую коллегию — руководящее звено данного органа. В единоначальном государственном органе это его руководитель и тот из его заместителей, кто уполномочен на принятие решений при его отсутствии. Категорически нельзя согласиться с бытующим мнением о том, что компетенция государственного органа будто бы распределяется между его структурными подразделениями. Ведь таким образом разрушаются единство воли, логика решений и упорядоченность ответственности. Структурные подразделения не осуществляют компетенцию государственного органа, а в профессиональном отношении обеспечивают деятельность руководящего звена.

Вторая задача исходит из первой и требует такого построения подразделений, при котором они могли бы полностью и качественно способствовать руководящему звену в осуществлении компетенции своего государственного органа. Естественно, что в рамках закрепленных за ними объемов и видов управленческой деятельности подразделения выполняют необходимые управленческие действия, в которых они выступают именно как подразделения. Есть разные подходы к построению подразделений: при горизонтальной структуре создается крупная группа должностей, которая возглавляется одним руководителем (к примеру, один руководитель на шесть подчиненных); при вертикальной структуре создаются небольшие группы должностей с подчиненностью нескольким руководителям (из тех же семи должностей создаются два сектора по две должности во главе с руководителем сектора и над ними — руководитель подразделения).

Многие аналитики считают более рациональной горизонтальную структуру, ибо она сближает исполнителя с руководителем, улучшает общение, обеспечивает гибкость и возможности взаимозамены, позволяет объективнее оценивать исполнение должностей, яснее делает

ответственность, создает благоприятную среду. Оптимальным подразделением с горизонтальной структурой признается такое, с руководством которым может справиться один человек. В среднем оно состоит из 7 человек.

Между тем в практике преобладают вертикальные структуры подразделений. Это в основном объясняется стремлением к большей оплате соответствующих усилий, что порой нельзя сделать иначе как замещением более высокооплачиваемой должности. В результате в федеральном министерстве обычно от министра до реального специалиста-исполнителя можно насчитать семь-восемь ступеней руководящих должностей. Идет во многом пустая передача управленческой информации сверху вниз и снизу вверх с дополнительной задержкой во времени и «шумами». Сказывается и аспект мотивации, ибо отдаление исполнителя от руководящего звена снижает эффективность его усилий, так как положительная реакция на них обратно пропорциональна расстоянию между исполнителем и руководящим звеном.

Преобладание вертикальных структур в построении подразделений и прямой их выход на руководящее звено ведут и к тому, что между ними слабо осуществляются горизонтальные организационные связи (горизонтальная координация) и, более того, проявляются элементы конкуренции за влияние на реализацию компетенции государственного органа. Групповой интерес начинает доминировать над общим интересом коллектива государственного органа. Надо искать точки сочленения, с тем чтобы нейтрализовать последствия вертикальной структуризации государственных органов.

К третьей решаемой задаче относится выделение и описание в государственном органе должностей и рабочих мест. Разница между государственной должностью и рабочим местом видится в том, что по должности выполняется деятельность, которая в той или иной мере, но непосредственно связана с реализацией компетенции государственного органа, с обслуживанием властных полномочий руководящего звена. Государственная должность — это постоянное юридическое установление в государственном органе, характеризующее объем, содержание и ресурсы деятельности по реализации компетенции последнего.

Рабочее место представляет собой вид и объем деятельности по обслуживанию, вспомогательному обеспечению управленческих процессов в государственном органе (содержание в порядке помещений, связь и техническое обслуживание информационных систем, транспорт и т.д.). Должность описывается через управленческие обязанности и

полномочия по ней, и она исполняется. Это ключевое понятие для осознания того, что должно происходить по должности. Исполнение должности измеряется не временем пребывания в своем кабинете и не числом учас­ тий в подготовке и реализации управленческих решений и действий, а соотношением своих усилий с компетенцией государственного органа и их влиянием на ее осуществление. Последствия управленческих решений и действий, реальный уровень управляемости соответствующих процессов — вот критерий анализа и оценки исполнения должности в органах государственной власти и местного самоуправления. Формирование должностей также требует знания и соблюдения определенных правил. К примеру, таких, как:

- согласование обязанностей, полномочий и ответственности;
- соответствие объема деятельности физическим возможностям человека;
- значимость и детальность порученных задач (проблем);
- равномерность стимулов и санкций;
- возможность самовыражения и повышения квалификации;
- специализация и автоматическое замещение отсутствующего;
- обеспеченность информацией и орудиями труда;
- координация должностных усилий по вертикали и по горизонтали и др. Они описаны в специальной литературе.

В построении структуры государственного органа используются те же основания, что и в построении организационной структуры государственного управления с модификацией применительно к особенностям органа: линейное, функциональное, линейно-функциональное, программно-целевое. Добавляется линейно-штабное, при котором в органе при руководящем звене создается специальное подразделение для его интеллектуально-информационного обеспечения.

Определяющая проблема организационной структуры государственного управления — превращение государства и его аппарата (совокупности всех органов и должностей) в рациональную, динамичную и эффективно функционирующую систему, каждый элемент которой и каждая взаимосвязь осуществляли то, что необходимо обществу, людям.

5. СТРУКТУРА УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ

Общие черты управленческой деятельности. Органы государственной власти и местного самоуправления осуществляют цели и функции государственного управления посредством управленческой деятельности – специфического вида труда людей, требующего адекватной профессиональной подготовки и реализации в соответствующих приемах, способах, формах, методах и т.д. В государственном управлении управленческая деятельность несет на себе его свойства, в частности связанность с государственной властью, системность, объектную универсальность и другие. Одновременно она тождественна деятельности, выполняемой и в иных видах управления, поскольку отражает и организует внутреннюю жизненную активность и внешние проявления любого субъекта управления. В отличие от формализованных целей, функций и структур управления, управленческая деятельность – сама мысль, чувство и труд человека в управленческих процессах, главным образом со сторон управляющих компонентов.

Управленческая деятельность – явление прикладного характера, ибо она не имеет самоценности, а призвана обслуживать реализацию целей и функций управления, обеспечивать подготовку и проведение в жизнь управленческих решений и действий.

Управленческая деятельность отличается интеллектуальным содержанием, так как направлена на выработку, принятие и практическую реализацию управленческих решений, призванных изменять состояние и течение общественных процессов, сознание, поведение и деятельность людей. Она отражает социальную действительность и все происходящее в ней, вскрывает имеющиеся в ней ресурсы, средства и резервы, находит оптимальные способы ее совершенствования и перевода на новый уровень. Главный ее смысл – получение нового качества управляемого процесса, что невозможно без серьезных творческих усилий. К сожалению, в управленческой деятельности еще много рутинного,

однообразного, формального, отчего и объективные результаты ее весьма низки.

Управленческая деятельность по своему характеру является информационной. Это получение, осмысление, систематизация, хранение, выдача социальной и прежде всего управленческой информации. Информацией, пригодной для государственного управления, может быть только та, которая характеризует тот или иной общественный процесс в целом, выявляет причины и движущие силы, определяющие его состояние и динамику. Иначе невозможно не выработать нужные управляющие воздействия. В процессе управленческой деятельности происходит поиск, отбор, закрепление (фиксация) и внедрение в общественные процессы, сознание, поведение и деятельность людей управленческой информации.

Управленческая деятельность также представляет собой сложное социально-психологическое явление с преобладанием волевого начала. Каждый человек, занятый ею, совершает мыслительные и волевые операции анализа, оценки, выбора, решения, подчинения и исполнения, команды и контроля и т.д. Это создает в коллективах органов государственной власти особый социально-психологический настрой, формирует определенный тип поведения и деятельности. Постоянное напряжение воли, груз ответственности, дисциплинированность, подчинение собственного «я» исполнению государственной должности — вот черты, присущие людям, занятым управленческой деятельностью в нормальном государственном органе. Если этого нет, то формируемые и реализуемые таким органом управляющие воздействия вряд ли будут пользоваться авторитетом среди людей и в какой-то мере влиять на их сознание, поведение и деятельность.

Следует отметить, что управленческая деятельность всегда выступает коллективистской, ибо она осуществляется в коллективе какого-либо государственного органа и одновременно предполагает взаимодействие с коллективами людей в других государственных органах по вертикали и по горизонтали. В ней существует специализация по определенным предметам, содержанию и видам работ, которая требует кооперации в целях комплексной реализации компетенции государственного органа и в целом функций государственного управления. Формальное построение органа по подразделениям и должностям создает лишь логическую схему для коллективной управленческой деятельности, которая каждый раз, с учетом свойств конкретных людей, должна быть претворена на практике. Однако порой момент коллективности недо-

оценивается, руководители опираются лишь на близкое им окружение. В этом случае управленческая деятельность теряет свой потенциал, снижается эффективность управления. Особо актуален момент коллективности в крупных коллективах государственных органов.

Управленческая деятельность многогранна по своим проявлениям. Это и люди, и знания, и информация, и технические средства, которые все вместе образуют сложное комплексное явление. Можно получать много информации, но не уметь ее обрабатывать из-за отсутствия знаний или технических средств. Можно иметь (по штатному расписанию) значительный управленческий коллектив, который вследствие своего низкого профессионализма не в состоянии обеспечивать реализацию компетенции государственного органа. Только взвешенное, сбалансированное введение в действие всех элементов управленческой деятельности способно придавать ей рациональность и эффективность. Поэтому комплексность относится к важнейшей общей черте управленческой деятельности.

Вместе с тем, несмотря на predeterminedность управленческой деятельности свойствами и мотивами, профессиональной подготовкой и жизненной активностью человека, она в государственном управлении получает юридическую заданность, четкость и выразимость. Это деятельность, которую соответствующие государственные органы и должностные лица обязаны осуществлять, причем таким образом, как требуется для реализации компетенции каждого конкретного государственного органа, а в нем — каждой государственной должности. Поэтому многие элементы управленческой деятельности не только юридически описываются, но и «привязываются» к государственным органам, закрепляются в их правовом статусе в виде процессуальных норм. Отсюда и отождествление элементов «управленческой деятельности с элементами управленческого процесса.

Формы управленческой деятельности. В государственном управлении это наиболее важные элементы управленческой деятельности, посредством которых реализация компетенции государственных органов становится предметной. Так, изучение какой-либо ситуации закрепляется в справке или в информационной записке с изложением результатов и оценки ситуации. Если по этой ситуации необходимо управленческое решение, то оно принимается государственным органом в виде правового акта, подлежащего соответствующему исполнению. Формы управленческой деятельности представляют собой внешние, постоянно и типизированно фиксируемые выражения (проявления) практиче-

ской активности государственных органов по формированию и реализации управленческих целей и функций и обеспечению их собственной жизнедеятельности. По формам мы можем судить о том, что и как делается в государственных органах по осуществлению их компетенции.

Обычно среди форм государственно-управленческой деятельности выделяют: а) установление норм права; б) применение норм права; в) осуществление организационных действий (оперативно-организаторская работа); г) осуществление материально-технических операций. Думается, что вполне можно говорить о двух формах: правовых, посредством которых фиксируются управленческие решения и действия, имеющие юридический смысл (установление и применение правовых норм), и организационных, связанных с определенными коллективными или индивидуальными действиями (оперативно-организационными и материально-техническими операциями). Особое место занимают организационно-правовые формы, констатирующие тот факт, что в государственных органах многие правовые формы юридически корректны только в случае их принятия посредством установленных организационных форм. Строгие организационные процедуры действуют в соответствии с регламентами при принятии правовых актов представительными органами государственной власти и местного самоуправления. Они значимы и в деятельности коллегиальных органов исполнительной власти, не говоря уже об органах судебной власти. Нарушение таких организационных форм делает ничтожными соответствующие правовые акты.

Правовые формы управленческой деятельности используются главным образом при подготовке, принятии и исполнении управленческих решений. Здесь важно, чтобы основные управленческие действия, операции, прогнозные оценки, экспертизы, статистические обобщения, информационные сведения, социологические данные, законодательные нормы и другие материалы, лежащие в основании управленческих решений, были четко документированы, т.е. представлены в должной правовой форме. Ведь от того, насколько достоверны и фактологичны основания, иницирующие управленческие решения и часто составляющие их содержание, во многом, если не в главном, зависят актуальность, рациональность и эффективность государственного управления. Но все еще нередки случаи, когда управленческое решение уже принято, начинает исполняться, а потом обнаруживается, что его основания ложны и виновных не сыскать.

Поскольку управленческое решение представляет собой в большинстве случаев правовой акт, существует проблема соотношения его

с компетенцией данного государственного органа, а также действующими материальными и процессуальными правовыми нормами. Причем имеется в виду не формальное соотнесение, чем нередко ограничиваются, а сущностное, содержательное. Роль правового акта в государственном управлении определяется, конечно, тем, соблюдены ли все правовые процедуры и требования при его подготовке и принятии, но основное в том, каким реальным управляющим потенциалом оно обладает. Правовые формы, в которые облакается все связанное с управленческими решениями, не являются только бюрократическим изобретением. Их назначение — в обеспечении и усилении правового смысла правовых актов с тем, чтобы каждый из них всегда исходил из законодательства, принимался в режиме законности и в своем содержании обеспечивал права, свободы и обязанности граждан. Отсюда актуальность надлежащего правового регулирования всех аспектов государственного управления.

Соблюдение правовых форм необходимо также и при исполнении управленческих решений. Это правила доведения решений до исполнителей, вплоть до их росписей с указанием даты получения; типовые документы об оперативном и контрольном информировании хода исполнения; акты проверок и статистические сведения; материалы анализа и оценки вновь возникшей управленческой ситуации и многое другое, что требуется для того, чтобы иметь достоверное знание о качестве государственного управления. В общем правовые формы как бы материально выражают управленческую деятельность, что способствует ее совершенствованию, и позволяют определить, насколько эффективно проводятся в жизнь цели и функции государственного управления.

Большое место в управленческой деятельности занимают организационные формы, которые можно охарактеризовать как способы свободного коллективного поиска оптимального варианта решения какой-либо управленческой проблемы. В отличие от правовой формы, где выражено одностороннее волеизъявление уполномоченного на реализацию компетенции государственного органа, в организационных формах больше представлены различные точки зрения и подходы, возможны обсуждения и дискуссии, компромиссы и согласования. Здесь в принципе на равных должны предлагаться идеи, вводиться многообразные знания, взвешиваться альтернативы. Тем самым организационные формы позволяют решать по меньшей мере две задачи: проведение «мозговой атаки» на сложную, особенно спорную управленческую проблему и обеспечение в процессе ее известного компромисса и согласования возможных управленческих решений и действий.

В управленческой практике используется много организационных форм: сессии, заседания, совещания, конференции, оперативки и т.д.

Исторические примеры выявляют интересные закономерности: чем обширнее пробелы в правовом регулировании государственного управления, ниже профессионализм управленческих кадров, тем сильнее организационные формы «захлестывают» государственные органы. Демонстрируется видимость активности управленческой деятельности, а ее «демократизм» сводится порой к пустоговорению: собрались, поговорили, разошлись. Организационным формам управленческой деятельности не придается управленческий смысл, сводящийся к тому, что общее согласованное мнение, сформулированное в результате коллективных поисков, представляет собой такое же управленческое решение, как и правовой акт. Вывод, сделанный в любой организационной форме, подлежит исполнению, практической реализации. Недооцениваются условия и факторы рациональности организационных форм управленческой деятельности: состав участников, заинтересованных и компетентных в обсуждаемой управленческой проблеме; способы актуализации интеллектуального и должностного потенциала собравшихся; время и длительность проведения мероприятия; фиксация результатов обсуждения и придание им публичного звучания; контроль за исполнением итогов обсуждения. На использование организационных форм затрачиваются крупные материальные и финансовые ресурсы, но отдача от них обычна низка. Порой с помощью организационных форм ведется бюрократическая игра вокруг острых общественных проблем, создается видимость того, что они находятся в поле внимания, а в действительности их не думают решать.

Мировой наукой и практикой выработано немало предложений по повышению эффективности организационных форм управленческой деятельности. Надо изучать европейский, азиатский и американский опыт и смелее использовать его в национальном государственном управлении. К организационным и правовым формам управленческой деятельности необходим комплексный подход; они применяются в сочетании, с учетом сильных и слабых сторон каждой из форм, дифференцирование и конкретно, исходя из управленческой проблемы и ситуации, и каждый раз измеряются и оцениваются по результатам практического влияния на управленческие процессы. Нет форм, применимых к любому случаю, каждая форма содержит лишь присущий ей потенциал решения определенной управленческой проблемы. Чтобы найти его и использовать, нужны знания, опыт и развитая интуиция.

Методы управленческой деятельности. В научной литературе по-разному трактуются методы управленческой деятельности. В общем под методами управленческой деятельности подразумеваются способы и приемы анализа и оценки управленческих ситуаций, использования правовых и организационных форм, воздействия на сознание и поведение людей в управляемых общественных процессах, отношениях и связях.

Особенность этих методов в том, что они применяются в процессах управления по поручению государства, т.е. официально, а также в установленном порядке. Они должны отвечать определенным требованиям: обладать способностью формировать и обеспечивать реализацию управляющих воздействий, быть разнообразными и приспособленными к использованию в управлении, реальными и гибкими. Имеются различные классификации методов управленческой деятельности. Достаточным представляется разделение их на:

а) методы функционирования органов государственной власти и местного самоуправления;

б) методы обеспечения реализации целей и функций государственного управления,

Методы функционирования органов государственной власти и местного самоуправления охватывают способы, приемы, действия лиц, вовлеченных в процессы государственного управления, которые связаны с подготовкой и реализацией управленческих решений, а также осуществлением правовой и организационной государственно-управленческой деятельности.

Как уже не раз отмечалось, главной проблемой государственного управления в целом и практической деятельности по формированию и реализации его многогранных проявлений в частности выступает проблема обусловленности, обоснованности и эффективности всех управленческих функций, организационных структур, форм, методов и стадий управленческой деятельности. Ее решению и подчинены методы первой группы.

Так, при подготовке управленческих решений используются следующие способы и приемы действий:

– изучение конкретных управленческих ситуаций на местах, в управляемых объектах, теоретическое осознание существа управленческой проблемы;

– ознакомление с имеющимся опытом решения подобной управленческой задачи;

– составление информационных записок, докладных и справок; анализ статистических материалов;

– обоснование различных альтернатив решения проблемы в условиях ограничения или возможного изменения ресурсов и другие, смысл которых сводится к тому, чтобы возможно точнее отразить управляемый процесс и сблизить управленческое решение с его управленческими потребностями. Здесь многие методы берутся из праксеологии — научного знания о совершенной деятельности.

В последние десятилетия в управленческую деятельность все шире входят методы, взятые из научного познания. Это математическое программирование, вероятностно-статистические методы, системный и функциональный анализы; методы теории стратегических игр и статистической теории принятия решений; экономико-статистическое моделирование; методы прогнозирования, социального экспериментирования; графические; теории очередей или теории массового обслуживания и многие иные из арсенала естественных, общественных и точных наук. Сегодня инструментарий научной методологии исключительно обширен, богат и постоянно развивается. Управленческая деятельность в своей массе все еще далека от него, весьма робко реализует его возможности. Но если прогнозировать уровень сложности управленческой деятельности в XXI в., то уже сейчас можно полагать, что без освоения научной методологии (во всем ее многообразии) государственному управлению со своими проблемами не справиться.

Большая группа методов функционирования органов государственной власти и местного самоуправления связана с правовой и организационной государственно-управленческой деятельностью. Особый характер имеют методы работы с информацией, методы правотворческой, оперативно-исполнительной и правоохранной деятельности, методы подготовки и проведения организационных мероприятий, методы отбора и развития управленческих кадров, методы исполнения и контроля и т.д. К примеру, при осуществлении управленческой функции контроля применяются методы предварительного, текущего и последующего контроля, общей и выборочной проверки, документальной и фактической ревизии и др. В общем, с одной стороны, в ведении структур государственного управления находится много методов, которые позволяют им надлежащим образом функционировать, но с другой — постоянно ощущается их слабость, инертность в рациональном и эффективном использовании этих методов.

Управление есть взаимодействие людей, поэтому в нем важная роль принадлежит приемам, способам, операциям стимулирования, активизации и направления деятельности человека со стороны государственных органов и должностных лиц. По аспектам влияния на интересы и мотивы поведения человека и соответственно по содержанию методы обеспечения реализации целей и функций государственного управления можно подразделить на морально-этические, социально-политические, экономические и административные.

Морально-этические методы представляют собой обращение к достоинству, чести и совести человека. Они включают в себя меры воспитания, разъяснение и популяризацию целей и содержания управления, средства морального поощрения и взыскания, учет психологических особенностей характера и ориентации человека и др. Смысл их состоит в том, чтобы вырабатывать и поддерживать определенные убеждения, духовные ценности, нравственные позиции, психологические установки в отношении управления и тех действий, которые необходимы для его осуществления.

Социально-политические методы связаны с условиями труда, быта, досуга людей, оказанием им социальных услуг, вовлечением в процесс властотношений, развитием общественной и политической активности. Они влияют на социально-политические интересы людей, их статус в обществе, возможности свободной самореализации. Углубление демократизма государства объективно ведет к возрастанию роли данных методов.

Экономические методы обусловлены ролью экономических интересов в жизни людей и соответственно в управленческих процессах. Возможности приобретения и расширения личной собственности, свобода предпринимательства, действующие в обществе материальные стимулы, характер и уровень оплаты труда, другие экономические явления всегда привлекают внимание, и, оперируя ими, органы государственной власти и местного самоуправления могут многого добиться в реализации целей и функций государственного управления.

Особое место в государственно-управленческой деятельности занимают *административные* методы, содержащие в себе способы, приемы, действия прямого и обязательного определения поведения и деятельности людей со стороны соответствующих управляющих компонентов государства. Их признаки: а) прямое влияние государственного органа или должностного лица на волю исполнителей путем установления их обязанностей, норм поведения и издания конкретных команд; б) односторонний выбор способа решения стоящей задачи, варианта

поведения, однозначное решение ситуации, подлежащее обязательно исполнению; в) безусловная обязательность распоряжений и указаний, невыполнение которых может повлечь за собой различные виды юридической ответственности.

Порой административные методы ассоциируют с администрированием, хотя это разные понятия. Администрирование характеризует политический режим, определяет стиль государственного управления, состоящий в преимущественном использовании в управленческих процессах силового давления, жесткой подчиненности, команд и взысканий, обеспечиваемых подсистемой наказаний. Администрировать можно любыми методами, особенно экономическими и административными. В то же время сами административные методы вызваны необходимостью регулировать многие опасные технологии и виды деятельности с точки зрения интересов людей, общества и природы. Даже их наличие не всегда позволяет избежать аварийных ситуаций и чрезвычайных происшествий.

Важно не противопоставлять методы управленческой деятельности, а применять их комплексно, избирательно, в соответствии с обстоятельствами, характером ситуаций и уровнем поведения людей. Каждый метод имеет свои пределы, и в этих пределах он должен вовлекаться в государственное управление, в том числе и для обслуживания соответствующих стадий управленческой деятельности.

Стадии управленческой деятельности. Формы и методы управленческой деятельности применяются циклично в определенной последовательности, диктуемой интересами и целями подготовки, принятия и исполнения управленческих решений, проведения организационных мероприятий. Этапы управленческой деятельности со своим особым набором форм и методов именуется в научной литературе стадиями (циклами) управленческой деятельности. Сами стадии имеют логическую связь и образуют в совокупности известный кругооборот управленческих действий — единичный «виток» управленческого процесса. Выделены различные стадии управленческого процесса. Я различаю семь стадий управленческой деятельности:

- анализ и оценка управленческой ситуации;
- прогнозирование и моделирование необходимых (и возможных) действий по сохранению и преобразованию состояния управленческой ситуации (в субъекте и объектах государственного управления);
- разработка предполагаемых правовых актов или организационных мероприятий;

- обсуждение и принятие правовых актов и осуществление организационных мероприятий;
- организация исполнения принятых решений (правовых и организационных);
- контроль выполнения и оперативное информирование;
- обобщение проведенной управленческой деятельности, оценка новой (результатирующей) управленческой ситуации.

Каждая из стадий отличается набором интеллектуальных и практических действий.

При анализе и оценке управленческой ситуации актуальны как знание (и познание) закономерностей и организационных форм изучаемых процессов, так и комплексный подход, «схватывающий» управляемые объекты в их многообразии, совокупности и взаимозависимости, системное «видение» управляемых объектов, которые всегда бывают какой-то частью больших и сложных систем, конкретно-историческая оценка состояния управляемых объектов, поскольку она всецело зависит от выбора времени и обстоятельств анализа.

Объем и содержание стадии прогнозирования и моделирования необходимых (возможных) действий определяются, с одной стороны, тем, какова управленческая ситуация, в чем ее состояние и смысл, а с другой – каких решений она требует. Исследователи США называют четыре вида управленческих решений в зависимости от управленческих ситуаций:

- стандартное решение, при принятии которого существует фиксированный набор альтернатив;
- бинарное решение («да» или «нет»);
- многоальтернативное решение (имеется очень широкий спектр альтернатив);
- инновационное (новаторское) решение, когда требуется предпринять действия, но нет приемлемых альтернатив.[11]

На этой стадии необходимо учитывать ограничивающие условия и факторы, наличные и возможные материальные и финансовые ресурсы, «поле» и пределы действий, установленные законодательством, время, отведенное на решение данной управленческой ситуации, человеческий потенциал и многое другое. Найти (выбрать) оптимальный вариант решения — вот смысл данной стадии.

Разработка предполагаемых правовых актов или организационных мероприятий во многом связана с кругом участников этой стадии, их отношением к предшествующей управленческой деятельности, со вза-

имодействием руководящего звена и оперативно-исполнительного персонала. В японской управленческой практике широко (почти в 94% обследованных компаний) действует система подготовки решений «рангисэй», которая предусматривает многократное согласование подготавливаемого решения на нескольких уровнях управления, начиная с рядовых сотрудников и кончая высшими руководителями, утверждающими решение. [8] Рациональное зерно в этом есть, и оно может быть использовано в государственном управлении, ибо если в подготовке решения задействованы многие, то и исполняться оно будет с большей заинтересованностью и рвением.

Большое значение имеет, разумеется, стадия обсуждения и принятия правовых актов и осуществления организационных мероприятий. В ней следует строго соблюсти установленные процедуры, дать объективную характеристику рассматриваемому вопросу, объяснить причины, оказавшие влияние на данный выбор варианта решения, раскрыть условия, при которых должна решаться поставленная задача, определить ее значение для функционирования управляемых объектов, выделить ресурсы, достаточные для ее реализации, установить сроки ее решения, указать персонально исполнителей или ответственных за решение задачи, предусмотреть возможные количественные и качественные ограничения, а также формы помощи при преодолении непредвиденных трудностей, назвать ожидаемые результаты и критерии эффективности решения. Главное в этой стадии — воплотить в правовом акте или организационном мероприятии достаточный потенциал управляющих воздействий.

Значительные трудности всегда встречаются при исполнении принятых решений (правовых и организационных). Ведь эта стадия включает в себя: своевременное оформление решений в качестве документа со всеми необходимыми реквизитами; адресное доведение информации, содержащейся в решениях, до исполнителей; обеспечение понимания и адекватной трактовки содержания решения; обсуждение и согласование между исполнителями плана действий по реализации решения; осуществление конкретных и предметных действий по претворению в жизнь всего того, что намечено и оговорено в решениях. Надо признать, что данная определяющая стадия управленческой деятельности, к сожалению, менее всего освоена теоретически и практически.

Опыт дает основания считать, что нередко игнорируется стадия контроля выполнения и оперативного информирования. А контроль пони-

мается лишь как подведение итогов. Между тем контроль представляет собой обратную связь, которая сигнализирует о ходе и состоянии реализации решений. При его осуществлении целесообразно выбирать контролируемые параметры, в которых содержится вклад соответствующих явлений, отношений и процессов в общественную жизнедеятельность, а также находить критические точки, в которых наблюдаемые или преобразуемые явления, отношения и процессы протекают наиболее трудно, кризисно. Информирование в данной стадии должно идти непрерывно, с момента начала исполнения решения.

Ответственной является, наконец, стадия обобщения проведенной управленческой деятельности и оценки новой (результатирующей) управленческой ситуации. При ее осуществлении целесообразно определять:

- соответствие итогов реализации решения (правового или организационного) тем целям, задачам, заданиям, установлениям и т.д., которые были в нем сформулированы;

- реальное использование при реализации решения тех форм, методов, средств, ресурсов, информации и т.д., которые были в нем намечены и предложены;

- действительные поступки и действия исполнителей, благодаря которым получен соответствующий результат. По каждому моменту нужна правда и только правда, ибо ошибки, рожденные в одном «витке» управленческого процесса, будут переноситься в следующий и к тому же нарастать. Необходима объективная оценка возникшей управленческой ситуации, отражающая результат управляющих воздействий и служащая одновременно основанием для нового «витка» управленческих действий.

Полное и умелое использование возможностей стадий управленческой деятельности способствует лучшей реализации целей и функций государственного управления, а также упорядочению всей управленческой деятельности.

Понятие управленческой технологии. Развитие управленческой мысли и практики в течение XX в., особенно во второй его половине, привело к формированию управленческих технологий. Обычно в обобщающее понятие технологии включают социальную технологию как определенный способ достижения поставленных общественных целей. Сущность этого способа состоит в пооперационном осуществлении деятельности, операции разрабатываются предварительно, сознательно и планомерно. Разработка проводится на основе и с использованием научных знаний, при этом учитывается специфика отрасли, в которой осу-

ществляется деятельность. Социальная технология выступает в двух формах: как проект, содержащий процедуры и операции, и как сама деятельность, построенная в соответствии с этим проектом. Социальная технология — элемент человеческой культуры, т.е. возникает в культуре в процессе эволюции либо строится по ее законам как искусственное образование, главная функция которого сегодня — соединение науки и практики.[14]

Управленческая технология — одно из проявлений социальных технологий, отражающее непосредственно управленческие процессы. Ее суть, кратко говоря, состоит в системном соединении научного знания, управленческих потребностей и интересов общества, целей и функций государственного управления, возможностей и элементов управленческой деятельности. Она расчленяется на последовательно взаимосвязанные процедуры и операции, которые выполняются более или менее однозначно и имеют целью достижение высокой эффективности. Под процедурой понимается набор действий (операций) с помощью которых осуществляется тот или иной основной процесс (фаза, этап), выражающий суть данной технологии. Операция — непосредственно практический акт решения определенной задачи в рамках соответствующей процедуры управления. Операция — это однородная, логически неделимая часть процесса управления, направленная на достижение определенной цели, выполняется одним или несколькими исполнителями.

Следует вместе с тем понимать, что распределение, специализация, сочленение, интеграция различных проявлений (элементов) управленческой деятельности представляют собой только в какой-то мере формализованную часть управленческих технологий. Становление управленческих технологий есть следствие усиления системности государственного управления, его научного осмысления и попытка широкого использования типичного, выверенного опытом, дающего высокие результаты. Смысл управленческой технологии в обязательном (принудительном) массовом использовании в управленческой деятельности лучших, передовых достижений науки, искусства и опыта государственного управления. Поэтому в качестве управленческой технологии стоит рассматривать лишь ту организацию управленческой деятельности, которую отличают рациональность и эффективность.

Освоение управленческих технологий начинается с типологизации управленческих ситуаций, поскольку их основные виды предполагают адекватные им формы и методы управленческой деятельности. Анализ

состояния и поведения управляемых объектов, находящихся в ведении того или иного государственного органа (их подсистемы), к тому же в течение длительного времени, открывает возможность такой работы. Это простые, понятные и адекватные описания повторяющихся (ординарных), проблемных и экстремальных ситуаций, типовые (заранее смоделированные) управленческие решения и действия по ним; наборы модулей ресурсов, процедур и операций, применяемых при реализации последних. В зависимости от специфики государственных органов и управляемых объектов выделяют различные виды управленческих технологий: диагностирование, проектирование и реформирование соответствующих подсистем; информационные, внедренческие и обучающие технологии; по уровням управления – центрального, регионального и местного управления; разрешения социальных конфликтов (конфликтология), инновационного развития управляющих компонентов и др.

Существует несколько аспектов управленческой деятельности, где в современных условиях внедрение управленческих технологий крайне актуально. Прежде всего это процессы прогнозирования, программирования, оценки и отслеживания общественного развития и соответственно реформирования организации и функционирования компонентов субъекта государственного управления. Нельзя же управлять, если нет исходных данных для этого. Обо всем, что происходит в рыночной экономике, тоже необходимо иметь своевременную, достоверную и полную информацию. Технология деятельности в этом направлении включает в себя: установление общих, унифицированных показателей, адекватно характеризующих соответствующие процессы; обеспечение должной согласованности, логики в систематизации таких показателей, чтобы они в целом давали реальную картину общественной жизнедеятельности (как исходную, так и предполагаемую); создание организационных и технических условий для оперативной и точной передачи нужной информации через все структурные подсистемы, звенья и их подразделения, вовлеченные в указанные процессы; применение идентичных методов, процедур и операций анализа и характеристики изучаемых и программируемых объектов; использование тождественных форм фиксации информационных материалов и другие моменты, свойственные рассматриваемому аспекту государственного управления.

Актуально использование управленческих технологий в практике программирования и планирования комплексного развития территорий. В условиях значительной самостоятельности разных органов государ-

ственной власти и местного самоуправления, сосредоточения основных экономических ресурсов в руках предпринимательских структур, включения множества управляемых объектов в решении соответствующих проблем без таких технологий нельзя сделать ничего серьезного. Нужны единые сроки и методики разработки предполагаемых мероприятий на предприятиях, в организациях, учреждениях, отраслевых подсистемах и территориальных (общей компетенции) государственных органах, идентичные формы и показатели программных и плановых документов, взаимосвязанный, согласованный порядок прохождения и утверждения программ и планов, приемлемые процедуры рассмотрения спорных вопросов, определенные механизмы взаимоконтроля и т.д.

Современная общественная практика свидетельствует о развитии межотраслевых, межтерриториальных проблемных целевых программ, разрабатываемых и реализуемых на различных уровнях — от международного (в рамках ряда стран), общегосударственного до местного. Она также требует адекватных управленческих технологий, способных придать деятельности в данном направлении должную организованность, необходимую регламентацию и эффективность.

В рамках всего государственного аппарата принимается и действует очень много управленческих решений как текущего, оперативного, так и перспективного, нормативного и стратегического характера. Почти всем должностным лицам приходится постоянно обосновывать различные варианты решений, изыскивать альтернативы ресурсного обеспечения и временной реализации, «состыковывать», согласовывать различные решения (и их положения) между собой, активно анализировать ход выполнения одних решений и учитывать их результаты при подготовке других, подводить итоги реализации решений и снимать их с контроля, заниматься другими вопросами в этой объемной и ответственной сфере управленческой деятельности. Здесь особо нужны научно обоснованные технологии подготовки, принятия и реализации управленческих решений, начиная с унифицированного языка и кончая графическими формами конкретных документов. Все должно быть четко, ясно, последовательно и понятно как для тех, кто принимает решения, так и для исполнителей.

Слабым местом в государственном управлении остаются технологии контроля, связанные с непрерывным наблюдением за управляемыми процессами, их изучением, измерением и сравнением, объективным соотношением их с управленческими моделями, выраженными в решениях, их нормах и требованиях. В этом аспекте большой интерес пред-

ставляют технологии обратных связей, обеспечивающие достоверное отражение результатов управляющих воздействий.

Столь же значимыми являются и технологии организационных форм управленческой деятельности, ведь их результативность определяется несколькими условиями: административно-правовыми, связанными с компетенцией соответствующего мероприятия (что оно может?), организационно-функциональными, выражающимися в характере его подготовки и порядке проведения (готово ли оно и использованы ли его возможности?), социально-психологическими (заинтересованы ли участники в данном мероприятии?), физиологическими (каковы самочувствие участников, их способность выдавать и усваивать информацию?), техническими (обеспеченность средствами записи и фиксации информации) и т.д. Все это должно быть сведено в одну систему, внутренне согласовано и представлять собой организационную технологию, в частности, позволяющую получать желаемый интеллектуальный управленческий «продукт».

Управленческие технологии — это целое направление теоретических поисков и практических экспериментов. Их выдвижение на повестку дня вызвано объективным усложнением и удорожанием процессов государственного управления и одновременно усилением их роли (значения) в жизнедеятельности общества. Сегодня и в прогнозируемом будущем невозможно упорядочить управленческую деятельность и в целом систему государственного управления без разработки и освоения управленческих технологий по всем важнейшим аспектам организации и функционирования государственного управления. Причем речь идет не о придании новых наименований старым, бюрократическим процедурам и операциям, не о простом наполнении чиновничьих кабинетов современными электронными средствами, а о качественно новом осмыслении и реформировании определяющих проявлений государственного управления. Управленческие технологии, если они реально состоятся, должны вызвать глубокие преобразования во всем, что относится к данному системному общественному явлению. Помочь в этом может рациональное использование принципов государственного управления.

6. УПРАВЛЕНИЕ СОБСТВЕННОСТЬЮ НА ГОСУДАРСТВЕННОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЯХ

6.1. Собственность как экономическая категория и объект управления

В своем простейшем толковании собственность представляет принадлежность определенных вещей отдельным людям. Принадлежность вещи человеку дает ему юридическое право и фактическую возможность распоряжаться вещью, использовать ее, воздействовать на нее желаемым образом. Но такое воздействие есть не что иное, как управление. Собственник вещи поневоле управляет ею, тем самым реализует и свое право собственности. Подобная теснейшая связь между собственностью и управлением побуждает к рассмотрению отношений в их связи с управлением. Ведь, с одной стороны, все экономические объекты представляют объекты чьей-то собственности. С другой стороны, практически все экономические объекты кем-то управляются, — либо их собственниками, либо с ведома и по поручению собственников, так что связь собственности с управлением естественна и неизбежна, хотя иногда она носит сложный характер.

Чтобы выявить эту связь, формы и способы ее проявления и использования в управлении, необходимо глубже вникнуть в отношения между собственниками и принадлежащими им объектами собственности, основанные на собственническом интересе. Этот веками выработанный вошедший в плоть и кровь людей интерес находит свое проявление в зарождении и существовании особого ощущения — чувства хозяина собственника.

Собственность порождает уверенность в непосредственной причастности человека к вещам и событиям и тем самым привязывает его к ним прочными нитями, побуждает управлять ими ради сохранения и рационального использования предметов и объектов окружающего мира. И наоборот, отчуждение людей от вещей, лишение их возможности чувствовать себя хозяином порождает безучастие, индифферентность, а порою — и неприязнь к тому, что воспринимается как не свое, а чужое. Стимул к управлению притупляется.

Если предметы материального мира нуждаются в заботе о них ее стороны людей, если они попали в орбиту человеческой деятельности и тем более являются продуктом такой деятельности, эти предметы неизбежно должны стать объектом чьей-то собственности. Антиподом такому подходу служит бесхозяйственность, безответственность, возможность губительного отношения к материальным и духовным богатствам потеря управляемости.

Виды и формы собственности, характер отношений собственности служат определяющими признаками экономической системы. Так, если централизованно-распорядительной, командно-распорядительной системе свойственна в основном так называемая государственная форма собственности на средства производства, то рыночная экономика чаще всего опирается на весь спектр форм и отношений собственности, исходя из принципа их равных прав на существование.

Одна из причин низкой результативности экономических преобразований в Республике Беларусь, связанных с переходом к рыночной экономике, заключена в недостаточно продуманном, неумелом проведении преобразований форм и отношений собственности. Уже в начальной стадии проведения белорусских экономических реформ было ясно, что глубокие перемены сложившихся и укоренившихся в советской экономике собственнических структур неизбежны, что без их трансформации, разгосударствления и приватизации собственности не проложить дорогу к рыночной экономике. В то же время поспешная крутая ломка отношений, скороспелая приватизация порождают острые социальные проблемы, которых не избежала белорусская экономика.

В течение десятков лет в стране насаждались и культивировались неестественные, искаженные в теоретическом видении, неэффективные в прикладном отношении псевдосоциалистические формы и отношения собственности. Наведя полную путаницу в понятиях общественной, общенародной, социалистической, государственной собственности, правящая номенклатура узурпировала собственнические права, а с ними и властные функции. Под видом общественной, народной, государственной процветала по сути собственность государственных органов, руководящих ими лиц как на средства производства, так и на общественные блага. В их личном распоряжении или коллегиально-групповом распоряжении находились и земля, и природные богатства, и основные средства предприятий, в значительной мере – трудовые ресурсы, а иногда и жизнь людей. В какой-то период вся страна стала частной, личной собственностью, вотчиной Сталина, который был если

не полным владельцем, то по крайней мере генеральным распорядителем всей собственности Советского Союза.

Исходя из положений марксистско-ленинской экономической теории о наличии объективных тенденций обобществления производства и собственности (в принципе верных), советская догматическая доктрина довела их до абсурдной крайности, поведя лобовую атаку на индивидуальную, частную, а затем и групповую, коллективную собственность. Но при отсутствии личной собственности на рабочую силу, имущество, средства производства подавляется индивидуальное творческое начало, человек исчезает как активная самостоятельная личность, теряет интерес к управлению своими возможностями. Уничтожается первичная экономическая клеточка общества, исчезает личная заинтересованность, возникает так называемая «ничейная» собственность, хотя собственность не может быть ничейной, никому не принадлежащей. Извращение форм и отношений собственности – главная причина краха коммунистической идеи и стоящей за ней системой.

Вместе с тем было бы глубоко ошибочным сводить всю гамму разнообразных экономических отношений к отношениям собственности и считать, что эффективность управления и функционирования экономики в целом и экономических объектов зависит только от того, кому они принадлежат, от формы собственности на средства производства. Обладать правом собственности на объект еще не значит заведомо быть рачительным хозяином и умелым управленцем. Надо желать и уметь управлять, хозяйствовать. Без этих фундаментальных условий собственность просто захиреет. Кроме того, государство, правительство призваны создать законодательные, правовые условия частного хозяйствования, необходимый психологический общественный климат, благоприятный для тех, кто становится хозяином, предпринимателем.

Мало сделать людей формальными собственниками, акционерами, хозяевами бизнеса, надо еще и превратить их в подлинных менеджеров, научить управлять объектами собственности или привлекать к управлению этими объектами грамотных, опытных, предприимчивых людей. Как показали белорусские экономические реформы девяностых годов, попытка неподготовленной замены бывшего «государственного» на нынешнего «частного» собственника часто приводит либо к неумелому, неэффективному управлению объектами собственности, либо к их растаскиванию, разворовыванию.

Понятие, представление о собственности формировалось в науке и в жизни в течение многих сотен, даже тысяч лет, но все еще является объектом анализа, исследований, дискуссий. Категория «собственность»

исторически вошла в научный оборот задолго до того как возникли экономика, экономическая теория в качестве особой отрасли науки. Прежде всего собственность стала официальным объектом правовой, юридической природы и философии. Формирование собственности происходило еще в первобытном обществе. Римское право уже определяло понятие собственности и основных отношений, связанных с ней, как-то: владение, пользование, распоряжение. Выход отношений собственности на передний край научной и общественной мысли не случаен. Преобразования отношений собственности непосредственно накладывают отпечаток на жизнь и благосостояние людей, затрагивают их кровные интересы, видны на поверхности жизненных, общественных явлений.

Долгое время собственность как особое общественное отношение являлась непосредственным предметом юриспруденции, прежде всего гражданского права. Однако с дальнейшим развитием общественного производства и появлением новых форм предпринимательской деятельности собственность приобретает большую значимость в своем экономическом аспекте, становится наряду с юридической также и определяющей экономической категорией.

В ходе дальнейшего изложения используются следующие понятия и определения:

Собственность—отношение между человеком, группой или сообществом людей (субъектом), с одной стороны, и любой субстанцией материального мира (объектом), с другой стороны, заключающееся в постоянном или временном, частичном или полном отчуждении, отсоединении, присвоении объекта субъектом. Так что собственность характеризует принадлежность объекта определенному субъекту.

Субъект собственности (собственник) — активная сторона отношений собственности, имеющая возможность и право обладания объектом собственности. Субъекты собственности в конечном счете—заведомо одушевленные лица. Попытки заменить их некоторыми категориями типа «государство» без указания, какие органы и лица представляют «государство», приводят по сути к «бессубъектной» собственности, являющейся абстракцией. Олицетворять, реализовывать практически право собственности могут только люди.

Объект собственности — пассивная сторона отношений собственности в виде предметов, вещества, энергии, информации, имущества, духовных, интеллектуальных ценностей, целиком или в какой-то степени принадлежащих субъекту. Объекты собственности зачастую называют просто собственностью, вкладывая в это понятие как сам объект, так и связанные с ним отношения между субъектами.

6.2. Отношения собственности

Управление собственностью распространяет свое действие на разнообразные объекты собственности в виде имущества, товаров, денег, ценных бумаг. В то же время управление собственностью включает и воздействие на отношения между собственниками, возникающие в процессе производства, распределения, обмена, потребления объектов собственности. Рассмотрим с этой точки зрения отношения собственности.

В понятие «отношения собственности» включаются, с одной стороны, отношения собственника к «своей вещи», то есть имущественные, субъектно-объектные отношения между субъектом и объектом. Эти первичные отношения служат материальной предпосылкой отношений между субъектами собственности, то есть субъектно-субъектных отношений. Последние представляют экономические отношения, возникающие в связи с собственностью, отражают имущественные взаимосвязи субъекта с другими субъектами. Данная группа отношений носит социально-экономический характер и обуславливает прежде всего формы распределения имущества, продукции, товаров, доходов, других ценностей между собственниками. Сконцентрируем внимание на отношениях «субъект собственности – объект собственности» и «субъект собственности – субъект собственности», представляющих основные типы собственнических отношений. Общая схема таких отношений в их взаимосвязи изображена на рисунке.



Выделение субъектно-объектной стороны отношений собственности обусловлено тем обстоятельством, что вне конкретизации субъектов, персонажей собственнических отношений не может быть рациональной организации хозяйственной системы. Хуже того, в условиях командно-распорядительной, чрезмерно огосударствленной, а иногда и рыночной экономики происходит подмена собственников, когда формально провозглашенный юридический собственник не является полновластным хозяйствующим субъектом. Происходит вмешательство в отношения собственности, узурпации собственнических прав со стороны властвующих субъектов, политических структур в образе возглавляющих их лиц. Поэтому центральной предпосылкой рачительного ведения экономики, результативного управления собственностью служит четкое выделение субъектов и объектов собственности и установление законодательно закрепленных прав, норм, правил, отношений между ними. Конечно, полностью легализовать отношения собственности не всегда удастся, кое в чем они могут оставаться неявными.

Проанализируем основные особенности отношений «субъект – объект собственности».

В любых отношениях собственности всегда фигурирует масса самых различных, неравнозначных объектов собственности. Среди них есть ключевые, доминирующие,

В марксистско-ленинской теории таким объектом собственности принято считать средства производства, вещественный капитал. Однако не следует полагать, что определяющим объектом в системе отношений собственности не только были, но и есть и, главное, будут основные и оборотные средства производства. Такая точка зрения устарела. Выделение отношений собственности на средства производства как главенствующих затеняет другие объекты и факторы, значение которых непрерывно возрастает. О снижении роли вещественных средств производства говорят и теория и практика экономики новейшего капитализма. Развитие акционерной собственности, «распыление» акционерного капитала, практика передачи акционерной собственности рабочим и служащим, то есть формы, при которых капиталисты «уступают» на тех или иных условиях средства производства трудящимся, говорят о переносе акцента устремлений на организацию дела, информацию и управление, которые связаны с собственностью на средства производства не однозначным образом.

О том, что не только собственность на средства производства в виде орудий и предметов труда, но вся гамма форм и отношений собствен-

сти оказывают воздействие на экономику, свидетельствует опыт любой экономики. Собственность на рабочую силу, имущество, информацию, интеллектуальный, инновационный продукт, на денежные средства оказывает столь же мощное воздействие на экономические процессы, как и собственность на средства производства в узком смысле этого слова. Всемирное распространение смешанных многосубъектных форм собственности на средства производства, делегирование прав собственности, особенно распорядительства, стали повсеместными явлениями, свидетельствующими, что форма собственности на средства производства перестает быть доминантой социально-экономических отношений и общественного строя.

Отношения, возникающие между субъектом собственности и объектом собственности, характеризуют одновременно меру обладания объектом со стороны субъекта, его прав на объект и вид функции, реализуемой субъектом в процессе практического воплощения отношений собственности, меру и характер использования субъектом своих прав. Говоря о связях между субъектами и объектами, необходимо различать отношения владения, пользования, распоряжения и ответственности представляющие одновременно и юридические, правовые, и экономические категории.

Рассмотрим данные отношения, отметив предварительно, что без их разделения на основные виды: владение, пользование, распоряжение и ответственность – очень трудно понять суть отношений. Следует стремиться четко различать, выделять собственника-владельца, собственника-пользователя, собственника-распорядителя, особенно в тех случаях, когда это не одно и то же лицо.

Владение – начальная, исходная форма собственности, отражающая юридическую, документально закреплённую фиксацию субъекта собственности, либо факт реального обладания объектом. Владение есть первичная форма, имеющая в этом смысле главенствующий характер. Но владение выступает статичной характеристикой отношений собственности, это номинальное право либо практическая возможность использовать объект, далеко не всегда воплощённое в предметную, сущностную реализацию такой возможности. Владелец, которому принадлежит объект может обладать правом, удостоверённым наличием требуемых документов или просто признанным как факт, не осуществляя это право, не пользуясь им. Отдельные владельцы издавна делегировали полномочия распорядительства своей собственностью управляющим, сохраняя при этом за собой получение доходов от собственности. Так

что владение, взятое в отдельности, еще не является в полной мере собственностью с социально-экономическом смысле этого слова, подразумевающей не только владение, но и распоряжение и использование объекта.

В ряде случаев владение превращается в формальное, декларируемое право, которым владелец не пользуется, а порой и не знает, как пользоваться, и не стремится к тому. Подобная ситуация имела и все еще имеет место с общенародной собственностью, владельцем которой формально является народ. В других случаях наблюдается, что функция владения отделена от юридического владельца и передана другому объекту, который, не будучи владельцем собственности по статусу, фактически распоряжается ею и использует ее. Так, например, государственные органы, не являясь юридически владельцами государственной собственности (таковыми номинально является государство в лице народа), фактически выступают в роли владельцев. Они сдают в аренду и даже продают государственную (общенародную, общественную) собственность, способны использовать ее сами, а иногда и присваивать, далеко не во всех подобных ситуациях имея на то полномочия от номинальных владельцев.

Пользование означает применение объекта собственности в соответствии с его назначением и по усмотрению и желанию пользователя. Владение и пользование собственностью могут соединяться в руках одного субъекта или быть разделенными между различными субъектами. Последнее означает, что пользоваться вещью можно и не будучи ее собственником (владельцем). И наоборот, можно быть собственником и не пользоваться объектом собственности, передав это право другому субъекту. Так, к примеру, наемный работник использует средства производства, не являясь их владельцем, а, скажем, владелец гостиницы сам ею обычно не пользуется.

Если пользователь не является владельцем или распорядителем объекта собственности, он осуществляет отношение пользования, управляет объектом собственности как пользователь в течение конкретно оговоренного срока и в соответствии с условиями, заданными ему субъектом собственности в лице владельца или распорядителя.

Распоряжение представляет в современных условиях наиболее всеобъемлющий, высший способ реализации отношений между объектом и субъектом собственности, дающий субъекту право и возможность управлять объектом, поступать по отношению к объекту и использовать его в рамках закона практически любым желаемым образом вплоть

до передачи другому субъекту, глубокой трансформации, преобразования в другой объект и даже ликвидации. Субъект, обладающий правом распорядительства, имеет возможность реализации основных правомочий собственника: установления путей применения объекта собственности, права совершения сделок (продаж, сдачи внаем, дарения) по отношению к объекту собственности. Фактически собственник становится таковым, получив права и реальную возможность, правомочия распоряжаться объектом собственности. Так что даже владелец есть истинный собственник, если он собственник-распорядитель. Делегирование, передача прав распорядительства означает по сути передачу полномочий собственника в другие руки.

Следует выделить формы ограниченного распоряжения собственностью, называемые правом хозяйственного ведения и правом оперативного управления, такие формы предусмотрены Гражданским кодексом Республики Беларусь. Круг собственнических полномочий государственных и муниципальных предприятий, которым предоставлены указанные права, определяется уставами этих предприятий, утверждаемых уполномоченными на то государственными органами.

Ответственность – «бремя собственности». Функция ответственности на первый взгляд не требует специального выделения, поскольку автоматически вытекает из предыдущих функций. Однако это не совсем так или, правильнее сказать, совсем не так. «Бремя собственности» означает как интерес к активному использованию объектов собственности так и ответственность за них, за их судьбу, за их эффективное функционирование, возмещение ущерба, нанесенного объекту.

Специфика отношений ответственности состоит в том, что они не есть собственно отношения между субъектом и объектом собственности. Субъект не отвечает перед неодушевленным объектом за бережное отношение к нему. Ответственность возникает прежде всего у пользователя перед распорядителем и владельцем или у распорядителя перед владельцем, делегировавшим ему права распоряжения собственностью, у любого собственника—перед законом.

Так что отношения ответственности связывают не только субъект и объект собственности (кто и за что отвечает), но и разных субъектов (кто и перед кем отвечает), они есть одновременно и субъектно-объектные и субъектно-субъектные отношения.

Если функции владения, пользования, распоряжения полностью находятся в руках одного и того же субъекта собственности, то в этом случае ответственность владельца возникает автоматически как само-

ответственность. Она проявляется в потерях от нерадивого хозяйствования, ущерб от которых заведомо ложится на плечи собственника. Разбил собственную машину – сам и страдаешь. В таком случае отношение ответственности не надо адресовать: адресат заранее известен, и наказание в виде понесенных потерь неизбежно настигает виновника. Человек несет ответственность перед самим собой.

Однако данное отношение начинает играть иную роль в случае, когда функции распорядительства, права управления и пользования делегируются, передаются владельцем в другие руки. В этом случае необходимо обязательно совмещать делегирование другому субъекту функций собственности и полномочий управления с одновременной передачей ответственности за собственность. Иначе возникающий по вине распоряжающегося или пользующегося собственностью органа или лица ущерб ложится в конечном счете на первичного собственника, который доверился ни за что не отвечающим, безответственным людям. Необходимо при делегировании собственнических функций другому субъекту в обязательном порядке делегировать ему и отношение экономической ответственности по поводу объекта собственности, оформленное в виде системы правовых и экономических мер, штрафов и санкций, создавать механизм возбуждения ответственности.

Рассмотрим теперь отношения, возникающие между собственниками, то есть субъектно-субъектные отношения, разделив их на две группы: передел имеющейся собственности и раздел вновь созданной собственности.

Первая группа отношений возникает в условиях, когда приходится делить существующую (созданную ранее) собственность, осуществлять временный или кажущийся окончательным передел. Применение, использование объекта собственности по его назначению зачастую сопровождается необходимым, возникающим на основе соглашения распределением или перераспределением собственнических функций между двумя или несколькими субъектами. Это обычно имеет место, когда один и тот же объект принадлежит нескольким субъектам на определенных началах, что типично при семейной, групповой, коллективной собственности. В этих условиях периодически приходится решать, что же кому принадлежит, какая часть. Возникает объективная необходимость или искус изменить сложившиеся в прошлом отношения: переделить, передать, получить в наследство, взять в аренду, в долг или просто отобрать.

Отношения между разными имеющимися субъектами одного объекта собственности или претендующими на эту роль сводятся к разделению функций, прав, обязанностей каждого собственника, выделению

принадлежащей ему долевым части или всего объекта, установлению условий совместного управления и пользования объектом.

Вторая группа отношений между субъектами собственности отражает взаимоотношение потенциальных собственников по поводу права собственности на вновь созданные ими ценности, которые становятся новым объектом собственности. Наиболее типичная форма отношений второй группы — отношения по поводу совместного производства и распределения произведенных, ранее не существующих продукции, товаров, услуг. В этом случае все участники создания нового объекта собственности имеют основания претендовать на право быть собственниками вновь созданной собственности, выполняя по отношению к ней функции владения, пользования, распоряжения и ответственности. Претензии и даже права на новую собственность могут предъявляться и лицами, не принимавшими прямого участия в создании объекта, а управляющими этим процессом. Свою долю вправе потребовать государственные органы в виде налогов, отчислений, платежей.

В той мере, в которой создание нового продукта сопряжено с возникновением дохода и прибыли, скажем, вследствие его продажи, участники созидательного процесса вправе рассматривать себя в качестве потенциальных собственников дохода и прибыли и участвовать в их распределении. Тем самым по существу происходит раздел нового объекта собственности в его денежном выражении, порождающий появление собственности в виде денег.

В первой группе отношения собственности в их исходном виде уже сложились, объект собственности существует, так что проблема отношений заключена в управлении совместным использованием объекта распределении собственнических функций и полномочий управления.

Во второй группе речь идет о присвоении нового объекта собственности, его разделении между претендентами, что в принципе представляет более сложную и острую проблему.

В то же время и проблема перераспределения уже существующей собственности, ее передача из одних рук в другие способна обостряться в периоды революционных преобразований. Так, в российской экономике в процессе ее реформирования во весь рост встала проблема преобразования сложившихся форм собственности, перехода от одних форм к другим, разгосударствления, приватизации. При этом возникают самые разнообразные и неожиданные претенденты на собственность, что связано с реальной угрозой незаконного, противоправного присвоения собственности в явной или скрытой формах.

6.3. Формы собственности

Выделение форм собственности обусловлено наличием разнообразных субъектов собственности, по-разному относящихся к объектам, управляющих ими, использующих их.

При изучении форм собственности приходится сталкиваться с отсутствием единой терминологической базы в связи с путаницей в базисных понятиях. Такие формы собственности, как государственная, общественная, коллективная воспринимаются одними авторами как синоним другими — как разные понятия. То же самое относится и к понятиям индивидуальной, частной, личной собственности. Для того чтобы достичь понимания в дальнейшем изложении, попытаемся вначале определить, что такое форма собственности, по какому критерию она определяется и какие формы собственности надо различать между собой

Формой собственности будем называть ее вид, характеризуемый по признаку субъекта собственности. Иначе говоря, форма собственности определяет принадлежность разнообразных объектов собственности субъекту единой природы. Исходя из такого определения выделим следующие формы собственности.

Индивидуальная (индивидуализированная) собственность, в пределах которой субъект собственности персонифицирован как физическое лицо, индивидуум, обладающий полным правом (в рамках законности) распоряжения принадлежащим ему объектом собственности или частью, долей объекта. При такой форме собственности собственник знает, что же принадлежит именно ему.

В пределах индивидуальной собственности в зависимости от природы объекта собственности и характера его использования собственником можно различать *личную и частную собственность* (или разновидности частной собственности), хотя, на наш взгляд, такое различие не принципиально. Личную собственность отличают от частной двояким образом.

Во-первых, полагая, что личная собственность охватывает объекты индивидуальной собственности, используемые, потребляемые только самим собственником или предоставляемые им другим лицам в бесплатное пользование. Соответственно к частной собственности относят объекты индивидуальной собственности, предоставляемые в пользование и потребление за определенную плату другим лицам. Такое определение применимо к объектам в виде имущества и предметов потребления. С другой стороны, можно вообще считать, что личная собствен-

ность — суть собственность на предметы домашнего обихода, личное имущество, потребительские товары, тогда как индивидуальная собственность на иное имущество — уже частная.

Другой подход к выделению частной собственности заключается в том, что это суть объекты индивидуальной собственности, используемые с применением чужого, наемного труда, тогда как личная собственность охватывает только объекты, используемые с применением личного труда собственника. Такое определение распространяется, естественно, в основном на средства производства.

Отметим, что согласно как первому, так и второму определению и обоим вместе взятым знание субъекта и объекта собственности само по себе не дает возможности отличить личную собственность от частной. Один и тот же объект может быть и личной и частной собственностью в зависимости от характера его использования, применения, потребления. В то же время, используя одно из определений или оба вместе, невозможно четко определить грань, отделяющую личную собственность от частной, и установить сам факт использования личной собственности как частной, если этим вообще стоит заниматься. В этом свете трудно согласиться с тем потоком опасений и даже враждебности по отношению к частной собственности, особенно в ее индивидуальной форме, который унаследован многими россиянами с советских времен и усилился в связи с переходом к рыночной экономике. Чаще всего неприятие частной собственности обусловлено не глубоким пониманием ее природы и необходимости или недопустимости, а идеологической подоплекой, психологическим настроем. Ведь очень много лет слово «частник» трактовалось и воспринималось как предосудительное, антиобщественное. Однако именно категория частной собственности является реально экономической, поскольку ее использование и функционирование в приемательской деятельности оказывает действительное влияние на эффективность экономики в целом, в то время как личная собственность является характеристикой личного потребления человека и представляет скорее объект социологических исследований и социального планирования.

Что касается личной собственности на такие средства производства как пила, топор, лопата, основанной на использовании труда самого собственника, и считающейся «благопристойной», то, имея законные права на существование в условиях рыночной экономики, она представляет наиболее примитивную форму. Касательно же эксплуатации чужого труда, понимаемой как отторжение у работника части созданного его

трудом прибавочного продукта (прибыли), заметим, что подобное изъятие имеет место при любой форме собственности. При этом доля изымаемой реальным собственником средств производства прибавочной стоимости в условиях общественной собственности на средства производства может быть несколько не меньше, чем в условиях частной собственности. Куда же направляются эти средства, опять-таки мало определяется господствующей формой собственности, а больше зависит от регулятивной функции государства и объективных потребностей производства и общества, отдельных социальных групп.

Вторая основная форма собственности – это *коллективная* в широком смысле этого слова или многоличностная собственность. В пределах формы субъект собственности не персонифицирован как индивидуум, а представляет собой совокупность, сообщество, коллектив собственников. Субъект собственности может выступать в виде уполномоченного лица или группы лиц, выражающих собственнические интересы всего товарищества, но гораздо чаще выступает и официально оформляется правовым образом как единое юридическое лицо (хозяйственное общество, предприятие, компания) либо государственный орган, общественная организация. Говоря о многоличностной собственности, мы исходим из самого широкого понимания ее как многообразия общественных по своей природе форм собственности, охватывающих диапазон от семейной до общенародной. Это любая интегративная, в известном смысле общественная форма.

Беря свое начало в узкоколлективной, групповой собственности, в рамках которой имеет место прямое непосредственное участие и контроль со стороны собственника за использованием объектом собственности, многоличностная собственность простирается до государственной, общенародной, где воздействие на направление пользования объектом собственности со стороны собственника (народа) значительно опосредовано.

Разделение форм собственности на индивидуальную и многоличностную отражает весьма укрупненное структурирование разнообразных форм, охватывающих во всем своем многообразии значительную их совокупность. Отметим, что подобное разделение собственности на две формы: индивидуальную и многоличностную — не является общепринятым ни в экономической науке, ни в практике. Так, Гражданский кодекс Республики Беларусь выделяет частную, государственную и муниципальную форму собственности, признавая в то же время возможность существования других форм. В то же время широко известно

разделение собственности на собственность юридических и физических лиц. Последняя форма явно ассоциируется с индивидуальной собственностью.

Попытаемся конкретизировать формы собственности более четко и детально путем выделения наиболее характерных форм (классов, видов), исходя из стремления отразить реально складывающиеся формы и обозначить условные, название которых не соответствует их истинному содержанию.

Достаточно ясно, что использовавшиеся в советское время представления о «государственной» собственности, за спиной которой стояла собственность государственных органов, «кооперативно-колхозной», которая была слабо отличима от государственной и личной собственности только на предметы потребления, были догматическими и условными.

Необходимо внести ясность в категорию «общенародная собственность», отделить ее от категории «государственная собственность», ибо смешение этих понятий создает путаницу и возможность манипулирования формами и отношениями собственности, а вследствие этого — и реальными объектами собственности.

Глобальное представление об общенародной собственности, охватывающей все, что выше названо совместной собственностью, весьма абстрактно в том смысле, что трудно конкретизировать собственника. Совершенно неясно, каким образом народ в целом способен реализовать функции и права субъекта собственности по отношению ко всем видам совместной собственности, как порождается механизм ответственности за так называемую общенародную собственность.

Думается, что следует выделить такую форму, как *общенародная (общественная) собственность* на природные богатства, не вовлеченные в общественное производство и обладающие всеобщей доступностью, включая землю, воды, воздушное пространство, флору, фауну. Эти богатства следует назвать общенародным достоянием. Они являются исключительным объектом собственности всего народа. По отношению к этому объекту собственности должна применяться формула: «Это то, что принадлежит всем вместе и каждому в отдельности на правах равнодоступности». На пользование такой собственностью дворник имеет равные права с президентом, все становятся в общую очередь. Распорядительство общенародной собственностью по поручению ее владельца — народа, населения могут осуществлять только органы народовластия.

Что же касается государственной собственности, то она вовлечена в общественное производство и потому не может принадлежать всем на равных началах. В итоге в укрупненном представлении совокупность форм собственности охватывает:

- общенародную – в виде природных богатств общенародного пользования, обладающих общей и равной доступностью для всех членов общества;

- государственную – природные богатства, основные производственные средства, оборотные средства, информация, представляющие часть общенародной собственности — переданную по воле народа и решению органов народовластия в ведение и распоряжение государственных органов на определенных условиях использования с одновременным делегированием ответственности;

- коллективную, представляющую неделимую часть общенародной, государственной, региональной собственности, переданную на определенный или неограниченный срок коллективу лиц, а также арендованную и используемую в соответствии с системой правил и норм, установленных законом, договором, уставом. Это по сути производная форма собственности, возникающая в результате передачи прав собственности;

- общую (корпоративную) в виде имущества, ценностей, денежных средств, ценных бумаг, созданных, приобретенных, первоначально принадлежащих двум или нескольким лицам, членам ассоциированной группы, используемых ими по собственному усмотрению при соблюдении общих установленных законом правил и ограничений (к таким формам в определенной степени относятся акционерная, коллективно-долевая, кооперативная собственность). Общая собственность делится на совместную, в рамках которой объект собственности принадлежит всем участникам, лицам на равных началах, без выделения долей, и долевую, при которой определена доля каждого из отдельных собственников, участников, лиц в общем праве собственности. К долевой собственности относится акционерная;

- индивидуальную, представляющую имущество, предметы, информацию, принадлежащие лично индивидууму и используемые им по собственному усмотрению при соблюдении правовых норм, распространяющихся на граждан-собственников.

Целесообразно также выделять собственность общественных и религиозных организаций (профсоюзов, кооперации, творческих союзов и фондов, партий, церкви) и групповую, семейную собственность.

В структуре форм и отношений собственности следует различать натурально-вещественный и стоимостный аспекты. При неделимости

натурально-вещественного состава объекта собственности делению может подлежать только денежная стоимость. Поэтому вполне возможны и часто наблюдаются ситуации, когда собственник вправе претендовать на денежную стоимость объекта, но не на сам объект.

Подчеркнем, что не существует и не может существовать абсолютного разделения форм собственности, неизбежны смешанные формы собственности, в том числе переходные от одной формы к другой. К примеру, если собственность на рабочую силу является индивидуальной, на средства производства – общей, на землю — государственной, и все эти факторы производства соединены на одном предприятии, то собственность предприятия заведомо становится смешанной. Отсюда следует, что мы вынуждены признать взаимопроникновение и общее существование разных форм собственности в пределах одного объекта. Одни и те же средства производства могут быть одновременно в определенном ракурсе объектами разных форм собственности. И уж заведомо различаются владелец, распорядитель, пользователь объекта. Однако это обстоятельство не должно служить поводом для незаконного и несанкционированного использования объектов собственности субъектами, не имеющими на то оснований.

До сих пор мы вели речь о субъектах собственности в лице граждан, коллективов, организаций, народа той страны, которая обладает этой собственностью. Но на территории страны, в составе ее национального богатства может находиться собственность иностранных граждан, организаций, государств в виде объектов, целиком или частично принадлежащих иностранным субъектам. Такое собственническое проникновение, к которому в нашей стране проявляется крайне настроженное отношение как со стороны отдельных групп населения, так и в правительственных кругах, есть неизбежное следствие развития внешнеэкономических связей и включения страны в мирохозяйственную систему. Так что в числе форм собственности правомерно включить иностранную собственность в изолированном виде или в виде части общей собственности (совместные предприятия). Объектом такой собственности могут быть прежде всего средства производства, здания, имущество, инвестиционный капитал, кредитованные средства, залоговое имущество.

6.4. Преобразование отношений собственности и управления собственностью

Взяв курс на переход к рыночной экономике, государство и общество вынуждены преобразовать формы и отношения собственности. Попытки введения рыночного механизма без вмешательства в отношения собственности представляются экономически наивными, поскольку рынок есть взаимодействие многообразных реализующих свои экономические права и потенции собственников. Они – главные участники рынка. Рынок без развитых отношений и разнообразия форм собственности невозможен в принципе.

Во-первых, на рынке развиваются взаимоотношения между собственниками капитала, средств производства, имущества, рабочей силы, информационного продукта. Без этих собственников нет полноценного рынка.

Во-вторых, необходим экономический механизм, придающий динамику развитию экономики. Таким механизмом является конкуренция. А конкуренция зарождается естественным образом там, где есть многообразие собственников и многообразие форм собственности, конкурирующих между собой.

В-третьих, в условиях рыночной экономики определяющим является принцип экономической свободы хозяйствующих субъектов. Но разве субъект может быть свободным в распоряжении факторами производства, если они не подвластны ему как объекту собственности?

Преобразование форм и отношений собственности теснейшим образом связано с трансформацией управления и во многом обуславливает ее. Подлинный собственник, будучи субъектом управления, стремится строить процессы управления эффективнее в сравнении с субъектом, не наделенным правами собственности на объект управления. К тому же собственник обладает для этого более широкими полномочиями. Если же собственник передает право распорядительства, управления объектом менеджерам, управляющим, то он следит за их действиями, контролирует, а в необходимых случаях вмешивается в управление.

Характеризуя в последующем изложении, каким образом рынок влияет на отношения собственности и управление собственностью, будем исходить из положения, что субъект собственности есть собственник-распорядитель. Следовательно, его действия по отношению к объекту собственности есть не что иное, как управление этим объектом. Если же объектом собственности руководит наемный управляющий, то в его действиях должны находить выражение воля, желание, интересы собственника.

В условиях рыночной экономики субъект собственности вынужден предлагать свою собственность как товар на рынке. В связи с отсутствием гарантий реализации товара он рискует денежной суммой в размере стоимости продаваемого объекта собственника. Но с другой стороны, в случае успеха он получает возможность нарастить свою собственность на величину оставшейся в его распоряжении прибыли. Таким образом, с одной стороны, действует угроза (возможна полная утеря собственности), которая представляет наиболее сильный стимул к повышению эффективности действий. В данной ситуации проявляется интерес к экономическому выживанию.

С другой стороны, чем эффективнее будет функционировать объект собственности, тем большую плату за риск получит собственник. Таким образом, риск собственностью является определяющим мотивом для побуждения собственника к эффективному пользованию объектом собственности.

Степень риска собственника и величина его дохода обычно пропорциональны доле его вклада и участия в формировании объекта собственности. Наиболее высока степень мотивации в случае индивидуальной собственности, где собственник рискует всем своим имуществом, тогда как участие в общей собственности снижает степень мотивации. Однако принципиально важно, что определенный, заведомо не нулевой интерес существует во всех случаях, когда работник ощущает себя собственником.

Отношения собственности порождают и другие интересы и стимулы рационального хозяйствования. Будучи хозяином объекта собственности, собственник заинтересован не только в том, чтобы выжать все возможное из этого объекта в ближайшее время. Подлинный собственник не руководствуется сиюминутными интересами, он прекрасно понимает, что если объект будет принадлежать ему и в будущем, то надо думать о его перспективе, развитии и совершенствовании. Интерес к перспективе — наиболее действенный мотив и стимул постоянной заботы собственника об объекте собственности, организации эффективной деятельности объекта в течение всего жизненного цикла его существования. Отсутствие собственнического интереса выхолащивает озабоченность о будущем состоянии объекта собственности, приводит к варварскому отношению, бесхозяйственности, износу ценностей, огромным потерям.

Огромную роль играет конкуренция между формами собственности.

Характерно, что само становление рынка, возникновение конкуренции способствует формированию рациональных соотношений между

разными формами собственности, то есть на его основе складывается целесообразная структура форм собственности. Если изначально предоставить свободу перехода от одной формы собственности к другой, то необходимая, естественная структура форм собственности и предпринимательства возникает автоматически и будет поддерживаться, хотя определенного регулирования этого процесса извне не избежать.

В результате свободной конкуренции должно происходить вытеснение форм собственности, которые окажутся неконкурентоспособными, из определенных сфер производства, обращения, потребления и замещения их другими формами собственности. Отметим, что конкуренция форм собственности сама по себе полезна, ибо побуждает каждую из них к совершенствованию.

В условиях рыночных отношений находит свое естественное решение проблема установления собственников производимого, вновь создаваемого продукта. Это не только теоретическая, но сугубо практическая проблема. В ходе производства рабочая сила, соединяясь со средствами производства, создает результат труда – продукцию, товары, услуги, информацию. Такой результат представляет либо появление самостоятельного продукта (продукции), либо приращение обусловивших это появление факторов производства – труда, капитала (основных и оборотных средств), природных ресурсов.

Во всех случаях возникает одинаковый вопрос: «Кому принадлежит вновь созданный или приращенный продукт? Кто является субъектом собственности на этот продукт или на стоимость полученного продукта, его владельцем, распорядителем?»

В условиях централизованно управляемой экономики характер распределения вновь созданного продукта предписывается органами государственного управления целиком или в определяющей части. Поинному решается подобная проблема в экономике рыночного типа.

Если в одном лице представлен собственник всех факторов производства: рабочей силы, основных и оборотных средств, природных ресурсов, – то право собственности распространяется на продукт, созданный или приращенный в процессе производства. Иначе говоря, собственник всех факторов производства есть собственник созданного продукта.

Проанализируем более общую ситуацию, когда новая собственность возникает как результат совместного применения факторов производства, имеющих разных собственников. Такая ситуация типична в наиболее часто встречающихся условиях, когда собственник рабочей силы в лице работника или трудового коллектива не является собственником

средств производства, находящихся в распоряжении других собственников. Разрешение подобной ситуации взаимоотношений между собственниками должно опираться на договорный принцип. Собственник средств производства или уполномоченное им лицо, предоставляя средства производства в пользование собственникам рабочей силы, агентам труда, заключает с ними соглашение, вырабатывает договорные, контрактные условия, в соответствии с которыми устанавливается, кто и в какой мере будет владельцем, распорядителем вновь созданной (приращенной) собственности. Иначе говоря, создатели продукта должны договориться между собой, кому и в какой части он будет принадлежать. При этом определенная собственническая доля в денежной форме в соответствии с законом передается в государственный бюджет (областной, местный) в виде налогов и платы за используемые государственные природные ресурсы.

Таким образом, основной принцип формирования, установления собственности на вновь созданный продукт состоит в том, что собственниками призваны становиться обладатели факторов производства участвующих в создании продукта, а распределение между собой они осуществляют по соглашению, выделяя обусловленную законом долю государству. Происходит раздел продукта.

Еще более сложна проблема передачи существующего объекта одним собственником другому, особенно если такая передача не есть наследование, дарение, обмен, переход собственности из одних рук в другие без изменения формы собственности, а требует изменения формы собственности.

Это, с одной стороны, проблемы разгосударствления, приватизации предприятий и, с другой стороны, обратные проблемы национализации объектов негосударственной собственности. Масштабность и специфика этих проблем, их особая острота для российской экономики побуждает рассмотреть вопросы трансформации форм собственности с учетом их проявления как в мировой, так и в белорусской экономике. Следует различать при этом частичное разгосударствление в форме коммерциализации и аренды государственной собственности и полное разгосударствление в виде приватизации государственной собственности и перехода ее в негосударственную, частную собственность.

Укажем, что в мировой практике существует значительное разнообразие форм коммерциализации, аренды, приватизации объектов государственной собственности, государственных предприятий. Практически каждая страна отличается определенной спецификой разгосударствления

собственности. Важно также отметить, что преобразование форм и отношений собственности в виде разгосударствления присуще не только странам с централизованно управляемой экономикой в процессе ее перевода на рыночные методы хозяйствования. Приватизация государственной собственности имеет место и в ряде стран с развитой рыночной экономикой, но при этом не исключается и национализация частной собственности, проводимая с соблюдением установленных законами страны правил и норм.

В соответствии с принятой в мире градацией предприятий, компании по форме собственности и правовому статусу выделяются следующие их основные типы, виды:

- 1) государственные предприятия, функционирующие в рамках публичного права (некоммерческие предприятия);
- 2) государственные предприятия, функционирующие на основе частного права (коммерческие предприятия);
- 3) основанные на частной собственности предприятия, функционирующие на основе частного права.

Для первой группы требования к эффективности используемых ресурсов минимальны и задаются административно. Для второй — они вытекают из сложившихся ценовых пропорций конкретного рынка сбыта традиционно производимой данным предприятием продукции. В третьем случае требования диктуются рынком в целом. Разгосударствление предприятий, их приватизация есть по существу переход из первого вида во второй и из второго в третий.

Коммерциализация государственных предприятий

Одну из простейших форм разгосударствления предприятий, широко распространенную во всем мире, представляет их коммерциализация.

Коммерциализация, как принято в ряде западных зарубежных стран, означает смену статуса государственного предприятия, функционирующего на основе публичного права, на статус частного права при сохранении ограничений в области распоряжения имуществом и одновременном снятии ряда введенных государством искусственных барьеров, предохраняющих предприятие от воздействия конкурентного рынка.

Самостоятельный выбор коммерциализированными государственными предприятиями объема и ассортимента выпускаемой продукции, внедрение новых технологий и принципов организации производства способствует росту их дохода, что немаловажно с точки зрения интересов производителя. Для того чтобы руководители таких предприятий

могли самостоятельно управлять производством, они должны обладать правом осуществления собственных инвестиций.

В странах Восточной Европы, ранее воспроизводивших советскую систему управления экономикой, под коммерциализацией обычно подразумевают преобразование государственных предприятий в акционерные общества, в которых единственным акционером является государство. Такие общества выводятся из-под контроля министерств и попадают под действие законодательных актов общего действия.

В Республике Беларусь отмеченное выше деление предприятий на три типа в зависимости от формы собственности и характера деятельности проявилось в виде декларирования Гражданским кодексом государственных и муниципальных унитарных предприятий в форме коммерческих организаций, не наделенных правом собственности на закрепленное за ними государственное или муниципальное имущество. Унитарные предприятия делятся на две группы:

а) унитарное предприятие, основанное на праве хозяйственного ведения, учреждаемое решением уполномоченного государственного органа или органа местного самоуправления;

б) региональное казенное предприятие, основанное на праве оперативного управления, образованное по решению Правительства Республики Беларусь на базе имущества, находящегося в областной собственности.

Остальные предприятия обрели статус хозяйственных товариществ и обществ, производственных кооперативов, представляющих негосударственные, частные предприятия.

Коммерциализация государственных предприятий как промежуточная форма между сохранением государственной собственности и ее приватизацией, то есть переходом в частную собственность, не получила в Республике Беларусь широкого распространения.

Коммерциализация государственных предприятий усиливает зависимость получаемого ими дохода от объема продаж, денежной выручки. Однако получение более высокой нормы прибыли представляет собой прежде всего следствие размещения авансированного капитала. Чтобы производитель мог самостоятельно определять направления структурных сдвигов, необходимы не только децентрализация финансовых источников капитальных вложений, отделение финансов государственного предприятия от бюджета, но и предоставление ему права собственности на капитал, возможности владеть капиталом. Кроме такой потенциальной возможности, надо к тому же иметь капитал. Для белорусских

государственных предприятий это трудноразрешимые проблемы, что и послужило тормозом их коммерциализации.

Аренда государственной собственности

В Республике Беларусь широкое распространение получила аренда государственного имущества, которую следует рассматривать как особую форму разгосударствления в виде своего рода пролога приватизации.

Аренда есть предоставление земли, средств производства, имущества их владельцем (арендодателем) во временное пользование другим лицам (арендаторам) на договорных условиях, за плату.

В западных странах аренда представляет собой одну из форм передачи функций управления частным физическим и юридическим лицам нацеленную на преодоление низкой эффективности государственных предприятий. Установление арендных отношений между государственными органами, распоряжающимися предприятиями, и частными фирмами рассматриваются в научной литературе как приватизация управления. Это те случаи, когда государство передает частным фирмам права на управление предприятием, которое остается собственностью государства, и при этом будущие доходы государства и сохранность имущества гарантируются залогом арендатора. Круг арендаторов гораздо шире рамок трудового коллектива. Хотя отечественным законодательством допускается проведение арендодателем конкурса на сдачу предприятия в аренду, в котором помимо его трудового коллектива могут участвовать претенденты от других госпредприятий, кооперативов, общественных организаций, в Беларуси такая практика не привилась.

В белорусских условиях арендный договор подразумевает возмездное использование арендованного имущества, но не гарантирует получение арендодателем доходов в будущем. Для внесения залога в необходимом объеме у трудового коллектива фактически может не быть средств в достаточном объеме. Отношения субъектов аренды, то есть государства и трудовых коллективов арендных предприятий, строятся как разновидность трудового соглашения, а не как отношения собственников, отвечающих по обязательствам своим имуществом.

Аренду можно также рассматривать как одну из форм совместного участия частного и государственного капитала в предприятии. На первый взгляд, статус арендатора во многих случаях аренды мало чем отличается от положения трудового коллектива обычного государственного предприятия. С другой стороны, соединение в основной массе вещественных элементов собственности государства и собственности

арендатора на нематериальные активы — ноу-хау, маркетинг — означает создание предприятия, основанного на общей собственности. При аренде с последующим выкупом соединение капиталов происходит также и на уровне материальных элементов имущества предприятия.

Аналогами передачи функций управления государственным имуществом частным лицам в нашей стране являются аренда без права выкупа и трастовое (доверительное) управление предприятиями, которое при обеспечении залогом отличается большей экономической свободой и независимостью менеджмента.

Наряду с арендой государственных предприятий их трудовыми коллективами в Республике Беларусь получила широкое распространение аренда государственного (муниципального) имущества, земельных участков, недвижимости, нежилых помещений коммерческими, предпринимательскими структурами. Такая аренда не предусматривает отчуждение государственной, муниципальной собственности и направлена, с одной стороны, на способствование предпринимательству и, с другой стороны, на получение доходов, поступающих в региональный, местный бюджеты.

Приватизация государственной и муниципальной собственности

Несомненно, что главной формой преобразования сложившихся форм и отношений собственности в Республике Беларусь стала приватизация государственной и муниципальной собственности. В качестве основных, общераспространенных в мире признаков приватизации используются следующие:

- переход прав собственности государства в пользу частных лиц (частного сектора) или смена государственной собственности на частную;
- делегирование государственному предприятию права распоряжаться имуществом;
- полная продажа государственного предприятия частным лицам;
- продажа части активов государственного предприятия. Однако в разных странах приватизация трактуется по-разному. В Великобритании приватизация означает сокращение участия государства в капитале предприятия до уровня менее 50%, а в некоторых других странах (например, Индонезия, Малайзия, Турция) приватизации признается и при сохранении государством большей части активов в своей собственности.

Термин «приватизация» в официальных документах восточноевропейских стран трактуется также по-разному, но при этом он не выходит за рамки вышеуказанных значений, что, впрочем, вполне объяснимо.

Например, в Румынии под приватизацией подразумевается выпуск ценных бумаг с учетом оценки имущества предприятия. В Югославии принята трактовка, из которой следует, что приватизация — это создание условий и осуществление преобразования государственной собственности в собственность непосредственных производителей. В Венгрии приватизация отражает полный либо частичный переход имущества государственных предприятий в собственность хозяйственного общества, включая частное иностранное владение. И наконец, в Польше считается, что приватизация означает преобразование собственности государственных предприятий в частную, акционерную, кооперативную, общую и другие формы собственности.

Наряду с этим приватизация иногда трактуется более широко. В частности, в США согласно официальным документам федерального правительства приватизация рассматривается как долгосрочная стратегия расширения частного сектора за счет сокращения общественного. В Японии термин «приватизация» одновременно с продажей государственной собственности частным лицам, организациям предполагает также снятие ограничений, касающихся функционирования государственных предприятий, и в целом означает несколько вариантов преобразования государственных компаний: а) в акционерные общества с последующей продажей акций частным собственникам; б) в независимые государственные предприятия, находящиеся в частном владении (аренда); в) в частные предприятия.

В отечественной экономической науке также нет однозначного определения термина «приватизация». В общем виде приватизация понимается как сокращение или замедление темпов расширения государственного сектора экономики, сопровождаемое увеличением доли частного сектора. В более узком смысле приватизацией считают полную или частичную передачу прав собственности на находящиеся в государственной собственности факторы, средства производства, имущественные ценности, капитал акционерным обществам или частным лицам.

Приватизация государственных предприятий, которые не являются в конкретный момент приоритетными в макроэкономической политике правительства, обычно обеспечивает повышение эффективности производства, оживление частной экономической активности. Другой причиной проведения приватизации предприятий во многих странах оказывается необходимость финансирования бюджета за счет поступлений от продажи приватизируемых государственных предприятий. Кро-

ме получения доходов, государственный бюджет может освободиться от расходов по финансированию убыточных предприятий. Наряду с традиционным использованием выручки от приватизации она также может быть направлена на диверсификацию государственного капитала в более прибыльные отрасли, создавая, таким образом, источники будущих стабильных поступлений в бюджет. Помимо этого, в результате приватизации предприятий и последующего повышения их эффективности может быть увеличена налоговая база, увеличены поступления в виде дивидендов. Приватизация убыточных предприятий напрямую сказывается на сокращении бюджетных расходов. Увеличение доходов государственного бюджета ведет в свою очередь к снижению давления финансовых ограничений на правительство. В период получения доходов от приватизации возникает возможность маневрирования инструментами макроэкономической политики.

При всех преимуществах, достоинствах приватизации она не должна носить глобальный, всеобъемлющий характер. Об этом свидетельствует мировой опыт. Приватизация предприятий, имеющих монопольное положение на рынке, во многих случаях оказывается нецелесообразной. Если монопольное положение предприятия возникло из-за узости национального рынка, то за счет развития международной интеграции неблагоприятная ситуация может быть преодолена. Приватизация по отношению к монополии также неприемлема, если продукция имеет стратегическое значение для закрепления позиций страны на мировом рынке. Естественные монополии, а также те, которые не могут быть устранены в конкретный период, должны оставаться публичными, то есть государственными предприятиями. Перевод их в частный сектор автоматически приведет к применению по отношению к ним мер антитрестовского законодательства, следовательно, к ограничению прав частной собственности, что делает приватизацию менее целесообразной.

Таким образом, в странах с развитыми традициями предпринимательства приватизация предприятий используется как средство повышения эффективности производства, оздоровления финансов, в частности сокращения бюджетного дефицита внутреннего, внешнего долга, снижения расходов государства на финансирование общественного сектора а также антимонопольного регулирования. Для постсоциалистических стран характерно стремление к созданию социальной базы посредством приватизации, рассматриваемой как способ формирования так называемого среднего класса.

Разграничение прав собственности, полномочий управления между государственными, областными и муниципальными органами. Передача объектов собственности из одной формы в другую

Преобразование форм собственности и управления объектами собственности требует *разграничения государственной, государственной областной и муниципальной собственности*. В Республике Беларусь эта проблема остается во многом не решенной до конца, разграничение объектов общественной собственности и вытекающих из него полномочий органов управления не доведено до состояния, когда ясно, кто чем владеет, распоряжается, пользуется и за что несет ответственность.

Исключительно к государственной собственности отнесены объекты:

1. Составляющие основу национального богатства страны;
2. Необходимые для обеспечения функционирования государственных органов власти и управления, решения общеполитических задач;
3. Оборонного производства;
4. Отраслей, обеспечивающих жизнедеятельность народного хозяйства Республики Беларусь в целом и развитие других отраслей народного хозяйства;
5. Предприятия фармацевтической, медико-биологической, ликероводочной продукции.

Определены группы объектов, которые могут передаваться в собственность областную и муниципальную. Предусмотрена возможность передачи объектов государственной собственности в областную, а объектов областной собственности — в муниципальную.

Гражданский кодекс РБ закрепил разделение государственной собственности в Республике Беларусь на государственную, принадлежащую на праве собственности Республике Беларусь, и имущество, принадлежащее на праве собственности областям и муниципальным образованиям. Кодексом определено, что права собственника от имени Республики Беларусь приобретают и осуществляют органы государственной власти в рамках их компетенции, установленными актами, определяющими статус этих органов.

Особую проблему представляет управление собственностью общественных организаций (профсоюзов, творческих союзов, ДОСААФ и других подобных организаций), кооперации, религиозных организаций. Эта проблема не решена на государственном уровне, что затрудняет поиск подходов к ее решению и на региональном. Вопрос осложняется тем, что указанные организации частично распоряжаются и использу-

ют государственную собственность. Общее решение проблемы видится в принятии на государственном уровне единого правового акта (закона) о разграничении государственного имущества и имущества общественных организаций и наделении последних правами, полномочиями собственников. В качестве промежуточного решения на уровне региона можно заключить соглашения, договоры об управлении и использовании объектов государственной собственности общественными организациями. Для этого государственные органы управления государственной собственностью должны наделить региональные органы соответствующими полномочиями.

Принципиальное решение назревших проблем разграничения собственности может быть найдено только в рамках предусмотренных Конституцией РБ. Гражданский кодекс Республики Беларусь также предусматривает отнесение государственного имущества к государственной собственности и к собственности регионов в порядке.

Необходимо регламентировать и в то же время упростить передачу объектов государственной, областной и муниципальной собственности из одной формы в другую.

Передачу объектов государственной собственности в областную и собственности областной в муниципальную целесообразно осуществлять как на компенсационной основе, так и на безвозмездной основе. При передаче таких объектов на компенсационной основе величина компенсации и процедура ее учета должны быть согласованы с соответствующим уполномоченным органом исполнительной власти области и органом местного самоуправления. Вместе с тем следует оставить неизменным принцип передачи объектов социального и культурно-бытового назначения, инженерной инфраструктуры и жилищного фонда, находящихся в государственной собственности, в собственность областную или муниципальную собственность на безвозмездной основе.

Национализация, огосударствление объектов собственности

На этапе экономических реформ в Республике Беларусь преобразование форм собственности носит однонаправленный характер, осуществляется посредством приватизации объектов государственной и муниципальной собственности. Такой односторонний подход приводит в ряде случаев к нанесению ущерба государству и регионам во имя удовлетворения интересов частных компаний и лиц. К тому же итоги приватизации свидетельствуют, что применительно к определенным объектам приватизация порождает снижение эффективности использо-

вания объекта, потерю его социальной значимости. Отсюда вытекает необходимость рационального сочетания приватизации с деприватизацией, огосударствлением, национализацией объектов негосударственной, частной собственности.

В общем случае национализация как радикальный метод трансформации собственности представляет обращение в государственную собственность имущества, находящегося в собственности граждан и (или) юридических лиц. Национализируемое имущество может находиться в негосударственной собственности полностью или частично, де-юре или де-факто, временно (например, на период проведения санации стратегически важных предприятий с использованием средств государственного бюджета) либо без ограничения срока.

Национализация подразумевает переход объектов частной, корпоративной, акционерной собственности в государственную собственность, в собственность областную, а также в муниципальную собственность. Национализацией, огосударствлением правомерно считать также трансформацию объектов общей (совместной) собственности, при которой доля государственной, муниципальной собственности становится преобладающей, государство обретает контрольный пакет акций. Переход муниципальной собственности в областную не следует считать национализацией.

Побудительными мотивами для национализации объектов собственности могут быть:

- настоятельная потребность государственных органов в управлении, использовании объекта негосударственной, частной собственности в интересах государства и населения;
- неэффективное, нерациональное использование объектов негосударственных форм собственности их частными собственниками, приводящее к растрачиванию национального богатства, утере, гибели объектов;
- использование объектов собственности не по их целевому назначению, во вред интересам государства, общества, населения региона, а также противоречащее законам применения объектов;
- потенциальная возможность получения значительных доходов в государственный, областной, муниципальный бюджеты при переходе объекта в государственную собственность.

Принудительная деприватизация возможна и правомерна при обнаружении нарушений закона в ходе приватизации, а также в других случаях, предусмотренных законом. Другие возможные способы деприватизации и национализации:

- выкуп объекта у его собственников с их согласия по договорной цене за счет средств государственного (регионального) бюджета или других источников;
- расторжение в судебном порядке договора о приватизации в случае невыполнения лицами, приватизировавшими собственность, принятых зафиксированных в договоре обязательств, условий использования приватизированных объектов;
- оформленная договором передача объектов частной собственности в государственную, областную, муниципальную собственность в счет погашения образовавшейся у собственников задолженности перед бюджетом;
- возврат имущества приватизированных предприятий в государственную, муниципальную собственность через процедуру банкротства, оформленный договором между приватизированным предприятием как юридическим лицом и уполномоченным органом по управлению государственным, муниципальным имуществом об оказании финансовой поддержки обанкротившемуся предприятию.

Управление функционированием объектов государственной и муниципальной собственности

Предыдущее изложение посвящено преимущественным образом управлению преобразованием форм и отношений собственности. Подобные преобразования характерны в основном для определенных периодов, стадий экономических процессов и ими заведомо не ограничивается управление объектами собственности. Наряду с управлением преобразованиями сложившихся форм собственности на экономические объекты и отношений между собственниками этих объектов не меньшую роль играет управление использованием объектов собственности, их применением в процессе создания, обращения и потребления экономического продукта.

Объекты собственности непрерывно существуют, выполняют свое целевое назначение, несут определенные функции, поглощают ресурсы, дают результаты, физически и морально изнашиваются, устаревают. Все это происходит и в условиях отсутствия кардинальных перемен, преобразований в формах собственности, принадлежности объектов определенным субъектам, но находится под влиянием, является следствием таких перемен. Поведение объектов собственности под воздействием повседневных, повсеместных управляющих воздействий со стороны субъектов управления называют функционированием объектов.

В конечном счете реформы собственности осуществляются для того, чтобы обеспечить более эффективное функционирование управляемых объектов собственности, то есть получение в течение длительного времени желаемых субъектом управления экономических и социальных эффектов, результатов при ограниченном, экономном расходовании трудовых, материальных, информационных, финансовых ресурсов и с учетом законодательных ограничений.

Управление функционированием, состоянием, деятельностью, результативностью объектов собственности чрезвычайно многогранно и многообразно по своим признакам и свойствам. Это прежде всего признаки субъекта управления (кто управляет объектом) и самого объекта (кем / чем управляют), его назначение, методы управления объектом, определенным образом связанные с формами и отношениями собственности. Управление объектом собственности существенно зависит от того, управляет ли им сам собственник (владелец, полномочный распорядитель) объекта или привлеченный собственником менеджер, управляющий, а то и просто пользователь объекта, и как распределяются между этими тремя субъектами, которые к тому же могут быть многоликими функции управления.

В управлении функционированием государственных и муниципальных унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, имущество которых остается в государственной и муниципальной собственности, отношения между органами управления, представляющего собственника, и руководителями предприятий строятся на контрактных принципах. Государственные (муниципальные) органы управления призваны формировать договорные отношения с унитарным предприятием таким образом, чтобы, наделив его в максимально возможной степени правами самоуправления, требовать эффективного использования государственного (муниципального) имущества, обеспечения самокупаемости и самофинансирования или, по меньшей мере, рационального использования объектов.

В мировой практике государственные предприятия принято преобразовывать в акционерные общества со стопроцентным государственным капиталом или контрольным пакетом акций, находящимся в государственной собственности. Государственные и муниципальные органы призваны способствовать обеспечению унитарных предприятий государственными заказами, гарантировать получаемые ими кредиты.

Реформы, осуществляемые на первом этапе рыночных преобразований, привели к возникновению проблем управления той собственностью государственных и муниципальных организаций, учреждений, которая не стала объектом приватизации, а осталась государственной или муниципальной собственностью. Это, в первую очередь, собственность таких государственных организаций, как учреждения среднего образования (школы, техникумы), высшего образования (институты, университеты, академии), здравоохранения (больницы, поликлиники), культуры (театры, кинотеатры, библиотеки), науки (научно-исследовательские, проектно-конструкторские, технологические институты, бюро), детские сады, находящиеся в ведении органов образования.

Правила и нормы управления этим имуществом регламентируются Гражданским кодексом РБ, согласно которому учреждение обладает правом оперативного управления (владения, распоряжения, пользования) в отношении закрепленного за ним имущества в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, заданиями собственника и назначением имущества. Учреждение не вправе отчуждать или иным способом распоряжаться закрепленным за ним имуществом и имуществом, приобретенным за счет средств, выделенных ему по смете.

В условиях экономического и финансового кризиса государственные и муниципальные органы не обладают возможностью полностью обеспечить финансирование бюджетных учреждений, часть из них оказывается не обеспеченной государственными заказами и вытекающими из них финансовыми ресурсами. Рациональное распределение бюджетных ассигнований и государственных заказов лишь частично способствует решению проблемы финансовой поддержки государственных и муниципальных учреждений социальной сферы, науки, управления.

Осуществление рыночных реформ в Республике Беларусь приводит к необходимости трансформации унаследованных от советского периода принципов управления государственными (бюджетными) организациями, учреждениями. Круг этих учреждений сужается до необходимого для реализации неизбежных функций государственного, муниципального управления. Отсюда вытекает допустимость и целесообразность частичной приватизации государственных и муниципальных учреждений. Правомерно переводить содержание и обслуживание отдельных социальных научных объектов целиком или частично на

коммерческую основу, что способствует снижению и без того тяжелой нагрузки на государственный, областной, местный бюджеты. Понятно при этом, что коммерциализацию социальных государственных служб надо допускать только в той степени, в которой это не приводит к коррупции и нанесению прямого урона выполняемым ими государственным, общественным функциям.

Заслуживает рассмотрения идея разделения управления собственно государственных и муниципальных учреждений на управление профильной деятельностью и связанным с ней движимым имуществом, осуществляемое самим учреждением, и управление недвижимым имуществом со стороны специализированных коммерческих компаний, которым оно передается на определенных условиях в доверительное управление

К числу наиболее значительных, объемных, ценных объектов государственной и муниципальной собственности относится недвижимое имущество, называемое также просто недвижимостью. Название обусловлено тем, что такие объекты либо неподвижны, либо обладают крайне ограниченной подвижностью. К недвижимости относят составные части экономических объектов, предприятий, удовлетворяющие основному признаку недвижимых вещей, то есть прочно связанные с земной поверхностью. Это здания, помещения, строения и прикрепленные к земле основные средства (см. схему объектов недвижимости). Сложные объекты недвижимого имущества, сочетающие разные элементы, части, входящие в имущество предприятия, учреждения, жилого или иного здания, памятника культуры, именуется имущественным комплексом.

Недвижимое имущество в зависимости от своей принадлежности делится на следующие виды:

- 1) недвижимость в исключительной собственности:
 - а) государства;
 - б) области;
 - в) муниципалитетов;
- 2) объекты совместного ведения:
 - а) государства и области;
 - б) области и муниципалитетов.

Особое место занимает недвижимость, не принадлежащая государству и муниципалитетам, но приносящая доходы государственному и местным бюджетам или потребляющая их средства.

Схема объектов недвижимости



Право собственности и другие вещные права на недвижимые вещи, возникновение, ограничение, переход и прекращение этих прав подлежат государственной регистрации в едином государственном реестре учреждениями юстиции.

Управление объектами недвижимости, находящимися в государственной и муниципальной собственности, осуществляется уполномоченными органами управления соответствующего уровня и включает:

- приобретение, продажу, замену объектов; передачу объекта в доверительное управление;
- обеспечение сохранности объекта;
- управление целевым использованием объекта в соответствии с его назначением и областью применения, включая прогнозирование, планирование, оперативное управление, учет, контроль за применением, функционированием объекта;
- обеспечение поддержания объекта в надлежащем, работоспособном состоянии, модернизация объекта;
- обеспечение рационального, эффективного функционирования объекта в интересах получения наибольшей полезной отдачи.

Подобное комплексное управление недвижимым имуществом ставит своей целью, с одной стороны, приумножение национального богатства государства, регионов, муниципальных образований и, с другой стороны, обеспечение доходности, выгодного использования объектов собственности. К сожалению, степень овладения эффективными методами управления объектами недвижимости, имущественными комплексами в Республике Беларусь далека от совершенства. Частично это обусловлено исключительной сложностью комплексного управления не-

движимостью частично — незавершенностью формирования законодательных основ управления, в определенной степени — несовершенством организации и организационных структур управления.

Наиболее сложными из перечисленных выше объектов управления в виде недвижимого имущества являются земельные участки и участки недр. Проблемы их разделения между государственной, областной собственностью, возможности передачи в частную собственность граждан страны и иностранным гражданам (резидентам и нерезидентам), оценки рыночной стоимости и организации рынков купли-продажи, вовлечения в хозяйственный оборот предприятий, предпринимателей все еще далеки от решения теорией и практикой экономического управления.

Преобразование форм и отношений собственности и переход к рыночным методам хозяйствования, возникновение в Республике Беларусь множества акционерных предприятий и рынка ценных бумаг привели к необходимости управления государственными пакетами акций, государственными долями в уставных капиталах хозяйственных обществ и государственными паями в объектах собственности.

Управление акциями, принадлежащими государству на праве государственной собственности, а также государственными долями в уставных капиталах хозяйственных обществ и государственными паями в общей, совместной собственности осуществляется с целью обеспечения сохранности и эффективного использования государственной собственности, получения доходов от собственности как источников пополнения государственного бюджета.

Управление акциями, долями, паями включает многие разнообразные управленческие процедуры, охарактеризованные ниже в самом общем виде.

Чтобы быть полноценным участником управления деятельностью и собственником хозяйственных, акционерных обществ государство в лице уполномоченных органов управления может вносить государственное имущество в качестве вклада в уставный капитал вновь открываемого общества или для оплаты дополнительно размещаемых акций уже существующего общества

Государство вправе передавать принадлежащие ему акции в хозяйственное ведение государственных унитарных предприятий.

Как полноценный участник рынка ценных бумаг государство способно приобретать акции, доли, паи и продавать приобретенные или принадлежащие ему акции, доли, паи, образованные в процессе приватизации государственной собственности.

Как владелец акций, долей, паев государство в лице своих исполнительных органов вправе назначать, смещать, устанавливать обязанности своих уполномоченных, представляющих интересы государства в органах управления хозяйственных, акционерных обществ, часть акций или долей, паев которых закреплена в государственной собственности. Государство обладает также возможностью осуществлять передачу принадлежащих ему акций, долей, паев в доверительное управление юридическим и физическим лицам.

Наконец, государство вправе использовать свои акции, доли, паи в качестве предмета залога под получаемые им или предприятиями, в которых оно заинтересовано, инвестиции, кредиты, займы.

Заслуживает выделения антимонопольное управление объектами государственной и муниципальной собственности, направленное на поддержание конкуренции. Наряду с известными мерами по ограничению монополизма в производстве и продаже массовых товаров необходимы специальные меры антимонопольной деятельности применительно к рынкам объектов собственности.

Дело в том, что крупные объекты собственности чаще всего не представлены на рынках, в отличие от других товаров, таких как объекты массовых продаж, в связи с чем трудно напрямую выявить монополистов, захватывающих большую часть рынков подобных товаров и препятствующих тем самым свободной конкуренции. Сами рынки продаж объектов собственности в виде аукционов, конкурсов, представляют удобное поле для появления скрытого монополизма или даже прямого сговора покупателей, приобретателей собственности. Не менее важно и то, что для многих объектов собственности характерна не продажа непосредственно объекта, а продажа прав использования объекта в виде аренды, передачи в управление, продажи пакетов акций. Указанная специфика не свидетельствует об отсутствии поля и предмета антимонопольной деятельности в управлении собственностью. Наоборот, такое управление крайне необходимо для поддержания конкурентных начал в экономике, способствования формированию современного, цивилизованного рынка недвижимости, без чего немыслимо эффективное осуществление экономических реформ, поддержание конкуренции.

Антимонопольные меры применительно к рынкам объектов собственности видятся в государственном регулировании купли, продажи, передачи, реорганизации объектов собственности в целях осуществления этих процессов с соблюдением конкурентных принципов,

начал. При этом должно быть соблюдено рациональное соотношение государственного регулирования и рыночного саморегулирования; но механизмы саморегулирования следует изначально настроить на конкуренцию, предотвратить свойственную нынешним способам саморегулирования рынка тенденцию служить интересам явного или скрытого монополизма, узкого круга лиц, представителям олигархии.

Развитию конкурентных начал должно способствовать улучшение механизма ценообразования на объекты собственности. Специфика рынка купли-продажи объектов собственности такова, что даже при наличии формально соблюдаемых условий конкурсной продажи или аукциона нет гарантии продажи объекта по реальной рыночной цене, так как рынок бывает весьма ограниченным (особенно при закрытом конкурсе) и невозможно предотвратить предшествующий рынку сговор нескольких его истинных и мнимых участников, имитирующих конкуренцию. При повсеместно применяемом английском аукционе, как, впрочем, и при голландском, влияние на установление рыночной цены оказывает стартовое объявление, зависящее от аукциониста.

Учитывая, что механизм свободного рыночного ценообразования на основе уравнивания спроса и предложения практически не работает на рынке крупных объектов собственности, неизбежно государственное (независимое от агентов рынка) регулирование цен на недвижимость. Необходимо запретить продажу объектов государственной собственности по так называемой балансовой стоимости, если даже она исчислена с учетом переоценки основных средств, так как балансовая стоимость объекта обычно не отражает его рыночной стоимости. Основным средством ценового регулирования на рынках недвижимости призвано стать государственное, под наблюдением антимонопольного комитета, установление ценовых ограничений (коридора цен). Ограничения должны устанавливаться исходя из оценки стоимости объекта по признанным методикам, опирающимся как на затратный, так и на доходный подходы, использующим метод аналогии. Ограничительные уровни цен для конкретных объектов или применительно к типовым объектам собственности необходимо устанавливать до проведения продаж и сообщать их организаторам продаж.

Столь же важно ввести государственное регулирование величины арендной платы, взимаемой за аренду объектов государственной и муниципальной собственности. Установление арендной платы как договорной цены по соглашению между арендодателем и арендатором не обеспечивает ее соответствия реальным рыночным ценам. Необходимо

установление государственных преискурантов арендной платы на объекты недвижимости с учетом видов объектов (земельные участки, складские помещения, помещения под офисы, жилая площадь и др.) и их качественных параметров (расположение, степень износа, продуктивность, удобство использования и др.); подобные преискуранты созданы и используются пока в недостаточной степени. Назначаемые преискуранты не должны быть жесткими, а представлять ориентиры, допускающие определенную степень свободы изменения, но в ограниченных пределах. Тем самым будет достигнуто сочетание государственного регулирования и рыночного саморегулирования цен.

Полезно перенести в целом положительный опыт государственного наблюдения и регулирования ценообразования на рынках валюты (в меньшей степени — на еще только формирующихся рынках ценных бумаг) на рынки недвижимости, естественно, с учетом специфики последних.

С учетом отмеченной выше специфики рынка продаж и аренды объектов собственности крайне трудно уловить проявление монополизма непосредственно на рынке. Поэтому антимонопольное направление объектами собственности могло бы включать контроль за концентрацией собственности определенного вида или разных видов в руках одного владельца. При этом имеется в виду как концентрация вещественных, материальных объектов собственности, так и купленных долей, паев, акций.

Особым направлением антимонопольного управления объектами собственности является установление так называемых аффилированных групп лиц, тайных сговоров, картельных соглашений.

К антимонопольному управлению объектами собственности следует отнести ограничение или пресечение монопольных прав выдачи лицензий, титулов, официальных рекомендаций, заключений юридическими и физическими лицами, осуществляемое от имени государственных органов и используемое в целях принесения выгоды указанным лицам.

Управление собственностью тесно связано с ее учетом, с формированием статистики собственности. Учет материальных, вещественных объектов собственности есть традиционная форма фиксации их наличия и состояния посредством отражения в балансах и проверки в ходе инвентаризации имущества. Однако в прошлом учет касался только государственной (включая кооперативно-колхозную) собственности и по существу не распространялся на земельные, природные ресурсы, за исключением таких примитивных форм учета, как установление площади угодий, общего запаса месторождений в чисто статистическом плане. В то же время отдельные имущественные, инвентаризационные единицы учитывались чрезмерно тщательно, имели бирки, номера.

На нынешнем этапе в связи с переходом к рыночным формам и методам хозяйствования, разграничением государственной, областной, муниципальной, частной (корпоративной и личной) собственности, появлением значительного количества объектов общей, совместной собственности, повышением значимости ценных бумаг как объекта собственности многократно возрастает сложность учета объектов собственности. Приходится вести учет в рамках каждой из определяющих форм собственности.

По существу зарождается новая ветвь статистики — статистика собственности, недвижимости, оперирующая не только принадлежностью объекта к определенным формам собственности, но и оценками стоимости объектов и рядом качественных параметров, показателей, характеризующих способность объекта собственности к функционированию, использованию. Возникает необходимость в создании системы статистических показателей собственности, опирающейся на классификацию объектов собственности и основанную на организации систематической отчетности субъектов собственности в лице владельцев, распорядителей, пользователей. Стоимостные измерители объектов собственности приходится отражать в рыночных ценах, формирование статистики которых представляет самостоятельную теоретическую проблему.

Налаживание системы статической отчетности, учета объектов собственности, опирающейся на использование упорядоченной совокупности статических форм и показателей, есть неперемное условие построения системы управления собственностью. Инвентаризация объектов собственности, формирование реестров недвижимости и их объединение в единый кадастр, используемый как средство информационного обеспечения процессов управления собственностью, требует применения новых эффективных, высокопроизводительных технологий обработки информации, реализуемых с использованием компьютеров, средств передачи информации, организационной техники. Необходимы интегрированные информационные системы получения, накопления, хранения, обновления, переработки, передачи информации об объектах собственности, образующие в итоге часть автоматизированной (человеко-машинной) системы управления собственностью. Создание автоматизированной информационной системы данных об объектах недвижимости, доступной для санкционированного пользования различными участниками процесса управления собственностью, — важное условие перевода управления на качественно новый уровень.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Атаманчук Г.* Теория государственного управления. Курс лекций. – М.: Юридическая литература, 1997.
2. *Винер Н.* Кибернетика и общество. Пер. с англ. – М.: Иностранная литература, 1958.
3. *Зотов В.* Территориальное управление: методология, теория, практика. – М.: ИМ-ИНФОРМ, 1998.
4. *Ковалевски С.* Научные основы административного управления. Пер. с польск. – М.: Экономика, 1979.
5. *Лескин В., Шевцов А.* Государство и регионы. Теория и практика территориального регулирования. – М.: УРСС, 1997.
6. *Макмиллан Ч.* Японская промышленная система. Пер. с англ. – М.: Прогресс, 1988.
7. *Мильтнер Б.* Теория организаций. Курс лекций. Учеб. пособие. – М.: ИНФРА-М, 1999.
8. *Мильтнер Б., Олейник И. и др.* Японский парадокс. – М.: Мысль, 1985.
9. Муниципальный менеджмент. / Под. ред. *Т. Морозовой.* – М.: ЮНИТИ, 1997.
10. *Постовой Н.* Местное самоуправление: история, теория, практика. – М., 1995.
11. *Планкетт Л., Хайл Г.* Выработка и принятие управленческих решений. Пер. с англ. – М.: Экономика, 1984.
12. *Петрущенко Л.* Принцип обратной связи. – М.: Мысль, 1967.
13. *Питерс Т., Уотермен Р.* В поисках эффективного управления. Пер. с англ. – М.: Прогресс, 1986.
14. Толковый словарь по социальным технологиям. 500 терминов. – М.: Луч, 1994.
15. Управление государственной собственностью. Учебное пособие. / Под ред. *В Кошкина.* – М., 1997.