

Медведева Ю.А.

Тенденции и факторы развития обратной связи в современной системе государственного управления

Развитие обратной связи – непрерывный процесс, сопровождающий становление и развитие государственного управления на протяжении всей его истории. В предмет пристального внимания проблема обратной связи и ее эффективной организации попала лишь в середине XX в. Различные ее аспекты затронуты в работах классиков и неоклассиков экономической науки. Впервые роль обратной связи в процессах эволюции макроэкономических систем показал Д. Норт. Проблемы взаимодействия предпринимательства и государственной власти - важнейшей составляющей обратной связи в государственном регулировании экономики – рассматриваются и российскими учеными: Г.В. Атаманчуком, Ф.И. Шамхаловым, Ю.М. Осиповым, А.В. Сорокиным и др.

Несмотря на то, что обратная связь считается признаком зрелости и атрибутом государственного управления развитых стран мира, она играет значительную роль и в государствах переходного типа.

Во-первых, в условиях, когда институты государственного управления претерпевают глубокие изменения, обратная связь способна в определенной мере компенсировать неразвитость прямого управляющего воздействия. Тогда основная задача государственной власти состоит в консолидации общества, недопущении потери управляемости. Представляется в полной мере обоснованным укрепление централизации, усиление прямого управляющего воздействия на начальном этапе переходного периода. Решение проблемы развития обратной связи приобретает все большую значимость по мере политической и экономической стабилизации общества.

Во-вторых, согласно доминирующему в современном экономическом анализе институциональному подходу, источник экономического роста находится в предпринимательской среде. Экономика «революционизируется изнутри благодаря новому предпринимательству, т.е. благодаря внедрению в существующую на каждый данный момент времени промышленную структуру новых товаров, новых методов производства или новых коммерческих возможностей...» [1, с. 68]. Государственные институты могут катализировать, направлять, блокировать экономический рост, но не являться его источником. Поэтому обратная связь способна нести важную функцию выбора наиболее эффективных методов и инструментов государственного регулирования в условиях трансформации формальных институтов.

В этой связи особую актуальность приобретает решение теоретически и практически значимых задач:

(1) изучения процессов становления и реализации обратной связи в системе государственного управления;

(2) выявления факторов, влияющих на соотношение прямая/обратная связь;

(3) выбора и развития адекватных условиям переходной экономики наиболее действенных, эффективных форм организации обратной связи.

Современные тенденции развития обратной связи в системе государственного управления. Новейшей истории государственного управления известны различные примеры того, как реализуется обратная связь в современном обществе. Наибольший интерес представляют обратные связи, возникающие в экономической сфере. Отражая управляющее воздействие, они обеспечивают эффективность государственного регулирования экономики. Среди наиболее важных

тенденций, характеризующих роль обратной связи в современной системе государственного регулирования экономики, необходимо отметить:

- (1) усиление процессов децентрализации и деконцентрации государственной власти;
- (2) изменение организационной структуры государственного управления;
- (3) участие населения и предпринимателей в принятии важнейших макроэкономических решений;
- (4) развитие институтов корпоративизма и лоббирования;
- (5) усиление и институциональное оформление системы мониторинга и оценки в государственном управлении.

Децентрализация и деконцентрация управления. Процессы децентрализации и деконцентрации управления сопровождаются развитием *субъектных* обратных связей – особого их вида. Возникая в самой системе государственного управления, они одновременно обеспечивают ее гибкость и устойчивость. Современный этап развития регионального управления характеризуется возникновением уникальных форм субъектной обратной связи. В Италии, например, функционируют «совещания», статус которых закреплен официально. Они включают чиновников центральной и региональной администрации, постоянно взаимодействующих на консультативной основе [2].

Изменение структуры государственного управления. Одна из примечательных тенденций изменения организационной структуры государственного управления – стирание ее границ. Наряду с государственными организациями и учреждениями в структуру госаппарата стали входить частные структуры и общественные группы. В ряде стран ЕС повышается роль «функциональных автономий» – парастагосударственных организаций, обладающих специфической формой самоуправления и тесно взаимодействующих с властями в решении местных проблем. К ним относятся торговые палаты, университеты, межмуниципальные предприятия сферы услуг, объединения предприятий [2].

Участие населения и предпринимателей в принятии важнейших макроэкономических решений. Наличие разветвленной сети аналитических учреждений, представляющих интересы органов законодательной и исполнительной власти, деловых кругов и различных слоев общества, которые участвуют в выработке позиций в отношении макроэкономических решений, затрагивающих их интересы, позволяет осуществлять всестороннее, многоуровневое аналитическое сопровождение и учет интересов всех сторон в выработке государственной политики. В США макроэкономические решения обосновываются Административно-бюджетным управлением (далее АБУ) при Президенте США. Обоснование макроэкономического решения, адресованное широкой общественности, рассчитано на рядового гражданина, которого интересует не механизм реализации решения, а его конкретные результаты, его сопровождающие. В обоснованиях первичная информация практически отсутствует. На практике в обосновании дается не содержание законопроекта, а оценка последствий его принятия для рядового гражданина. Не только Административно-бюджетное управление, но и Исследовательская служба Конгресса США (далее ИСК) представляет обоснование различного рода макроэкономических государственных решений перед общественностью. В отличие от АБУ, Исследовательская служба анализирует не только бюджет, а практически неограниченный круг различных макроэкономических проблем [3].

В Японии при Правительстве действует на постоянной основе Консультационное совещание по вопросам малого и среднего бизнеса, куда входят сами предприниматели. «План модернизации» отраслей разрабатывается на основе предложений предприятий, входящих в них организаций. В «требующих особо срочного усовершенствования

структуры» отраслях (в 1991 г. их насчитывалось 43) кооперативы промышленных и торговых предприятий самостоятельно разрабатывают «план усовершенствования отраслевой структуры» и представляют соответствующему Министру на утверждение [4, с. 32].

Усиление и институциональное оформление системы мониторинга в государственном управлении. Под мониторингом понимается систематическая деятельность, связанная со сбором и анализом информации и направленная на наблюдение за развитием исследуемого объекта с целью его оценки, а также оценки его соответствия желаемым результатам. Широко распространен мониторинг социально-экономических показателей. Он проводится органами государственного управления, его результаты используются:

(1) для оценки последствий принятых органами государственного управления решений и разработки новых;

(2) для оценки эффективности работы госаппарата.

Следует отметить, что в разных странах по мере ускорения и углубления административных реформ получает распространение и мониторинг самих органов госуправления. Эти тенденции характерны и для стран СНГ. Так, в России законодательно закреплён финансовый мониторинг (исполнения и расходования средств местных бюджетов), в Украине - мониторинг результатов деятельности Автономной Республики Крым, областных, Киевской и Севастопольской городских государственных администраций. Такая деятельность инициируется, как правило, государственными органами. Значительно меньшее распространение получает мониторинг, проводимый негосударственными организациями (правозащитными, некоммерческими и общественными). Между тем, во-первых, различны цели субъектов внутреннего и внешнего мониторинга (См.: Таблица 1), во-вторых, именно внешний мониторинг отличается более высокой степенью объективности.

Таблица 1. Цели и этапы мониторинга государственных органов управления

Субъект мониторинга	Государственные органы	Негосударственные организации
Основные цели	<p>1. Оценка состояния системы управления теми процессами и явлениями, которые находятся в компетенции соответствующих органов власти;</p> <p>2. Оценка расходования бюджетных финансовых средств и других материальных ресурсов соответствующими органами власти;</p> <p>3. Оценка компетентности руководства органов власти, их соответствия занимаемым должностям;</p> <p>4. Контроль выполнения и корректировка планов или программ с целью обеспечения исполнения решений, принятых вышестоящими органами власти, прав и свобод граждан, соблюдения законности и т.п.</p> <p>5. Предупреждение и устранение негативных последствий деятельности соответствующих органов власти;</p> <p>6. Разработка рекомендаций законодательного и иного характера, направленных на улучшение деятельности соответствующих органов власти, государственного или муниципального управления.</p>	<p>1. Системное описание деятельности органов власти, выбранных в качестве объектов для мониторинга.</p> <p>2. Разработка методики оценки деятельности органов власти и применение этой методики для получения такой оценки и свободного распространения полученной в ходе проведения мониторинга информации. При этом оценивание деятельности органов власти, как правило, проводится в соответствии с приоритетами и интересами достаточно крупных социальных групп;</p> <p>3. Контроль выполнения планов или программ соответствующими органами власти с целью обеспечения прав и свобод граждан, приоритетов и интересов тех или иных социальных групп, соблюдения законности и т.п.</p> <p>4. Разработка на основании результатов проведённого мониторинга рекомендаций законодательного и иного характера, направленных на улучшение деятельности соответствующих органов власти, государственного или муниципального управления.</p>

Развитие институтов корпоративизма и лоббирования. Лоббирование – специфическая форма взаимодействия между частным сектором и органами государственной власти, официального закрепления присутствия предпринимательства в системе органов государственного управления. Широкое распространение и общественное признание институт лоббирования принял в XX в. Так, в США, Канаде приняты специальные законы о лоббизме; в Австрии, Германии действуют правила регистрации юридических и физических лиц, влияющих на законодательный процесс [5].

Важную роль в лоббировании играют заинтересованные группы. Как показывает практика, обратная связь, субъектом которой является группа - наиболее эффективная ее форма. Заинтересованная группа выполняет ряд важнейших функций, среди которых согласование интересов, требований группы и представлении их в государственные органы. Примечательно, что образование заинтересованных групп характерно не только для высшего, но и местного, регионального уровня.

Обобщение тенденций развития государственного управления позволяет констатировать: во-первых, для современного этапа развития макроэкономических систем характерны тенденции усиления роли обратной связи в управляющей системе. Эти процессы находятся в прямо пропорциональной зависимости от развития государственности, зрелости гражданского общества. Во-вторых, растут и усложняются формы обратной связи. Преимущественное значение приобретают корпоративные (коллективные) ее формы. В-третьих, происходит эксплицитное оформление обратной связи. В-четвертых, механизм обратной связи становится важнейшим фактором устойчивого развития макросистем.

Формы обратной связи. В научной литературе выделяются некоторые подходы к классификации обратной связи. Например, Г.В. Атаманчук, известный российский специалист в сфере государственного управления, выделяет важнейшее основание разделения обратной связи – место их становления и реализации. Объектные обратные связи возникают в результате взаимодействия объекта и субъекта управления, субъектные – в результате взаимодействия низших уровней структуры государственного управления с вышестоящими [6]. Роль обратной связи в системе управления в качестве классификационного признака выделяется С.П. Капицей, С.П. Курдюмовым, С.Ф. Серegiной [7-8]. В соответствии с данным признаком выделяют отрицательную либо положительную обратную связь. Помимо указанных критериев, по мнению автора, классификация обратной связи, может включать следующие основания: сферу реализации; форму организации.

Классификационные основания обратной связи обобщены на Рисунке 1.

На основании данных признаков дадим краткую характеристику форм обратной связи.

1. *Сфера реализации (приложения).* Многообразие обратных связей определяется неоднородностью объекта управления, который включает политическую, экономическую, социальную и духовную сферы.

2. *Функция,* которую несет обратная связь в системе управления. Отрицательная обратная связь сигнализирует о возникающих отклонениях в управляемой подсистеме и позволяет сохранить *динамическое равновесие* системы. Восстановление полного исходного равновесия возможно только в искусственных технических системах, в реальной экономике может говорить лишь о тенденции к возврату первоначального состояния. Положительная обратная связь обеспечивает качественное изменение системы, переход ее из одной стадии эволюции в другую. Флуктуации, приводящие к неустойчивости экономической системы, берут начало на микроуровне. В периоды устойчивого развития они в основном компенсируются с помощью механизма

отрицательных обратных связей. Значительные изменения внешней среды, вызывающие неустойчивость микросистем и их взаимодействие между собой приводят к возникновению положительной обратной связи, которая способна инициировать изменения макроструктуры [8].

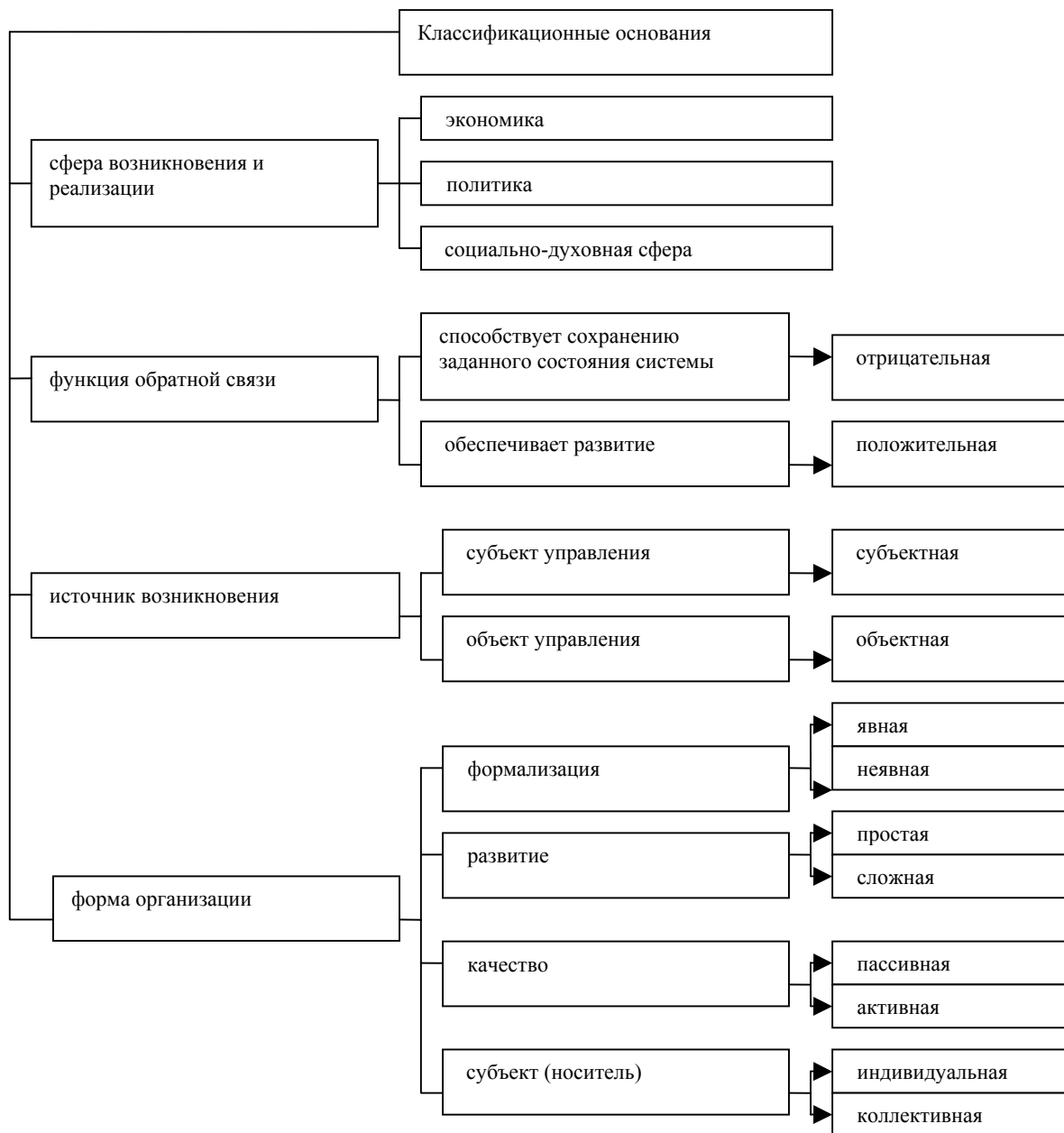


Рисунок 1. Классификация обратной связи

3. По источнику возникновения выделяют субъектные (инициированные самим субъектом управления) и объектные (инициированные объектом управления) связи. «Объектные обратные связи отражают уровень, глубину, адекватность восприятия управляемыми объектами управляющих воздействий...» [6, с. 147]. Существование субъектной обратной связи обусловлено многогранностью, сложностью, иерархическим характером субъекта управления. Пример последней демонстрируют отношения местных органов управления с центральными.

4. Наличие разнообразных *форм организации* обратной связи требует классификации ее на виды: индивидуальную и коллективную, явную и неявную, простую и сложную, активную и пассивную. Как правило, явная обратная связь характеризуется четким формальным оформлением, общеизвестностью и доступностью. К такой связи относят участие населения в законодательном процессе (выборах, референдумах). Примером явной сложной связи является участие в законодательном процессе населения США и предпринимателей Японии (см. выше). Активная обратная связь преобладает, когда ей отводится значительная роль в системе государственного управления. Так, мониторинг и оценка эффективности государственных органов управления является примером активной обратной связи, мониторинг последствий принимаемых макроэкономических решений органами госуправления – пример пассивной обратной связи.

Соотношение прямой и обратной связи. Преобладание прямых связей приводит к бюрократизации аппарата государственного управления, снижению гибкости его организационной структуры, эффективности принимаемых макроэкономических решений. В то же время, по справедливому замечанию Г.В. Атаманчука, «перекосы в сторону ... обратных связей (при наличии множества разноречивых источников) приведут к параличу, распаду управления...» [6, с. 146]. Таким образом, речь должна идти скорее не об абсолютном развитии обратной связи, а нахождении наиболее оптимального ее соотношения, сочетания с прямой (См.: Таблица 2).

Таблица 2. Преимущества и недостатки прямой и обратной связи в системе государственного управления

Вид связи	Преимущества	Недостатки
ПРЯМАЯ СВЯЗЬ	Является неотъемлемым элементом любой системы управления, составляет суть управляющего воздействия В условиях кризиса позволяет сохранить целостность государства	За ней могут скрываться частные (государственных служащих), а не общенациональные интересы Приводит к излишней централизации управления Лишает гибкости организационную структуру управления Эффективность государственного управляющего воздействия, как правило, ниже аналогичного негосударственного Гипертрофированное развитие приводит к существованию государственного аппарата не как производному по отношению к обществу, а как к самостоятельному, самодостаточному явлению
ОБРАТНАЯ СВЯЗЬ	Задаёт направление развитие прямой связи Обеспечивает участие населения и организаций в государственном управлении Способна в определенной мере компенсировать прямую Повышает эффективность принимаемых макроэкономических решений Придает гибкость организационной структуре	Гипертрофированное ее развитие может привести к кризису управления

Соотношение прямая/обратная связь складывается под влиянием множества факторов, среди которых следует отметить: (1) форму государственного устройства; (2) действующий политический режим; (3) стиль государственного управления; (4) особенности организационной структуры государственного управления; (5) состояние административной реформы и др.

Направления развития обратной связи. Для развития механизма обратной связи, повышения эффективности государственного управления на этой основе, предстоит решить ряд задач:

1. Обеспечить политические и социально-экономические условия, способствующие развитию управленческой активности, политической культуры населения как на высшем, так и на низшем (региональном) уровнях.

2. Обеспечить адекватное развитие системы местного самоуправления: структуру, формы взаимодействия с центральными органами власти, нормативно-правовое и финансовое обеспечение.

3. Создать соответствующую законодательную и нормативно-правовую базу для укрепления обратной связи в системе государственного управления. Соответствующие предпосылки, как правило, закреплены Высшим законом государств - Конституцией. В настоящее время в странах СНГ требуемые законодательные акты находятся на стадии разработки или рассмотрения. В Российской Федерации с 1994 г. обсуждается законопроект «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах власти», в Украине – «О лоббировании в Украине», «О правовом статусе групп, объединенных общими интересами (лоббистских групп) в Верховной Раде Украины», «О регулировании лоббистской деятельности в органах государственной власти».

4. Продолжить и углубить реформирование государственной службы. Требуют целенаправленных изменений профессиональная подготовка, критерии оценки работы и система стимулирования государственных служащих.

5. Сформировать механизм внешнего мониторинга в системе государственного управления.

6. Обеспечить государственную поддержку созданию и развитию структур, способных наиболее эффективно выполнять функции обратной связи.

Список литературы

- [1] *Шумпетер Й.А.* Капитализм, Социализм и Демократия: пер. с англ. / Предисл. и общ. ред. В.С. Автономова. М.: Экономика, 1995.
- [2] *Авилова А.* Реформа системы регионального управления в Италии // Проблемы теории и практики управления. 2002. № 6. С. 53-57.
- [3] *Кривов В.Д.* Технология аналитического сопровождения макроэкономических решений и их обоснования перед общественностью // Актуальные проблемы российской экономики. Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2002. № 7 (163). С. 4 – 9.
- [4] Государство и бизнес. Правительственная политика по отношению к средним и малым предприятиям и управление предприятиями в Японии. Выпуск I / Редакционный коллектив: Б.И. Конанов, В.А. Казак, В.Г. Гавриленко. Мн., 1993.
- [5] *Шамхалов Ф.И.* Государство и экономика. Власть и бизнес. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЗАО Издательство «Экономика», 2005.
- [6] *Атаманчук, Г.В.* Теория государственного управления: курс лекций. 4-е изд., стер. М.: Омега-Л, 2006.
- [7] *Катица С.П., Курдюмов С.П., Малинецкий Г.Г.* Синергетика и прогнозы будущего. М., 1997.
- [8] *Серегина С.Ф.* Роль государства в экономике: Синергетический подход. М.: Издательство «Дело и Сервис», 2002.