

ГОСУДАРСТВЕННОЕ АНТИКРИЗИСНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

УЧЕБНИК ДЛЯ ВУЗОВ

Под общей редакцией **Е. В. Охотского**

2-е издание, переработанное и дополненное

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



Курс с практическими заданиями и дополнительными материалами доступен на образовательной платформе «Юрайт», а также в мобильном приложении «Юрайт.Библиотека»

УДК 351.72(075.8)
ББК 65.050я73
Г72

Ответственный редактор:

Охотский Евгений Васильевич — профессор, доктор социологических наук, эксперт научно-исследовательского Центра государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, советник дипломатической службы Российской Федерации второго класса.

Рецензенты:

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

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

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

Г72 **Государственное антикризисное управление** : учебник для вузов / под общей редакцией Е. В. Охотского. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2025. — 465 с. — (Высшее образование). — Текст : непосредственный.

ISBN 978-5-534-21408-6

В курсе изложены базовые научно-теоретические и прикладные аспекты государственного антикризисного управления, его правового и ресурсного обеспечения. Представлены основные понятия, исследуется социально-политическая сущность, цели, задачи, принципы и механизмы функционирования антикризисной государственно-управленческой системы с учетом практик современной российской и зарубежной действительности. Практическая часть включает примеры конкретных антикризисных стратегий. Рассмотрены трудности, риски и преграды, с которыми сталкивается государство в процессе реализации антикризисной стратегии.

Соответствует актуальным требованиям федерального государственного образовательного стандарта высшего образования.

Для студентов, обучающихся по экономическим и гуманитарным направлениям, а также практических работников и всех, кто соприкасается с проблематикой государственного и муниципального управления.

УДК 351.72(075.8)
ББК 65.050я73

Все права защищены. Никакая часть данной книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме без письменного разрешения владельцев авторских прав.

ISBN 978-5-534-21408-6

© Коллектив авторов, 2016
© Коллектив авторов, 2025, с изменениями
© ООО «Издательство Юрайт», 2025

Оглавление

Авторский коллектив	6
Список сокращений	7
Введение.....	9
Тема 1. Государственное управление в различных экономических и социально-политических условиях.....	16
1.1. Государственное управление: основные содержательные характеристики	17
1.2. Виды государственно-управленческих систем.....	26
1.3. Ценности, цели и принципы государственного управления	31
1.4. Современные модели государственного управления	42
Тема 2. Кризисное развитие и антикризисное управление.....	53
2.1. Кризис как закономерность социального развития	53
2.2. Антикризисное управление и его особенности	68
2.3. Риски, неопределенности и дисфункции управления в условиях кризиса	77
Тема 3. Зарубежный опыт государственного управления в кризисной ситуации	86
3.1. США: программа Франклина Рузвельта «Новый курс»	87
3.2. ФРГ: программа Людвиг Эрхарда «Благосостояние для всех»	90
3.3. Япония: стратегия быстрого экономического развития в период послевоенного кризиса	92
3.4. КНР: «Стратегия рыночных реформ внутри страны и открытости внешнему миру» (1980—1990 годы)	93
3.5. Польша: опыт выхода из «индустриально развитого социализма» и переход к устойчивой рыночной экономике (1990—1993 годы)	97
3.6. Республика Кипр: «Программа финансовой стабилизации».....	99
3.7. Беларусь: созидющий потенциал политики противодействия деструктивными силам	100
Тема 4. Государственное управление в кризисные, застойные и революционные периоды отечественной истории	103
4.1. Опыт антикризисного государственного управления в период краха самодержавия и начала социалистического строительства	104

4.2. Перестройка: пределы внутрисистемных трансформаций и их результаты	120
4.3. Кризис 1990-х годов: управление в режиме радикальных рыночно-демократических преобразований	134
Тема 5. Украинский кризис: истоки, характеристики, уроки для народа и государства	143
5.1. Политический курс под лозунгами европейского выбора	144
5.2. «Искусство» антикризисного управления «майданного» правительства	155
5.3. Современная стратегия Украина: замыслы, реалии, туманные перспективы	160
Тема 6. Антикризисная стратегия 2000-х годов: прагматизм, эффективность, приоритет национальных интересов	168
6.1. Реализация антикризисной модели управления первой половины 2000-х годов	169
6.2. Приоритетные направления и основные структурные составляющие государственной антикризисной стратегии 2014—2020 годов	180
6.3. Государственное управление в условиях пандемии и иных биологических угроз	188
6.4. Программно-целевой метод в системе антикризисного управления	192
Тема 7. Противодействие коррупции и бюрократизму — важнейшая составляющая антикризисной политики государства	205
7.1. Коррупционный фактор в государственном антикризисном управлении	206
7.2. Минимизация негативных проявлений бюрократических аномалий	222
7.3. Аудит эффективности использования государственных средств	227
Тема 8. Трансформация современных моделей управления: глобальное измерение	239
8.1. Глобальное управление: сущность, цели, принципы, функции	240
8.2. Субъекты глобального управления	251
8.3. Формы глобального управляющего воздействия и особенности их использования в условиях кризиса	253
Тема 9. Политика санкций и противодействие внешнему санкционно-дискриминационному воздействию	261
9.1. Политическая, правовая и социально-экономическая сущность внешнего санкционного воздействия	261
9.2. Позиция России по поводу односторонних санкций в практике межгосударственных отношений	275

9.3. Цели антироссийской политики санкций. Особенности политики России по противодействию внешнему санкционному давлению	281
--	-----

Тема 10. Антикризисное государственное управление в условиях санкций 294

10.1. Государственное антикризисное управление-2016: на пути к новой модели устойчивого социально-экономического развития	295
10.2. Политика противодействия санкциям	309
10.3. Базовые составляющие государственной антикризисной стратегии: общий контекст	315

Программа 1. Стратегическое управление. Технологии прогнозирования и планирования антикризисного политического и социально-экономического развития..... 330

Программа 2. Государственное антикризисное управление 348

Программа 3. Государственный аудит371

Программа 4. Современные механизмы противодействия бюрократизму и коррупции391

Программа 5. Глобальное управление 417

Программа 6. Антикризисные коммуникации в политике и управлении. Новые медиа и стратегические коммуникации... 441

Авторский коллектив

Доренко Ксения Сергеевна — старший преподаватель кафедры рекламы и связей с общественностью факультета международной журналистики Московского государственного института международных отношений (университета) Министерства иностранных дел Российской Федерации (программы 1, 6);

Касаткин Петр Игоревич — доктор политических наук, доцент кафедры мировых политических процессов, начальник управления научной политики Московского государственного института международных отношений (университета) Министерства иностранных дел Российской Федерации (тема 8 (в соавторстве с М. В. Харкевичем));

Левакин Игорь Вячеславович — профессор, доктор юридических наук, профессор департамента теории права и сравнительного правоведения Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (параграф 7.3 (в соавторстве с Е. В. Охотским), программа 3);

Охотский Евгений Васильевич — профессор, доктор социологических наук, эксперт научно-исследовательского Центра государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (общая редакция, введение, темы 1—5, 6 (параграфы 6.1, 6.2, 6.4), 7 (параграф 7.3 в соавторстве с И. В. Левакиным), 9, 10, программы 2, 4);

Романовский Георгий Борисович — профессор, доктор юридических наук, профессор кафедры уголовного права и процесса Средне-Волжского института (филиала) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России) (параграф 6.3);

Харкевич Максим Владимирович — доцент, кандидат политических наук, доцент кафедры мировых политических процессов Московского государственного института международных отношений (университета) Министерства иностранных дел Российской Федерации, шеф-редактор журнала «Вестник МГИМО-Университета» (тема 8 (в соавторстве с П. И. Касаткиным), программа 5).

Список сокращений

АТЭС — Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество
БРИКС — группа из пяти стран: Бразилия, Россия, Индия, Китай, Южно-Африканская Республика

ВВП — валовой внутренний продукт

ВОЗ — Всемирная организация здравоохранения

ВТО — Всемирная торговая организация

ЕАЭС — Евразийский экономический союз

ЕврАзЭС — Евразийское экономическое сообщество (до 2014 г.)

ЕС — Европейский союз

МВД России — Министерство внутренних дел Российской Федерации

МВФ — Международный валютный фонд

МИД России — Министерство иностранных дел Российской Федерации

Минпромторг России — Министерство промышленности и торговли Российской Федерации

Минфин России — Министерство финансов Российской Федерации

Минцифры России — Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации

Минэкономразвития России — Министерство экономического развития Российской Федерации

Минюст России — Министерство юстиции Российской Федерации

НАТО — Организация Североатлантического договора, Североатлантический Альянс

НИОКР — научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки

ОБСЕ — Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе

ОДКБ — Организация Договора о коллективной безопасности

ООН — Организация Объединенных Наций

ОЭСР — Организация экономического сотрудничества и развития

Росстат — Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации

Росфинмониторинг — Федеральная служба по финансовому мониторингу Российской Федерации

РФ — Российская Федерация

СВО — специальная военная операция

СМИ — средства массовой информации

СНГ — Содружество Независимых Государств

ФНБ — Фонд национального благосостояния

ФАС России — Федеральная антимонопольная служба Российской Федерации

ЦБ РФ, Банк России — Центральный банк Российской Федерации

ЦМАКП — Центр макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования

ШОС — Шанхайская организация сотрудничества

Введение

Мы... будем вместе защищать нашу свободу, право на мирную и достойную жизнь, сами и только сами определять свой путь, беречь связь поколений, а значит, непрерывность исторического развития, решать те задачи, которые стоят перед страной, исходя из нашего мировоззрения, наших традиций, верований, которые мы передадим своим детям.

В. В. Путин.

Послание Федеральному Собранию
Российской Федерации
29 февраля 2024 г.

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

Любая страна нуждается в управлении, способном не только улавливать признаки наступающего застоя и последующего кризиса, учитывать возможные риски и неопределенности, но и соответствующим образом реагировать на вызовы каждой нестандартной, а тем более угрожающей национальной безопасности и государ-

ственному суверенитету ситуации. Итог такого управления — создание обстановки, в которой будут своевременно выявлены и научно диагностированы возможные риски, дисфункции и дефекты, поддержаны и с максимальной пользой использованы скрытые в обществе созидрующие резервы и защитные механизмы, способные вести общество по пути устойчивого стратегически предсказуемого развития.

Управление в кризисной ситуации, а тем более в условиях господства транснационального капитала, информационных войн и жесткого санкционного давления, обвального падения цен на материальные ресурсы и энергоносители, девальвации рубля — задача не из простых. Ее решение требует серьезного интеллектуального напряжения, огромных финансовых средств и организационно-кадровых усилий, предприимчивости, нелинейности мышления, особых волевых качеств и политической мудрости правящей элиты, соответствующего профессионализма государственного аппарата, гражданской зрелости бизнеса, патриотической стойкости граждан.

Эффективность такого управления напрямую зависит от способности правительства своевременно понять, что общество входит в состояние кризиса, идентифицировать факторы — причины кризисного развития и оценить их опасность, избрать адекватную парадигму антикризисного управления. В наименьшей степени успех антикризисного развития зависит от модернизационного потенциала общества и качества государственных институтов, их способности справиться с неорганизованностью, безответственностью, коррупцией и другими аномалиями, которые в кризисных условиях оказываются не просто тормозом продвижения по пути антикризисного оздоровления, но и прямой угрозой национальной безопасности страны.

Авторы учебно-методического комплекса исходят из того, что в нынешней России уровень кризисной неопределенности с ее многочисленными рисками и угрозами сохраняется и еще не достиг нижнего предела. Негативный тренд развития не остановлен, острота накопившихся проблем приближается, а по ряду позиций уже приблизилась к опасному уровню. Страна в очередной раз столкнулась с серьезными политическими, социальными и экономическими вызовами: небывалым внешним санкционным давлением, существенным снижением цен на нефть, газ и другие традиционные для нашей страны экспортные товары, запредельным провалом курса национальной валюты, ограничением доступа российских компаний к мировым финансовым и другим рынкам, резким сокращением инвестиций, политической дискриминацией, русофобией, военными столкновениями и агрессией международного терроризма. Новая реальность меняет восприятие многих явлений и процессов: то, что раньше было плюсом, теперь может проявлять себя как про-

блема и слабость. В том числе в части зарплат, соцвыплат и доходов, инфляции и занятости, офшорной тактики и вывоза капитала. Кризисные негативы требуют не просто модернизации, а «модернизации двойной тяги».

Нельзя также не учитывать стремительно меняющиеся контуры мирового рынка, формирующиеся торгово-инвестиционные блоки, радикальные изменения в сфере технологий производства, активизацию враждебных сил на фронтах информационных войн — еще одно свидетельство того, что нам нужно произвести «переоценку ценностей» и постоянно совершенствовать систему государственного и муниципального управления.

По показателю качества государственного управления мы по-прежнему заметно отстаем от развитых стран, потенциальные возможности и имеющиеся административные ресурсы в полной мере не используем. Все это свидетельствует о том, что проблема овладения искусством публичного антикризисного управления приобретает все более актуальный характер. Не справившись с дефектами в управлении и внешними угрозами, трудно рассчитывать на конструктивное поступательное развитие по пути прогресса и процветания. Тем более — в условиях множества вызовов глобального характера, порождаемых санкционной политикой мирового финансового, торгового и информационного капитала, противоречивостью инвестиционных потоков, провокационностью многих коммуникационных технологий.

Россия открыта для конструктивного сотрудничества и создающего взаимодействия, реализации совместных взаимовыгодных проектов. Этот стратегический тезис постоянно исходит из уст российского руководства. Но главное заключается все-таки в другом — наше развитие зависит не от кого-то конкретно вовне, а прежде всего от нас самих. Мы добьемся успеха лишь тогда, когда **будем напряженно трудиться**, не будем рассчитывать на удачное стечение обстоятельств или благоприятную внешнюю конъюнктуру. Если справимся с пагубной привычкой исполнение принятых решений «закапывать в бумагах», топить в бесконечных обсуждениях, докладах и формальных отчетах. Главное сейчас — выдержка, напряженный труд и возможность каждому раскрыть себя. Реалии современной жизни требуют от всех нас огромной «концентрации усилий, инициативы, настойчивости, способности не только реагировать на текущие вызовы, но и формировать свою — причем долгосрочную — повестку»¹. Это как раз и будет лучшим и самым выгодным для нас ответом на внешние ограничения и внутренние кризисные проблемы.

¹ Путин В. В. Выступление на встрече с руководством МИД России. Москва. 14 июня 2024 г.

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

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

Цель цикла учебных дисциплин антикризисного блока, в том числе теории и практики государственного антикризисного управления:

- *вооружить* студентов необходимыми научными представлениями о кризисах и особенностях функционирования государственных структур и аппарата публичного управления в кризисной ситуации;
- *обогатить* профессионально-квалификационный багаж обучающихся убедительными доказательствами того, что в условиях кризисных дисбалансов и социально-экономического спада, внешнего санкционного давления и обострения международной обстановки, политика противодействия кризисным проявлениям не просто желательна, а крайне актуальна и жизненно необходима. Причем рассматриваться антикризисная политика должна не как некая тактика или набор разрозненных оперативно-тактических мероприятий, а как государственная стратегия, обеспечивающая уверенный вывод страны на путь стабильного и устойчивого развития. Поэтому в этом деле не обойтись без новаторских научных разработок и соответствующих информационно-аналитических и учебно-методических материалов, которых в арсенале отечественной науки и педагогической практики на сегодняшний день не так уж много¹;

¹ См.: Антикризисное управление: механизмы государства, технологии бизнеса : учебник и практикум / отв. ред. А. З. Бобылева. М. : Издательство Юрайт, 2015; Антикризисное управление : учебник и практикум / отв. ред. Н. Д. Корягин. М. : Издательство Юрайт, 2015; Балдин К. В. Антикризисное управление: макро- и микроуровень : учеб. пособие / К. В. Балдин, И. И. Передеряев, А. В. Рукосуев. М. : Дашков и К^о, 2013; Бреннер Р. Экономика глобальной турбулентности: развитие капиталистические экономики в период от долгого бума до долгого спада, 1945—2005 / пер. с англ. А. Гусева, Р. Хаиткулова ; под науч. ред. И. Чубарова. М. : Изд. дом ВШЭ, 2014; Загаданов Р. М. Институциональные и правовые механизмы обеспече-

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

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

Качество подготовки в решающей степени определяется подбором преподавателей, которые обеспечивают исполнение каждой из названных дисциплин. К проведению занятий по указанным дисциплинам рекомендуем привлекать наиболее опытных и авто-

ния антикризисного управления в России. М. : Лаборатория книги, 2012; Качество и успешность государственных политик и управления / В. Н. Якунин [и др.]. М. : Научный эксперт, 2012; Кушлин В. И. Потенциал экономических трансформаций. Избранные труды. М. : Экономика, 2024; Малган Дж. Искусство государственной стратегии. Мобилизация власти и знания во имя всеобщего блага / под науч. ред. Я. Охонько. М. : Изд-во Ин-та Гайдара, 2011; Мау В. А. Кризисы и уроки. Экономика России в эпоху турбулентности : монография. М. : Изд-во Ин-та Гайдара, 2016; Морхат П. М. Прав и искусственный интеллект : монография. М. : ЮНИТИ, 2018; Никонов В. А. Российская матрица : монография. М. : Русское слово, 2014; Оболенский А. В. Кризис бюрократического государства. Реформы государственной службы: международный опыт и российские реалии. М. : Фонд «Либеральная миссия», 2011; Политика развития, государство и мировой порядок. Материалы VIII Всероссийского конгресса политологов. Москва, 6—8 декабря 2018 г. / под ред. О. В. Гаман-Голутвиной [и др.]. М. : Аспект Пресс, 2018. Понкин И. В. Девиантология государственного управления : учебник. М. : ИНФРА-М, 2024; Российское общество и вызовы времени / под ред. М. К. Горшков, Н. Е. Тихоновой. М. : Весь мир, 2024; Сажина М. А. Управление кризисом : учеб. пособие. М. : ФОРУМ : ИНФРА-М, 2012; Симония Н. А., Торкунов А. В. Глобализация, структурный кризис и мировое лидерство. Мифы и реальность. М. : Международная жизнь, 2013; Улюкаев А. В. Болезненная трансформация мировой экономики : монография. М. : Изд-во Ин-та Гайдара, 2014; Файншмидт Е. А., Юрьева Т. В. Зарубежная практика антикризисного управления : учебно-методический комплекс. М. : Евразийский открытый институт, 2010; Фолсом Б. Новый курс или кривая дорожка? Как экономическая политика Ф. Рузвельта продлила Великую депрессию : монография / под ред. А. Курьева. М. : Мысль, 2012; Якунин В. Н., Багдасарян В. Э., Сулакшин С. С. Новые технологии борьбы с российской государственностью : монография. М. : Научный эксперт, 2009; Эффективное государственное и муниципальное управление как фактор социально-экономического развития России. Материалы международной научно-практической конференции МИКСУ РАНХиГС. М. : Проспект, 2014 и др.

ритетных профессоров, докторов наук по юридическим, экономическим, социологическим и политическим наукам. Практические занятия целесообразно проводить с участием парламентариев, руководителей и служащих органов государственной власти и местного самоуправления, работников контрольно-счетных структур и общественных палат, специалистов государственных корпораций и частных компаний.

Задачи данного учебного курса могут быть представлены следующим образом:

- сформировать у студентов научное понимание социально-политической, экономической и нравственной сущности кризиса и особенностей государственного управления в кризисной ситуации;

- дать четкое представление о понятийном аппарате антикризисного законодательства и научной терминологии, используемой в практике антикризисного государственного управления;

- рассмотреть основные составляющие государственной антикризисной стратегии и сложившихся практик противодействия кризисным проявлениям, их правового, кадрового, информационно-идеологического и организационно-технологического обеспечения (с учетом российских особенностей и закономерностей глобализации с их многочисленными рисками, опасностями и неопределенностями);

- проанализировать достоинства, сильные и слабые стороны реальной практики противодействия кризисным деформациям в рамках сложившихся в России конституционных моделей государственного строя и режима государственного правления, федеративного устройства и межнациональных отношений, местного самоуправления, экономического базиса, многоукладной собственности, финансово-бюджетного сектора, рынка труда, государственно-частного партнерства, противодействия противоправным санкционным дискриминациям, бюрократизму и коррупции;

- провести замер эффективности деятельности органов власти в предкризисной, кризисной и посткризисной ситуации, представить возможные варианты управленческой деятельности в разных фазах кризисного развития, сформулировать прогноз действенности управляющего действия в посткризисный период;

- сформировать профессиональные компетенции, соответствующие требованиям современных технологий антикризисного и антисанкционного государственного действия. В том числе умения анализировать, диагностировать и прогнозировать ситуацию, разрабатывать и принимать соответствующие управленческие решения, просчитывать последствия их практической реализации, формировать планы стратегического политического, экономического и социально-культурного развития страны. Причем все это в кон-

тексте диалектического восприятия объективной реальности в рамках *гуманистической* философско-социологической парадигмы *нелинейности* с огромным количеством неопределенностей, рисков и уязвимостей развития современного сложного общества¹.

В издании предпринята попытка ответить на многие, как нам представляется, важные вопросы: какая модель социально-экономического роста лучше всего подходит России; какие проблемы структурного характера надо снять и какие проблемы следует решить в первую очередь, чтобы вывести страну на траекторию устойчивого роста; какие меры по улучшению качества государственного управления должны быть приоритетными и первоочередными, а какие могут быть отведены на второй план? Не менее актуальны и другие вопросы: в каких формах можно обеспечить эффективный контроль хода реформ и инновационно-модернизационных преобразований; какие практические меры по укреплению доверия к властям необходимо предпринять; является ли проблема качества государственного управления в условиях современной России определяющей; на какие зоны повышенного риска и дисфункциональности следует обратить особое внимание?

¹ См.: Кравченко С. А. Становление сложного социума: к обоснованию гуманистической теории сложности. М. : Изд-во МГИМО-Университет, 2012.; *Его же*. Социологическая диагностика рисков, уязвимостей, доверия : учеб. пособие. М. : МГИМО-Университет, 2016.; *Его же*. Социологическая диагностика синергийных сложностей современной России : монография. М. : МГИМО-Университет, 2024.

Тема 1

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РАЗЛИЧНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ И СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИХ УСЛОВИЯХ

Ключевые понятия

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.1. Государственное управление: основные содержательные характеристики

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

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

иерархичность механизма управления, справедливое вознаграждение качественного труда¹.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

решений, принимаемых законодательной, исполнительной и судебной властями¹.

Аналогично по своей сути, но представлено в более популярной форме понятие управления Е. П. Херринга. В его понимании управление — это «процесс, посредством которого один субъект, действуя в официальном качестве и в соответствии с пониманием своей правовой ответственности, применяет определенный законодательный акт по отношению к другому субъекту, находящемуся согласно закону в подчиненном по отношению к нему положении»².

В авторской трактовке И. В. Понкина, государственное управление — это вид государственно-властной деятельности в целях достижения, реализации, охраны и защиты публичных интересов, обеспечения и реализации регулятивных и иных функций государства и ведения делами государства. Содержательно это комплексное планирование, правовое обеспечение и осуществление законодательных, исполнительно-административных, судебных и контрольно-надзорных полномочий органов государственной власти, включая правовое и организационно-ресурсное обеспечение, администрирование и реализацию последовательностей и комплексов управленческих решений и установленных законом инструментов государственно-регулирующего и государственно-администрирующего и контрольно-надзорного воздействия в отношении различных сегментов предметно-объектной области такого управления³.

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

В последнее время в научный оборот прочно вошли такие понятия, как «публичное управление» и «публичный менеджмент», что в условиях усложняющихся взаимозависимостей между государственными, коммерческими, неправительственными, общественными и другими организациями, наверное, оправданно. Публичное управление охватывает все процессы, касающиеся полномочий органов государственной власти и местного самоуправления, институтов, организаций, учреждений, служащих и должностных лиц,

¹ См.: Купряшин Г. Л., Соловьев А. И. Теория и современные механизмы государственного управления : учеб. пособие. М. : Изд-во МГУ, 2013. С. 11.

² Херринг Е. П. Государственное управление и общественные интересы // Классики теории государственного управления: американская школа / под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. М. : Изд-во МГУ, 2003. С. 104.

³ См.: Понкин И. В. Теория государственного управления : учебник. М. : ИНФРА-М, 2024. С. 51.

наделенных тем или иным объемом публично-управленческих полномочий, а значит соответствующими ресурсами, правами, обязанностями и ответственностью.

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

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

По аналогии **государственное антикризисное управление** можно представить как процесс целенаправленного, организующего и регулирующего воздействия государства, направленный на социально-экономическое, политическое и духовно-нравственное оздоровление общества или его подсистемы, на создание условий для вывода из кризисного состояния. Он включает в себя анализ сложившейся ситуации, выявление зон наибольшего кризисного риска и социальных неопределенностей, оценку состояния мега-, макро- и микросреды в отдельных сферах и отраслях; исследование истоков, причин и механизмов возникновения кризисной ситуации; выбор приоритетов управляющего воздействия и предпочтительных миссий в условиях наступившего кризиса и возможных вариантов выхода из него; разработку мер по снижению остроты негативных последствий кризисных факторов, обеспечивающих не только сохранение жизнеспособности системообразующих социальных структур и поддержание их жизнедеятельности на приемлемом уровне, но и реализацию стратегических планов и крупных антикризисных программ.

Государственное управление характеризуется многими только ему присущими чертами.

1. Непреходящая социально-цивилизационная значимость, огромная, практически никем и ничем не заменимая созидательная, преобразующая, а в определенные моменты и кризисно-защитная роль в жиз-

недеятельности общества. Государственное управление — это главный и определяющий ресурс практического решения как текущих проблем реальной жизни социума, так и перспективных задач защиты целостности, суверенитета и независимости государства, сохранения, развития и приумножения жизненного потенциала общества.

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

3. Соответствие управляющего действия ценностям, целям и идеалам, формируемым человеческим сознанием и претворяемым в реальную жизнь конкретными социально-преобразующими интеллектуально-волевыми и физическими усилиями людей. При этом мы исходим из того, как говорит Президент РФ, что «Россия была и остается оплотом традиционных ценностей, на которых строится человеческая цивилизация», что на первом плане у нас такие ценности, как «ответственность, доверие, служение своему народу и своей стране», что «наш выбор разделяет большинство людей в мире, в том числе миллионы граждан западных стран»¹.

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

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

6. Государственное управление — это сплав науки, практического опыта и искусства политического руководства, возможность использования в управленческой деятельности всей номенклатуры имеющихся в стране ресурсов и потенциалов: материальных, фи-

¹ Путин В. В. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ. 29 февраля 2024.

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

Характер управленческих субъектно-объектных отношений позволяет определить государственное управление в узком и широком смысле. В *узком смысле* это управление делами общества органами исполнительной власти посредством соответствующих форм и методов организующей, координирующей, распорядительной, контрольно-надзорной деятельности. Государственное управление в *широком смысле* — это функция государственных органов всех ветвей и уровней власти, соответствующих государственным учреждениям и организациям, а также структур местного самоуправления. Такое управление определяется термином «публичное управление», реализуется комплексно в законодательной, исполнительной, надзорно-контрольной и правосудной формах. В таком понимании государственное управление несет более широкую смысловую нагрузку, чем понятия «государственная политика» и «государственное управление».

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

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

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

Исследуя социальную природу государственного управления, естественно, нельзя не выйти на проблему его функционального анализа. Походов здесь немало. В том числе исходя из трактовки

М. Вебером рациональности социальных действий и постулатов структурно-функциональной теории Э. Дюркгейма «взаимной выгоды, мирной кооперации, противодействия взаимной враждебности и разрушению».

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

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

- целеполагания — деятельности по анализу общественных проблем, выявлению потребностей управляемого объекта, построению «древа целей» с учетом имеющихся возможностей и ресурсов их реализации, формированию соответствующих расходно-перераспределительных механизмов;

- адаптации — приспособления социальной системы к конкретным условиям и сложившимся особенностям политической, экономической и социокультурной среды, к инвестиционным возможностям инфраструктуры общества;

- социальной интеграции и обеспечения равновесности общества — упрочения федеративных, социальных, межнациональных и межконфессиональных отношений. Базовые их аспекты — охрана труда и обеспечение занятости, противодействия безработице; примирение конфликтующих сторон на основе защиты трудовых прав и интересов; защита человека от социальных рисков всеми имеющимися в распоряжении государства средствами — социальной помощи, социального страхования, страхования жизни и здоровья; защиты человека от произвола частнокапиталистической и государственно-бюрократической силы; участие в реализации межгосударственных экологических, культурных, спортивных и социальных программ;

- защиты — укрепления конституционных основ государственного строя, государственного суверенитета и территориальной целостности страны; совершенствования правовых основ режима правления; укрепления вооруженных сил, развития военно-промышленного комплекса, обеспечения государственной безопасности и защиты страны от внешних угроз; обеспечения законности, должного правопорядка и поддержания социального мира на основе нейтрализации негативов со стороны всякого рода деструктивных сил;

- международного сотрудничества — развития международного политического, торгово-экономического, научно-технического, оборонного, информационного, культурно-спортивного и т. д. сотрудничества с другими странами и международными организациями.

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

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

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

В условиях кризиса на приоритетные позиции выдвигаются такие функции-задачи, как смягчение последствий кризиса, помощь

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

людям пережить кризисный период максимально безболезненно, пройти сложный кризисный период так, чтобы страна вышла из него экономически более сильной, современной, с более мощным потенциалом дальнейшего устойчивого роста. А далее — формирование благоприятных условий для сохранения, расширенного воспроизводства и ретрансляции культуры народа; поддержание на должном уровне и антикризисная модернизация экономики, обеспечение устойчивости финансово-бюджетной системы; конструктивное воздействие на международные отношения на огромном, находящемся в турбулентном состоянии мировом пространстве.

Параллельно реализуются также определенные дисфункции и нефункции с соответствующим сетевым балансом функциональных последствий¹. Абстрагироваться от этого в политике и управлении недопустимо.

Дисфункции — это те решения и управляющие действия, которые порождают кризисные проявления, разрушают сложившийся порядок вещей, уменьшают приспособляемость и адаптационную силу социальной системы. Причем касается это всех подсистем жизнедеятельности общества и государства — правовой, экономической, организационной, информационной, культурной, идеологической. Реализуются дисфункции как в явной, так и в латентной форме. Примером могут служить дисфункции избыточности властных полномочий; социалистического демократического централизма; жестко централизованной плановой системы хозяйствования на базе монопольно господствующей государственной собственности; незрелости рынка труда и пенсионно-страховой системы; дискриминационной противоречивости распределительных и перераспределительных механизмов; номенклатурной системы кадровой работы; идеологической монополии; политики мультикультурализма; нравственной деградации и бюрократизации аппарата управления, системности коррупции.

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

¹ См.: Мертон Р. Явные и латентные функции. С. 388.

1.2. Виды государственно-управленческих систем

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

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

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

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

Территориальное управление направлено на рациональное размещение производства, углубление специализации и комплексное развитие регионов, выравнивание уровней их экономического, социального и культурного развития. Оно обеспечивается разграничением полномочий между федеральными, региональными и местными органами власти.

Макросоциальное управление — это управление макросоциальным развитием, ориентированное на ускоренное политическое, экономическое, социальное и культурное развитие, на формирование новых черт, форм и структурных изменений, а в кризисных условиях — на выход на траекторию устойчивого социально-эко-

номического роста. Цель макросоциального управления — расширение, улучшение и совершенствование в направлении достижения стратегических целей высокого уровня макросоциального развития, причем в масштабах самых широких пространственных, временных, количественных и качественных горизонтов — прежде всего в части преодоления экономической отсталости, устранения демографических дисбалансов, обеспечения экологической безопасности.

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

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

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

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

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

Политическое управление — основная форма регулирования общественных отношений в классовом обществе, осуществляется

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

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

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

Электронное управление — государственное управление посредством и с помощью искусственного интеллекта и электронных средств массовой телекоммуникации. Его базовый принцип — доступность для каждого члена общества, причем в любое время и из любого места. Электронное управление — форма организации деятельности органов управления, обеспечивающая (за счет применения информационно-коммуникационных технологий) принципиально новый уровень качества, объемов, оперативности и удобства получения информации в процессе реализации публичных функций. Это инструмент, позволяющий человеку не только использовать информационно-аналитический потенциал электронно-компьютерной машины, но и более адекватно воспринимать окружающую среду, более качественно выполнять решения, которые максимально увеличивают шансы на достижение поставленных целей.

Антикризисный менеджмент — система мер (форм, методов, инструментов и процедур), направленных на социально-экономическое оздоровление финансово-хозяйственной деятельности, соз-

дание и развитие условий для выхода из кризисного состояния, например по финансовому оздоровлению производства и вывода его из состояния неплатежеспособности. Истоки и причины кризисной ситуации — некачественное и неадекватное управление, направленное на преследование целей за пределами созидających, позитивно ориентированных задач субъекта политического действия и публичного управления.

Комплексно все представленные выше виды управления проявляются по-разному. В том числе в форме **антикризисного государственного управления** — процесса применения специальных (нередко экстраординарных) законодательных актов и решений органов исполнительной власти, методов, процедур, инструментов и технологий, направленных на социально-экономическое оздоровление политической, финансово-экономической, производственной, идеологической и морально-нравственной ситуации в обществе, создание условий для выхода страны из кризисного (застойного) состояния и перевода ее в режим устойчивого социально-политического роста.

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

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

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

3) управление изменениями — управление запланированными, организуемыми и контролируемыми переменами и трансформациями в различных сферах общественной жизни. Стимулом к активным действиям по проведению изменений и осуществлению реинжиниринга на основных направлениях управленческой деятельности чаще всего является кризисно-застойная ситуация. Глав-

ное, чтобы управление изменениями было хорошо продуманным, не реактивным, а упреждающим, учитывающим как особенности внешней среды и внутренних условий, так и имеющиеся материально-финансовые, интеллектуально-кадровые, информационные и временные ресурсы;

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

5) управление качеством — деятельность оперативного характера с целью обеспечения нового качества путем выполнения функций планирования, контроля, коммуникации, разработки и реализации мероприятий по выходу качества на новый уровень. Прежде всего, это создание общественно-благоприятных условий для динамичного перевода общественного производства на выпуск товаров и услуг современной качественной линейки. Основные факторы успеха: качество кадров, качество ресурсного материально-технического и финансового обеспечения, качество организации (нормативно-правовое обеспечение, регламентация, стандартизация, искусственный интеллект, умные технологии), качество контроля исполнения, персональная ответственность;

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

7) управление рисками и конфликтами — деятельность по предупреждению и разрешению различного рода социальных конфлик-