

**Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б.Н. Ельцина»
Институт государственного управления и предпринимательства
Кафедра теории, методологии и правового обеспечения государственного и муниципального управления**

ВОРОНИНА Л. И.

ЗАЙЦЕВА Е.В.

КОСТИНА С.Н.

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

ТЕХНОЛОГИИ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Екатеринбург, 2018

УДК

ББК

С_

Технологии публичного управления: Учебное пособие / Воронина Л. И., Зайцева Е.В., Костина С.Н. / Под научной редакцией Л. И. Ворониной, к. соц. наук. - М-во образования и науки Рос. Федерации, Урал. федерал. ун –т, Изд-во Урал. ун-та, 2018, 212 с.

ISBN__

Рецензенты:

Чевтаева Н. Г., д.с.н., профессор кафедры управления персоналом Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Уральский институт управления); Эмих В. В., к. юр., старший научный сотрудник Института философии и права УрО РАН.

Учебное пособие предназначено для студентов всех уровней образования, обучающихся по направлению «Государственное и муниципальное управление» и изучающих такие дисциплины как «Технологии публичного управления», «Региональное и муниципальное управление», «Социальные технологии управления», «Организация и предоставление государственных и муниципальных услуг». Также пособие может быть интересно аспирантам, преподавателям, государственным и муниципальным служащим и всем заинтересованным лицам.

ОГЛАВЛЕНИЕ

| | | |
|------------------|--|-----|
| | Введение | 4 |
| Раздел 1. | Теоретико-методологические аспекты сущности технологии и ее места в системе публичного управления | |
| 1.1. | Технологии в системе управления | 6 |
| 1.2. | Публичное управление и современные технологии | 25 |
| Раздел 2. | Практика и проблемы применения конкретных технологий публичного управления | |
| 2.1. | Правотворчество и технологии публичного управления | 57 |
| 2.2. | Технологии оценки деятельности органов управления публично-правового образования | 72 |
| 2.3. | Технологии участия населения в публичном управлении | 97 |
| 2.4. | Клиенто-ориентированное публичное управление и технологии | 131 |
| | Практикум | 143 |
| | Словарь терминов | 168 |
| | Заключение | 183 |
| | Библиографические ссылки | 185 |

ВВЕДЕНИЕ

Учебное пособие адресовано студентам всех уровней образования, изучающим дисциплины «Технологии публичного управления», «Региональное и муниципальное управление», «Социальные технологии управления», «Организация и предоставление государственных и муниципальных услуг», обучающимся по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление», а также аспирантам, преподавателям, государственным и муниципальным служащим и всем заинтересованным лицам.

Предлагаемое учебное пособие представляет собой изложение основных аспектов, связанных с разработкой, функционированием и оценкой результативности технологий публичного управления. Авторы систематизируют и осмысливают имеющиеся в отечественной практике теоретические аспекты публичного управления, определяющие подходы к разработке и применению различных технологий.

Материал, включенный в пособие, достаточно новый и, как правило, не представлен в учебниках, которые практически отсутствуют в магистратуре по направлению «Государственное и муниципальное управление». Это частично объясняется тем, что сам вид управления, публичное управление, находится в процессе формирования. Стоит согласиться с И.А. Мальковской в том, что административный потенциал нового креативного и инновационного управления только начинает формироваться, причем программы подготовки такого персонала являются объектом жесткой административно-научной полемики, лоббирования и «продавливания»¹.

Цель, ради которой подготовлено учебное пособие, – это помощь сту-

¹ Мальковская И.А. Трансформация государства и эволюция публичного администрирования в условиях глобализации // Российский университет дружбы народов. URL: <https://www.kazedu.kz/referat/87908> (дата обращения: 09.09.2018)

дентам в формировании профессиональных компетенций, осуществление которых позволит им не только анализировать и оценивать имеющиеся технологии публичного управления, но самостоятельно их разрабатывать и внедрять в практику публичного управления.

В содержание учебного пособия включен материал, изучение которого позволит студентам освоить как теоретико-методологические основы публичного управления, так и подходы к разработке и применению технологий публичного управления, изучить практику применения различных технологий, осознать имеющиеся проблемы и быть готовым к их решению. В разделе «Практикум» помимо традиционных вопросов для самопроверки, даны кейсы и задания, выполнение которых позволит обучающимся освоить необходимые компетенции. Владение компетенциями, необходимыми для разработки и осуществления различных технологий публичного управления, повышает способность будущих профессионалов к адаптации к изменяющимся социально-экономическим и профессиональным условиям.

Учебное пособие подготовлено авторским коллективом преподавателей Института государственного управления и предпринимательства Уральского федерального университета имени первого Президента России Б.Н. Ельцина в составе:

Воронина Людмила Ивановна, к. социол.н., доцент кафедры теории, методологии и правового обеспечения государственного и муниципального управления (введение, раздел 1. п. 1.1., п.1.2; раздел 2. п. 2.1, п.2.4., практикум, заключение);

Зайцева Е.В., к.социол. н., доцент кафедры теории, методологии и правового обеспечения государственного и муниципального управления (раздел 2. п.2.2., п. 2.3.; практикум);

Костина Светлана Николаевна, доцент кафедры теории, методологии и правового обеспечения государственного и муниципального управления (раздел 2. п.2.2., п. 2.3., практикум).

РАЗДЕЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

СУЩНОСТИ ТЕХНОЛОГИИ И ЕЕ МЕСТА В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

1.1. ТЕХНОЛОГИИ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ

Для того, что понять сущность и предназначение технологий публичного управления, прежде всего, необходимо раскрыть такие базовые понятия, как «целенаправленное (управленческое) воздействие», «процесс воздействия», «цель», «объект управления», «механизмы и инструменты управления», «система управления» и иные понятия, характеризующие все виды управления.

Исследователи разных видов управления, прежде всего, определяют управление как процесс воздействия. Так, И.В. Понкин определяет управление как направленный процесс воздействия (взаимодействия) различных сил, способных привести к изменению текущего состояния их взаимодействия².

С.Б. Мельников дает следующее определение: Управление – это осуществление совокупности воздействий на объект, выбранных из множества возможных воздействий на основании программы управления и информации о поведении объекта и состоянии внешней среды и направленных на поддержание, улучшение функционирования или развития объекта для достижения заданной цели; это воздействие, направленное либо на сохранение основного качества системы (т.е. совокупности свойств, утеря которых приводит к разрушению системы), либо на выполнение некоторой программы, обеспечивающей устойчивость функционирования и достижения определённой ею це-

² Якунин В.И., Сулакшин С.С., Тимченко А.Н., Цыгичко В.Н. Проблемы эффективности государственного управления на уровне высшего управленческого звена // Проблемы формирования государственных политик в России: Матер. ежегодн. всеросс. науч. конф. (31.05.2006). — М.: Научный эксперт, 2006. — С. 136.

ли³.

Е.В. Охотский считает, что управление – это целеполагающее, организующее и регулирующее воздействие людей на собственную, общественную, коллективную и групповую жизнедеятельность; механизм организации, координации, регулирования и реализации общественных связей. Управление — это также, по его мнению, результат целенаправленной интеллектуальной деятельности людей, их сознания и воли; волевое воздействие субъекта на объект в направлении перевода последнего в качественно новое состояние⁴.

Г.В. Атаманчук даёт следующее определение: «Управление как общественный институт (явление) представляет собой целеполагающее (сознательное, преднамеренное, продуманное, спланированное) организующее и регулирующее воздействие на собственную, групповую, коллективную и общественную жизнедеятельность, осуществляемое как непосредственно (в формах самоуправления), так и через специально созданные структуры (государство, общественные объединения, партии, предприятия, учреждения, кооперативы, фирмы, ассоциации, союзы и т.п.)»⁵.

В.И. Якунин и С.С. Сулакшину обращают внимание на то, что понятие «управление» «имеет множество трактовок, однако, большая их часть сводится к пониманию управления как направленного процесса воздействия (взаимодействия) различных сил, способных привести к изменению текущего состояния их взаимодействия»⁶.

³ Энциклопедия государственного управления в России: В 2 т. / Под общ. ред. В.К. Егорова. Отв. ред. И.Н. Барциц. - М.: Изд-во РАГС, 2008. - С. 365-366.

⁴ Охотский Е.В. Теория и механизмы современного государственного управления: Уч.-методич. комплекс. - М.: Юрайт, 2013. - 701 с. - С. 25-26.

⁵ Атаманчук Г.В. // Система государственного и муниципального управления: Уч. изд. 2-е, доп. и перераб. / Под общ. ред. Г.В. Атаманчука. - М.: Изд-во РАГС, 2007. - С.21.

⁶ Якунин В.И., Сулакшин С.С., Тимченко А.Н., Цыгичко В.Н. Проблемы эффективности государственного управления на уровне высшего управленческого звена // Проблемы формирования государственных политик в России: Матер. ежегодн. всеросс. науч. конф. (31.05.2006). - М.: Научный эксперт, 2006. - С. 135-145, С. 136.

В определениях этих авторов есть общие моменты: они выделяют воздействие на объект и дают ему такие характеристики, как направленное, целеполагающее, организующее и регулирующее. Исследователи обращают внимание на значение воздействия: это изменение текущего состояния объекта управления, поддержание, улучшение функционирования или развития объекта, сохранение основного качества системы или совокупности свойств, перевод в качественно новое состояние для достижения заданных целей, управление как направленный процесс воздействия (взаимодействия) различных сил.

При этом исследователи указывают на разные объекты, по отношению к которым осуществляется воздействие: это общественная, коллективная и групповая жизнедеятельность, сознание, поведение и деятельность людей⁷, общественные отношения и их участников, процессы, феномены, события и другое. Объектами управления могут быть как отдельные объекты, выделенные по определённым признакам (например, конструктивным, функциональным), так и совокупности объектов или комплексы. В зависимости от свойств или назначения объектов управления могут быть выделены технические, технологические, экономические, организационные, социальные, другие объекты управления и комплексы⁸. Все объекты, подвергаемые управляющим воздействиям, можно называть управляемыми объектами. И для достижения желаемых результатов функционирования этих объектов необходимы и допустимы специально организованные воздействия.

Соответственно, возникает вопрос: что есть цель, ради которой осуществляются грандиозные усилия огромного количества управленцев? Что есть цель, которая объединяет всех управленцев, независимо от вида управ-

⁷ Охотский Е.В. Теория и механизмы современного государственного управления: Уч.-методич. комплекс. - М.: Юрайт, 2013. - С. 25-26.

⁸ Теория управления. Терминология / Отв. ред. Б.Г. Волик / Академия наук СССР; Комитет научно-технической терминологии; Институт проблем управления. - М.: Наука, 1988. - 56 с. (Сер. «Сборники рекомендуемых терминов». Вып. 107). - С. 7.

ления?

В общем значении понятие «цель» отражает «идеальный или реальный предмет сознательного или бессознательного стремления субъекта; конечный результат, на который преднамеренно направлен процесс»⁹, «осознанный образ превосхищаемого результата»¹⁰, «значения, соотношения значений координат процессов в объекте управления или их изменения во времени, при которых обеспечивается достижение желаемых результатов функционирования объекта»¹¹. И.В. Понкин дает следующее определение: «Цель - это экспектативно¹² и намеренно преследуемое (искомое и стяжаемое) идеальное или реальное статическое или динамическое состояние субъекта или объекта, состояние и параметры феномена, процесса или отношений»¹³.

Возникает еще один принципиальный вопрос: что управленцы используют для воздействия на объект управления и достижения соответствующей цели? В теоретической литературе нет единства при ответе на этот вопрос. Но большинство авторов акцентируют внимание на механизмах и инструментах управления, представляя различные определения.

Неоднозначно и расплывчато дается определение механизмов управления: например, механизм управления часто представляют, как систему орга-

⁹ Доброхотов А.Л. Цель // Новая философская энциклопедия / Институт философии РАН; Нац. обществ.-науч. фонд. 2-е изд., испр. и дополн. - М.: Мысль, 2010.

¹⁰ Головин С.Ю. Словарь практического психолога. - Мн.: Харвест, 1998.

¹¹ Теория управления. Терминология / Отв. ред. Б.Г. Волик / Академия наук СССР; Комитет научно-технической терминологии; Институт проблем управления. - М.: Наука, 1988. - 56 с. (Сер. «Сборники рекомендуемых терминов». Вып. 107). - С. 7.

¹² Экспектативный - (лат.) выжидательный, дающий право надеяться // Словарь иностранных слов, вошедших в состав русского языка. Чудинов А.Н., 1910. <https://classes.ru/all-russian/dictionary-russian-foreign2-term-41616.htm>

¹³ Понкин И.В. Теория публичного управления: Учебник для магистратуры и программ Master of Public Administration / Предисловие д.ю.н., проф. А.Б. Зеленцова / Институт государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте РФ. - М.: Буки Веди, 2017. - 728 с. - С. 33.

нов управления, средств и методов, направленных на удовлетворение потребности организаций в рабочей силе требуемого качества, количества и к определённому времени; как механизм управления, как центральную конструкцию менеджмента, раскрывающую специфику управленческого труда, как многообразный его инструментарий в виде средств воздействия на управляемый объект.

Есть определение, где механизм управления рассматривается весьма широко как сложная категория управления, которая включает цели управления, критерии управления (количественный аналог целей), факторы управления (элементы объекта управления и их связи, на которые осуществляется воздействие в интересах достижения поставленных целей), методы воздействия на данные факторы управления; ресурсы управления (материальные и финансовые ресурсы, социальный и организационный потенциалы, при использовании которых реализуется избранный метод управления и обеспечивается достижение поставленной цели)¹⁴.

Наиболее полное определение механизма публичного управления дает И.В. Понкин: механизм как совокупность алгоритмов возможных или обязательных административно-распорядительных, организационных и иных администрирующих действий; 2) как совокупность видов способов и действий (нормативных правовых и иных правовых документарных (правовых, программных, административно-распорядительных, концептуально-доктринальных); социальных; политических; судебных, финансово-экономических; информационных)¹⁵. Ключевыми понятиями в этом определении являются понятия «совокупность алгоритмов возможных или обязательных управленческих действий», а также «совокупность видов способов и

¹⁵ Понкин И.В. Теория публичного управления: Учебник для магистратуры и программ Master of Public Administration / Предисловие д.ю.н., проф. А.Б. Зеленцова / Институт государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте РФ. - М.: Буки Веди, 2017. - 728 с. - С.251-252.

действий». По мнению авторов учебного пособия, такие общие характеристики механизма публичного управления могут проявляться, применяться и в других видах менеджмента.

Е.В. Кулагина и Г.В. Бережнов рассматривают инструменты, как средства приспособления к изменяющимся условиям внешней среды, главная задача которых исключить из среды элементы неопределенности и создать ситуацию определенности, устойчивости и повторяемости¹⁶.

В.В. Кондратьева¹⁷, В.А. Щегорцов и В.А. Таран¹⁸ относят к инструментам управления конкретные методы и приемы, которые применяются при сборе, обработке и анализе информации и при выработке управленческих решений, основанных на этой информации. Некоторые авторы, например, Е.Н. Трипольский, предлагают классификацию инструментов управления по группам: группа планирования, группа работы с экономической средой, группа работы с потребителями и группа работы с производством¹⁹.

Анализ различных определений позволяет сделать вывод о том, что инструмент как элемент системы управления является производным от механизма и находится в зависимости от него.

Также в системе управления есть такой элемент, как технология. Рассмотрим это понятие и значение технологии. Понятие «технология» происходит от греческого «*techne*», что означает искусство, мастерство, умение. В философском словаре дано следующее определение этому понятию: «Техно-

¹⁶ Кулагина Е.В. Бережнов Г.В. Инструменты и методы, обеспечивающие устойчивость предприятия // Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов. URL: <http://jurnal.org> (дата обращения: 09.09.2017)

¹⁷ Кондратьева В.В. 7 нот менеджмента. Настольная книга руководителя. М.: Эксмо, 2008. — 976 с.

¹⁸ Щегорцов В.А., Таран В.А. Менеджмент: учебник для вузов. М., Юнити Дана, 2005. — 544 с.

¹⁹ Трипольский Е.Н. Рейтинговая оценка инструментов управления // Вестник МГТУ, Т. 11, № 2, 2008. — С.289-293

логия – это совокупность действий по достижению поставленной цели»²⁰. Заметим, что количество целей, которые ставит перед собой общество, государство, бесконечно, и их достижение во многом возможно благодаря применению разных технологий. Например, для производства новых материальных ценностей, к которым относятся средства производства, промышленные и сельскохозяйственные продукты потребления, товары. Технологии применяются и в политической деятельности для достижения и удержания власти. В настоящее время в России для развития промышленности активно разрабатываются инновационные технологии, что это стало возможным благодаря внедрению в практику научных достижений. Идет активный процесс разработки новых технологий и в публичном управлении.

Такое внимание к разработке и внедрению технологий во всех сферах жизнедеятельности неслучайно. Одна из важнейших причин – это стремление повысить качество продукции и услуг: исследователями давно выявлена закономерность, что отсутствие или нарушение тех или иных технологий ведет к заметному снижению качества продукции или услуг, то есть к браку. Следующая причина активной разработки и внедрения технологий – это желание повысить степень результативности управления, что соответствует современной модели управления: например, в таких нематериальных областях человеческой деятельности, как военное управление, судопроизводство, государственное, муниципальное, корпоративное управление.

Какое же место занимают технологии в системе управления? Технологии являются производными от видов деятельности, объектов управления, принципов и функций, механизмов и инструментов управления. Поэтому в зависимости от вида деятельности, объекта управления и соответствующего вида менеджмента будут формулироваться определения технологий. Например, в производственном менеджменте, где одним из объектов управления

²⁰ Философский словарь: технология. URL: <http://vslovar.ru/slovo/filosofskij-slovar/tehnologija> (дата обращения: 20.04.2017)

является продукция, «технология» понимается как способность управленцев, владеющих необходимыми компетенциями, применять конкретные методы обработки сырья (т.е. по отношению к конкретному объекту управления), использовать необходимые средства воздействия, включая способы изготовления продукции, благодаря чему управленцы могут изменить состояние и свойства сырья, соответственно посредством этого достичь конкретной цели и ожидаемого результата.

П.Г. Щедровицкий частично раскрывает сущность и предназначение технологий управления, он справедливо указывает на их связь с такими элементами управления как цель, объект управления и средства управленческого воздействия²¹. П.Г. Щедровицкий объясняет причины возникновения новых технологий, а также их разнообразие и интенсивность появления, а именно, потребностью общества в сохранении массовости профессии управленца. Современное управление перестало быть искусством и уделом избранных, т.к. оно приобрело массовый характер. Поэтому обществу и социальным институтам для сохранения массовости профессии управленца необходимо постоянно передавать профессиональные компетенции лицам, выбирающим эту профессию, в том числе компетенции, предполагающие владением технологиями²².

По мнению П.А. Сорокина, разработка новых технологий и их применение обусловлено новыми представлениями, идеями и ценностями, соответствующими конкретному этапу человеческой культуры (и менеджмента), при

²¹ Щедровицкий П. Г. Как современный управленец формирует картину мира: Цикл лекций в НИТУ МИСИС. – Москва, 2010-2011 гг. URL: http://gtmarket.ru/files/article/5547/Schedrovitsky_P_G_Lectures_As_a_Modern_Manager_Creates_a_Image_of_the_World.pdf (дата обращения: 09.12.2017)

²² Щедровицкий П. Г. Как современный управленец формирует картину мира: Цикл лекций в НИТУ МИСИС. – Москва. – 2010-2011 гг. URL: http://gtmarket.ru/files/article/5547/Schedrovitsky_P_G_Lectures_As_a_Modern_Manager_Creates_a_Image_of_the_World.pdf (дата обращения: 09.12.2017)

этом на каждом этапе люди исходят из их представлений о максимальной пользе и выгоде использования технологий²³. К ценностям, побуждающим к действиям по разработке новых технологий могут относиться следующие:

- надежность и достоверность информации, используемой при принятии управленческого решения или организации услуг;

- время, затраченное на принятие управленческого решения или организацию услуг;

- комфорт и соответствующий уровень качества жизни, появляющиеся как следствие принятия конкретного управленческого решения и его реализации;

- сохранение или преумножение материальных благ, включая общественные ресурсы, необходимые для этого.

Исходя из соответствующих ценностей и связанных с ними представлений, а также их инструментализации теории и практики могут оценить результативность применения той или иной технологии управления.

Но в настоящее время управленческая деятельность, несмотря на свою массовость, тем не менее дифференцирована на разные направления и виды, которым соответствуют специфические объекты управления. Управленцы осуществляют управленческие воздействия по отношению к таковым объектам и выполняют соответствующие функции, а также применяют конкретные механизмы и инструменты для преобразования объектов, и самое главное, для того, чтобы достичь конкретные цели. Совокупность специфических объектов управления и связанных с ними целей, использование механизмов и способов управленческого воздействия приводит к появлению разных видов менеджмента, и, как следствие, к постоянному усложнению и разделению труда или специализации управленческой деятельности. Для осуществления

²³ Сорокин П.А. Социальная и культурная динамика / Питирим Александрович Сорокин; пер. с англ., вст. статья и комментарии В.А. Сапова. – М.: АСТРЕЛЬ, 2006. – 1176 с.

специализации в конкретных видах менеджмента необходимо, чтобы управленцы обладали компетенциями, в том числе способностью по разработке и реализации технологий.

Любой вид управления всегда предполагает обеспечение конкретного порядка, а также выбор управленцами определенной стратегии (идей, ценностей, норм поведения и отношений, взаимодействий или философско-ценностных и нормативных оснований), соблюдение логики и логистики, что, по мнению И.В. Понкина, можно обозначить как интегральный концепт²⁴. Разные виды современного управления реализуются на основе различных концептов: управление по результатам, управление по целям, процессное управление, проектно-ориентированное управление, клиенто-ориентированное управление, партисипативное управление, концепт «электронное государство» и др. В перечисленных концептах есть основные объекты, на которые направлено управленческое воздействие, соответственно формулируются задачи управления и применение технологий. Например, управление по результатам – это управление в деятельности организаций разных форм собственности, органов государственной власти, основанное на использовании обратной связи ожидаемых и достигаемых результатов с целями и ресурсами на основе активного использования инструментария программно-целевого и проектного управления²⁵. В рамках этого концепта могут разрабатываться и применяться различные технологии, например, такие как

²⁴ Понкин И.В. Теория публичного управления: Учебник для магистратуры и программ Master of Public Administration / Предисловие д.ю.н., проф. А.Б. Зеленцова / Институт государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте РФ. - М.: Буки Веди, 2017. – 728 с. – С. 375.

²⁵ Новые технологии государственного управления в зеркале канадского и российского опыта / Под ред. А.М. Марголина и П. Дуткевича. – М.: Московский городской ун -т, управления Правительства Москвы, 2013. – 272 с. – С. 36-37, 39.

форсайт, «дорожное картирование» или «дорожная карта»²⁶.

В рамках концепта партисипативного управления, по мнению Я. Я. Кайля и В.С. Епининой, работа с экспертами и краудсорсинг являются одними из современных технологий вовлечения в обсуждение и выработку государственных решений значительного количества людей, представляющих противоположные точки зрения, интересы и обладающих разным горизонтом планирования²⁷. В рамках процессного управления для достижения максимальной результативности также могут быть разработаны и применены различные технологии. Соответственно, управленцы, действующие в разных видах управления, разрабатывающие технологии, применяющие их, вынуждены обращаться к разным концептам. Исходя из соответствующих концептов, возможна классификация технологий. Заметим, что понятие «концепт управления» более широкое, чем понятие «подход в управлении», поэтому в дальнейшем в тексте учебного пособия будет использовано именно данное понятие. Следовательно, разработка и реализация любой технологии публичного управления всегда будут детерминированы целью, которая должна быть достигнута субъектами управления, руководствующимися конкретными представлениями, идеями, ценностями и нормами. Далее, субъекты управления будут разрабатывать и реализовывать конкретную технологию для решения определенных задач. При этом, как правило, реализация задач органически связана с конкретной функцией управления. Далее, субъекты управления вынуждены при разработке и реализации технологии соблюдать нормы (тре-

²⁶ Лимарева Д.А. Публичное управление развитием государственно-частного партнерства. Специальность: 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством: менеджмент: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук, Ростов-на-Дону – 2013. URL: <http://www.netess.ru/3ekonomika/31879-1-publichnoe-upravlenie-razvitiem-gosudarstvenno-chastnogo-partnerstva.php> (дата обращения: 18.07.2018)

²⁷ Кайль Я. Я., Епинина С. Зарубежный опыт партисипативной ориентации публичного управления // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2 (191) – 2013. – С. 42-47

бования), установленные нормативными актами. Субъекты управления могут разрабатывать и осуществлять технологии для реализации механизмов, использовать конкретные инструменты, а также способы и средства. Субъекты управления как разработчики технологии вынуждены руководствоваться принципами для достижения результата: это, прежде всего, разделение единого трудового процесса на этапы и процедуры. Такое разделение обеспечивает основные преимущества технологизации управления: координацию и согласованность действий или мероприятий, осуществляемых субъектами управления. Во многом именно согласование деятельности субъектов управления обеспечивает достижение цели. Также осуществление любой технологии предполагает соблюдение субъектами управления такого принципа как однозначность при выполнении процедур. Это очень важное условие, так как чем больше отклонений от последовательности этапов или осуществления установленных процедур, тем больше возникает риск не достижения запланированного и ожидаемого результата. Еще один важный принцип – это обеспечение постоянной связи между управляющей подсистемой и управляемой. Технологию можно рассматривать не только как элемент системы, но и как самостоятельную подсистему на основании такого свойства системы как иерархичность. С.С. Толстых, В.Е. Подольский и В.В. Бучнева справедливо указывают на то, что деление системы на подсистемы может быть ничем не ограничено, а свойство иерархичности указывает на то, что элементы системы могут выстраиваться в иерархии²⁸. Поэтому к элементам технологии управления как подсистемы можно отнести стадии (или этапы) и соответствующие им сроки выполнения работ. Это предпроектный этап, на котором определяется объект управления в рамках планируемой технологии, цели в отношении управляемого объекта, конкретизируются задачи, проектируются условия реализации. Здесь же, на предпроектном этапе, осуществляется ме-

²⁸ Толстых С.С., Подольский В.Е., Бучнева В.В. Современное состояние теории сложности и возможности её применения в сфере телекоммуникаций. URL: <http://www.ict.edu.ru/ft/005714/68360e2-st16.pdf> (дата обращения: 10.08.2018)

тодическое консультирование тех, кто будет реализовывать конкретную технологию. Далее, следует этап, на котором осуществляются определенные действия или процедуры, направленные на разработку технологии и ее внедрения в практическую деятельность. Следующий этап – реализация конкретной технологии. Может быть спрогнозирован этап оценки результативности технологии и внесения корректив в ее структуру. Следующий элемент технологии как подсистемы - процедура, в переводе с французского (procedure - от лат. Procedo) означающая «продвигаюсь»²⁹. Как правило, это действие или мероприятие, выполняемое субъектами управления в определенной последовательности (или логистике) для достижения установленной цели. Для обеспечения последовательности процедур или логистики, а также однозначности действий участников разрабатываются инструкции и технологические карты. В последние десятилетия двадцатого века получают распространение технологические карты, используемые в различных типах организаций. Технология будет жизнеспособной при наличии достаточного ресурсного обеспечения (финансового, кадрового, информационного, организационного, научно-методического, материально-технического). Соответственно, ресурсы можно рассматривать как один из элементов подсистемы. И, наконец, в структуру подсистемы могут входить показатели и критерии, которые применяются для оценки результативности технологий. В целом элементы технологии управления представлены в таблице 1.

Таблица 1 - Элементы технологии управления³⁰

| № | Элементы технологии |
|----|--|
| 1. | стадии (или этапы) и соответствующие сроки выполнения действий (мероприятий или работ) |

²⁹ Процедура: Большой Энциклопедический словарь. URL: <http://slovo.ru/index.php?ID=52435&pg=337&w=%CF%D0%CE%D6%C5%C4%D3%D0%С0&s=%CF&a> (дата обращения: 15.01.2018)

³⁰ Таблица составлена авторами

| | |
|----|---|
| 2. | процедуры или действия, или мероприятия, выполняемые субъектами управления в определенной последовательности (логистика) |
| 3. | ресурсное обеспечение (финансовое, кадровое, информационное, организационное, научно-методическое, материально-техническое) |
| 4. | показатели и критерии для оценки результативности применения технологии публичного управления |

Рассмотрим понятие «функции». В философском словаре под функцией понимается роль, которую выполняет определенный социальный институт, или осуществление процесса по отношению к целому. Также функция понимается как систематическая деятельность, обязанность кого-либо, исполнение, соответствие, совершение, отображение чего - либо³¹.

Любой управленец осуществляет конкретное направление или вид управленческой деятельности, которое является необходимым и обязательным для исполнения, применяет специальные приемы и способы, что в научной литературе принято обозначать таким понятием как «функция управления». Традиционно, по А. Файолю, выделяют четыре базовых функции управления: планирование, организация, контроль и мотивация. Впервые функции менеджмента были сформулированы А. Файодем в работе «Общий и промышленный менеджмент», вышедшей в 1916 году, где он рассматривал менеджмент как последовательный ряд операций или функций и разделил их на шесть групп: 1) технические операции — производство, изготовление, переработка; 2) коммерческие операции — купля, продажа, обмен); 3) финансовые операции — привлечение капитала и управление им; 4) операции по

³¹ Функция: Большой энциклопедический словарь Кирилла и Мефодия. – М., 2012
URL: <https://slovar.cc/enc/bolshoy/2101311.html> (дата обращения: 10.08.2017)

охране — охрана имущества и личности; 5) учетные операции — баланс, затраты, статистика; 6) административные операции — предвидение, организация, распорядительство, согласование и контроль³². С возникновением процессного подхода эти базовые функции образовали цикл управления, то есть их повторяемость и воспроизводство. Перечень основных функций управления варьируется в работах различных исследователей, но основные функции управления (планирование, организация, контроль и мотивация) всегда присутствуют и не вызывают сомнений как у теоретиков, так и практиков.

Функции управления классифицируются не только по виду управленческой деятельности, но и по распространенности, а именно, как общие (основные или базовые), так и конкретные (специализированные, специальные). Практический смысл общих функций состоит в том, что они охватывают весь цикл управления (от постановки целей, задач в планировании и последующего учета, контроля фактических результатов), и реализация многочисленных конкретных функций, как правило, предполагает выполнение общих функций. Конкретные функции отражают текущие и перспективные потребности, возникающие в процессе управления конкретным объектом или его элементом с разной степенью подробности, что находит отражение в формулировках этого вида функций³³.

Менеджеры, осуществляя управленческое воздействие, постоянно прогнозируют и планируют действия, совершают и анализируют результаты этих действий, координируют их с другими участниками, т.е. создают такие процессы и сами находятся в постоянном процессе. Процесс можно определить, как важнейший элемент и сущность бытия управления. Процесс

³²Функции управления. URL: https://pidruchniki.com/16930803/menedzhment/osnovnye_funktsii_upravleniya (дата обращения: 10.08.2018)

³³ Понятие видов функций управления. URL: <https://psyera.ru/ponyatie-i-vidy-funkciy-upravleniya-1901.htm> (дата обращения: 10.08.2018)

обладает такими характеристиками как перманентность, бесконечность длительности, в некоторых системах повторяемость. В структуре управленческих процессов, для которых характерна масштабность, можно выделить множество партикулярных (частных) процессов. Все процессы требуют соответствующей организации как функции управления.

Также, по мнению И.В. Понкина, процесс представляет собой алгоритмизацию (логику, трассировку³⁴, программирование или фиксацию шагов алгоритма) устойчивой и целенаправленной совокупности связанных и находящихся во взаимосвязи требуемых, возможных или фактических действий, в том числе для достижения определённых результатов, реализация такого алгоритма. Для достижения результативности процесса управленцы могут разрабатывать различные технологии.

Процессы можно классифицировать по масштабу, например, спортивный процесс в масштабах или страны, или региона, или рамках вида спорта. Масштабные спортивные процессы могут представлять собой комбинаторность³⁵ различных партикулярных³⁶ процессов. Непосредственно структура (внутренняя дифференциация) интегрального спортивного процесса может быть описана через перечисление следующих партикулярных процессов: 1) спортивно-тренировочный процесс и спортивно-образовательный процесс; 2) спортивно-соревновательный (состязательный) процесс, спортивно-квалификационный процесс и спортивно-показательный процесс; 3) организационно-управленческий процесс; 4) финансовый процесс; 5) административный процесс; 6) спортивно-медицинский процесс; 7) информационный

³⁴Трассировка —

пошаговое выполнение программы с остановками на каждой команде или строке, программирование или фиксация шагов алгоритма // <https://dic.academic.ru>

³⁵Комбинаторность — это способность образовывать различные сочетания из конечного числа элементов, деталей

³⁶ Партикулярный от «партикуляризм» (от лат. particula — небольшая часть, лат. particularis — частичный) — стремление к частным моментам, обособлению.

процесс; 8) научный процесс и технологический процесс; 9) иные виды обеспечительных процессов³⁷.

Управление всегда является результатом целенаправленной интеллектуальной деятельности людей, их сознания и воли, которая визуализируется и реализуется в виде управленческих решений. Именно в содержании управленческих решений отражается, как правило, выбор направлений или вариантов действий (или бездействия), их последовательность, алгоритмы действий, формулирование результатов, отбор механизмов, инструментов, технологий, условия для осуществления процессов.

Наиболее полное определение дает Э.А. Смирнов: «Управленческое решение – это результат мыслительно-волевой деятельности человека, направленный на завершённый выбор (и запуск в реализацию или инициирование) одного или нескольких из линейки альтернативных направлений или вариантов действий (или бездействия) в сфере управления или на формулирование алгоритма действий, предписываемого лицом, выносящим такое решение, лицу (лицам), которому надлежит его выполнять. Решение может быть направлено на достижение разовых результатов, на создание постоянно идущих процессов, поддержание идущих процессов, на прекращение какой-либо деятельности»³⁸.

Таким образом, управление можно представить, как постоянное воздействие на совокупность процессов и элементов, стремление их качественно преобразовать или сохранить. Элемент представляет собой простейшую составную часть системы, обладающую самостоятельностью по отношению ко

³⁷ Понкин И.В. Спортивный процесс и процесс государственного управления в сфере спорта // Понкин И.В., Редькина А.И., Соловьёв А.А., Шевченко О.А. Государственное управление в сфере спорта: Уч. для магистров / Науч. ред.: И.В. Понкин; предисл.: Д.И. Рогачев / Кафедра спортивного права Института соврем. прикладного права Московского гос. юридич. Универ-та, им. О.Е. Кутафина (МГЮА). - М.: Буки Веди, 2017. - С. 481-482.

³⁸ Смирнов Э.А. Разработка управленческих решений: Уч. - М: Юнити-Дана, 2002. — 271 с. — С. 6.

всей системе, не имеющую внутреннего строения и неделимую при выделении частей. Группы элементов образуют целостную часть системы управления, которую принято обозначать как компонент. Совокупность компонентов и входящих в них элементов, в свою очередь, образуют некую определённую целостность, функционирование которой зависит от составляющих ее частей и взаимодействия между ними³⁹. Расположение компонентов (или совокупности определенных элементов) системы образует ее иерархичность.

Следовательно, система управления - это (от греч. - целое, составленное из частей) соединение, совокупность множества элементов (в ряде случаев компонентов, подсистем), находящихся в отношениях и связях друг с другом, образующих определённую целостность, единство; это сложный комплекс, функционирование которого как целого зависит от составляющих его частей и от взаимодействия между ними⁴⁰.

Под влиянием теории систем и кибернетики в любой системе также выделяют подсистему: это относительно самостоятельная часть системы, обладающая внутренней структурой для достижения определенных подцелей цели системы⁴¹. К традиционной классификации подсистем можно отнести выделение таких видов, как управляющая подсистема (или субъект управления), формирующая управляющие воздействия, и управляемая подсистема (или объект управления), испытывающая на себе управляющие воздействия. Связь от управляющей к управляемой подсистемы обозначают как прямую связь, которая имеется в любой системе управления. Противоположная связь

³⁹ Толстых С.С., Подольский В.Е., Бучнева В.В. Современное состояние теории сложности и возможности её применения в сфере телекоммуникаций. URL: <http://www.ict.edu.ru/ft/005714/68360e2-st16.pdf> (дата обращения: 10.08.2018)

⁴⁰ Толстых С.С., Подольский В.Е., Бучнева В.В. Современное состояние теории сложности и возможности её применения в сфере телекоммуникаций. URL: <http://www.ict.edu.ru/ft/005714/68360e2-st16.pdf> (дата обращения: 10.08.2018)

⁴¹ Шевчук Д. Исследование систем управления. Конспект лекций. URL: [https://www.e-reading.club/bookreader.php/103862/Shevchuk -
_Issledovanie_sistem_upravleniya_konspekt_lekciii.html](https://www.e-reading.club/bookreader.php/103862/Shevchuk_-_Issledovanie_sistem_upravleniya_konspekt_lekciii.html) (дата обращения: 10.08.2018)

по направлению действия (от управляемой подсистемы к управляющей) называется обратной связью⁴². Есть и другое определение обратной связи, как характеристики управления и характера управленческого воздействия: «В общем значении, понятие «обратная связь» (англ. - «feedback») отражает «зависимость текущих воздействий на объект от его состояния, обусловленного предшествующими воздействиями на этот же объект. Обратная связь может быть естественной (присущей объекту) или искусственно организуемой. Различают отрицательную обратную связь и положительную обратную связь как обратную связь, действующую в первом случае в сторону уменьшения, а во втором - в сторону увеличения отклонений текущих значений координат объекта от их предшествующих значений»⁴³.

Любая система управления действует не только в соответствии с содержанием функции и характером отношений, определяющих управленческие взаимосвязи, но зависит от условий и принципов ее формирования, функционирования и преобразования⁴⁴.

Следовательно, принцип также является важнейшим элементом, определяющим в целом содержание всей системы. Наиболее полное определение принципа дает И.В. Понкин: «В самом общем значении принцип (от лат. - начало, основа) 1) артикулированная содержательно ёмкая основополагающая истина (максима), фундаментальное положение концепции, теории, науки и т.д., предопределяющее (наряду с другими такими положениями) логический остов таковой и носящее порядкообразующий характер; 2) элемент

⁴² Исследование систем управления. URL: <http://institutiones.com/download/books/1601-issledovanie-sistem-upravleniya.html> (дата обращения: 15.08.2018)

⁴³ Теория управления. Терминология / Отв. ред. Б.Г. Волик / Академия наук СССР; Комитет научно-технической терминологии; Институт проблем управления. – М.: Наука, 1988. - 56 с. (Сер. «Сборники рекомендуемых терминов». Вып. 107). – С. 9

⁴⁴ Виханский О.С., Наумов А.И. Менеджмент: Учебник. — 3-е изд. — М.: Экономика, 2003. – 528 с. URL: http://fptl.ru/files/menedjment/vihanskij_menedjment.pdf (дата обращения: 15.09.2018)

внутренней убеждённости человека, определяющий его отношение к окружающей действительности и к действиям его самого и других людей в категориях разумности, рациональности, нормальности, нравственности, релевантности; 3) фундаментальная закономерность физического или психологического явления или процесса; 4) руководящее начало в определённой сфере деятельности или в технологии (алгоритме действий)⁴⁵.

Заметим, что принцип определяет, как содержание, так и характер действий управленцев, включая разработку и применение технологий.

Таким образом, технология на онтологическом уровне (бытийствовании) связана непосредственно с системой управления и ее элементами, независимо от направления и предметно-объектной области. Технология, являясь неотъемлемой частью системы, одновременно является подсистемой. Комплекс управленческих технологий публичного управления и процесс публичного управления определяются концептами, представляющими собой интеграцию философско-ценностных и нормативных оснований, стратегий и топологий (логика и логистика). Один из подходов к классификации технологий может быть на основании концептов. В настоящее время к наиболее распространенным концептам относятся управление по результатам, управление по целям, процессное управление, проектно-ориентированное управление, клиенто-ориентированное управление, партисипативное управление и другие. Применение технологий позволяет обеспечить в системе или подсистеме конкретный порядок, повысить степень его достижения, благодаря последовательности действий субъектов управления, логистике, которую они обеспечивают, на основании установленных норм поведения и взаимодействий.

⁴⁵ Понкин И.В. Теория публичного управления: Учебник для магистратуры и программ Master of Public Administration / Предисловие д.ю.н., проф. А.Б. Зеленцова / Институт государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте РФ. - М.: Буки Веди, 2017. – 728 с. – С. 155

1.2. ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ И СОВРЕМЕННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ

Проведенный анализ основных понятий, характеризующих систему управления и ее элементы, позволяет перейти к понятию «публичное управление» и изучению особенностей технологии. Как отмечает Г.В. Атаманчук, «без уяснения сути понятия «система» трудно разобраться со множеством элементов управления: цели, функции, структура, процесс, обеспечение, результаты, эффективность и др. Здесь - ключ ко всему содержанию...»⁴⁶.

Несмотря на то, что понятие «публичное управление» активно используется в теоретической литературе, оно окончательно не сформулировано. Поэтому права Д.А. Лимарева, отмечая, что термин «публичное управление» (public management) не имеет единой трактовки, несмотря на то, что вошел в оборот свыше 140 лет назад⁴⁷.

Приведем некоторые определения публичного управления, авторы которых используют системный подход. К ним, прежде всего, относится И.В.Понкин. Он дает следующее определение, в котором как синоним использует понятия «публичное управление» и «государственное управление», определяет все основные элементы данного типа управления: «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

⁴⁶ Атаманчук Г.В. Введение. Система государственного и муниципального управления: Уч. Изд. 2-е, доп. и перераб. / Под общ. ред. Г.В. Атаманчука. — М.: Изд-во РАГС, 2007. — 487 с. — С. 13.

⁴⁷ Лимарева Д.А. Публичное управление развитием государственно-частного партнерства. Специальность: 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством: менеджмент: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук, Ростов-на-Дону – 2013. URL: <http://www.netess.ru/3ekonomika/31879-1-publichnoe-upravlenie-razvitiem-gosudarstvenno-chastnogo-partnerstva.php> (дата обращения: 18.07.2018).

делами государства, содержанием которой является комплексное планирование и программирование, 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 (мер, средств и механизмов) государственно-регулирующего и государственно-администрирующего воздействия в отношении различных сегментов предметно-объектной области такого управления, осуществление контрольно-надзорной и иной правоохранительной деятельности в указанной области»⁴⁸.

Анализ этого определения позволяет понять основные элементы в публичном управлении как системе: цели, функции, направления деятельности, направленность управленческих решений, состав субъектов, инструменты (меры, средства и механизмы).

А.И. Пригожин, внесший значительный вклад в теорию систем и управления, отмечает еще несколько компонентов в системе публичного управления: «Управление состоит далеко не только из целенаправленного воздействия... В действительности, оно включает в себя три компонента. Первая компонента - это именно целенаправленное воздействие... Вторая компонента - это самоорганизация... Третья компонента - это организационный Порядок, то есть те правила, структуры, функции, бизнес-процессы, которые целенаправленно вносятся в организацию для её стабильности, устойчивости»⁴⁹.

⁴⁸ Понкин И.В. Теория публичного управления: Учебник для магистратуры и программ Master of Public Administration / Предисловие д.ю.н., проф. А.Б. Зеленцова / Институт государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте РФ. - М.: Буки Веди, 2017. — 728 с. — С. 50.

⁴⁹ Пригожин А.И. Дезорганизация: Причины, виды, преодоление. — М.: Альпина Бизнес Букс, 2007. — 402 с. — С. 243— 244.

Детальный анализ определений позволяет понять специфику и такую особенность системы публичного управления как тип воздействия и его объекты в публичном управлении: это государственно-регулирующее и государственно-администрирующее воздействие в отношении различных сегментов предметно-объектной области такого управления.

Публичное управление определяется как деятельность отдельных групп, взаимодействующих друг с другом для достижения общих целей государства или публичных целей. Такие цели могут включать в себя обеспечение обороны, охраны государственных границ, поддержание порядка и правопорядка, обеспечение коммуникаций, здравоохранения, образования и др. В публичном управлении основной акцент делается, главным образом, на планировании, организации, руководстве, координации и контроле⁵⁰.

Заметим, что в приведенном выше тексте понятие «функция» приведено как функция управления. Но в федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации» термин «функция» используется для обозначения основных направлений деятельности федеральных органов исполнительной власти, о чем свидетельствует ряд формулировок, например, «Правительство Российской Федерации распределяет функции между федеральными органами исполнительной власти»⁵¹.

Содержание функции любого государственного органа связано с его деятельностью по достижению целей и задач государственного управления, в пределах компетенции и предоставленных полномочий, установленных действующим законодательством. Наиболее четко определение «функция госу-

⁵⁰ Понкин И.В. Теория публичного управления: Учебник для магистратуры и программ Master of Public Administration / Предисловие д.ю.н., проф. А.Б. Зеленцова / Институт государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте РФ. - М.: Буки Веди, 2017. 728 с. — С. 45

⁵¹ О Правительстве Российской Федерации: федеральный конституционный закон: Официальный сайт компании «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/12106440/lfnf> (дата обращения: 07.05.2016).

дарственного органа» дано в Указе Президента Российской Федерации «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», в котором выделены несколько направлений деятельности (функций): принятие нормативных правовых актов; контроль и надзор; управление государственным имуществом; оказание государственных услуг⁵².

В данном Указе установлено, что функции федерального органа исполнительной власти в соответствии с его подчиненностью определяются Президентом РФ либо Правительством РФ⁵³.

Как и в иных системах, в публичном управлении функции классифицируются не только по виду управленческой деятельности, но и по распространенности, а именно, как общие (основные или базовые), так и конкретные (специализированные, специальные). Общие функции охватывают весь цикл управления (от постановки целей, задач в планировании и последующего учета, контроля фактических результатов), а конкретные функции отражают текущие и перспективные потребности, возникающие в процессе управления конкретным объектом или его элементом с разной степенью подробности, что находит отражение в формулировках этого вида функций⁵⁴.

Масштабность публичного управления, воздействие на внешнюю и внутреннюю среду определяют специфику функций публичного управления. В теоретической литературе встречается многообразие в понятиях «функции государственного управления» и «функции публичного управления». Заметим, что в тексте пособия оба понятия применяются как синонимы.

⁵² О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314: Официальный сайт компании «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/186816/#help#ixzz4Jl4g7eTU> (дата обращения: 15.03.2016).

⁵³ О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314: Официальный сайт компании «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/186816/#help#ixzz4Jl4g7eTU> (дата обращения: 15.03.2016).

⁵⁴ Понятие видов функций управления. URL: <https://psyera.ru/ponyatie-i-vidy-funkciy-upravleniya-1901.htm> (дата обращения: 10.08.2018).

Понятие «функция» используется в нормативных правовых актах для обозначения направления деятельности исполнительных органов государственной власти. Содержание функций не сводится к правам и обязанностям государственных служащих, а представляет собой совокупность действий, направленных на решение задач государственных органов. При этом, осуществление функции возможно только в том случае, если реализующий ее орган наделен достаточными полномочиями и ресурсами⁵⁵.

Несомненно, что существует взаимосвязь между функциями государства и государственных органов, но не тождество. Функции государства намного шире, чем функции государственных органов, которые осуществляют компетенции, ограниченные нормами права. В тоже время функции государственных органов всегда представляют собою устойчивую связь с государством.

Как и в теории общего менеджмента, функции принято классифицировать на основные и вспомогательные, внешние и внутренние, общие и специальные. Так, С.Ф. Мазурин и Н.С. Бацвин под основной функцией государства понимают законодательно закрепленный вид государственной деятельности, в котором наиболее полно реализуются основные обязательства государства перед населением и мировым сообществом, проявляется сущность и назначение государства конкретного типа и разрешаются главные стратегические цели государства⁵⁶. К такому типу обязательств относится создание условий по удовлетворению жизненно необходимых потребностей граждан,

⁵⁵ О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной охране» и отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 08.12.2011 № 424-ФЗ: Официальный сайт компании «Консультант». URL: www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=155753 (дата обращения: 07.05.2018).

⁵⁶ Мазурин, С.Ф. Административное право [Электронный ресурс]: / С.Ф. Мазурин, Н.С. Бацвин. — Электрон. дан. — СПб.: ИЭО СПбУУиЭ (Институт электронного обучения Санкт-Петербургского университета управления и экономики), 2012. — 457 с.

без которых невозможно само существование определенного типа государства.

В.А. Лукина относит к вспомогательным функциям такие функции как обеспечение внутренней и внешней безопасности, социально-экономического развитие общества, развитие и укрепление международных отношений, военно-техническое сотрудничество, социальную защиту населения, законотворческую функцию, управление делами государства, связанные с организационно-координационной и распорядительной функциями⁵⁷.

Л.А. Душакова указывает на то, что общие функции органа исполнительной власти представляют собой нормативно установленные основные направления его деятельности, образующие предмет ведения, объем и характер государственно-властных полномочий, постоянно осуществляемых им в масштабе Российской Федерации или субъекта Российской Федерации. В тоже время, по ее мнению, специальные функции представляют собой нормативно установленный вид властной деятельности органа исполнительной власти, временно осуществляемый им на основании акта уполномоченного органа⁵⁸.

Проанализируем состав субъектов публичного управления. И.В. Понкин к субъектам этого вида управления относит органы государственной власти, имеющие такие полномочия как законодательные, исполнительно-административные, судебные и контрольно-надзорные.

И.В. Понкин дает следующее определение органа публичного управле-

⁵⁷ Лукина В. А. Социальная сущность и качество услуг организациям и населению, оказываемых органами государственного и муниципального управления (Социологический анализ). URL: <http://cheloveknauka.com/sotsialnaya-suschnost-i-kachestvo-uslug-organizatsiyam-i-naseleniyu-okazyvaemyh-organami-gosudarstvennogo-i-munitsipalnog#ixzz41YVuoVjD> (дата обращения: 09.05.2018).

⁵⁸ Душакова Л.А. Исполнение государственных функций как элемент системы государственного регулирования предпринимательской деятельности. // Пробелы в российском законодательстве. 2013. № 6. — С. 306-311.

ния: это орган, реализующий публичное управление в обществе и в государстве, наделённый для этого в законодательно установленном порядке соответствующим публично-властным статусом и характеризующийся следующими признаками:

- создаётся в установленном законодательством (законом или подзаконным нормативным правовым актом) порядке (предусмотрен или допускаем законом);
- создаётся и функционирует с законодательным определением (назначением) для него места в порядке (матрице) системной структуры органов публичного управления (в привязке к уровню публичного управления и властеотношений, в привязке к ветви власти или как вневетвевой орган и т.д.);
- законодательно наделён определённой публично-властной компетенцией (предметами ведения и публично-властными полномочиями по ним), а также наделён референтным функционалом⁵⁹;
- обладает нормативно установленной для него внутренней структурой, в том числе - иерархической и функциональной;
- действует в установленном законодательством порядке, будучи связанным нормативно закреплёнными процедурами (административными и др.);
- комплектация персонала этого органа осуществляется в нормативно установленном порядке. Выделяют органы общей компетенции и специальной компетенции⁶⁰.

Е.В. Охотский помимо органов государственной власти вводит в состав публичного управления и другие субъекты, что находит отражение в его

⁵⁹Референтный - Выступающий в качестве объекта, факта или события, на которое ссылаются в подтверждение некоторых идей; служащий источником этих идей, образцом для подражания

⁶⁰ Понкин И.В. Теория публичного управления: Учебник для магистратуры и программ Master of Public Administration / Предисловие д.ю.н., проф. А.Б. Зеленцова / Институт государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте РФ. - М.: Буки Веди, 2017. — 728 с. — С. 50.

определении: «Государственное управление - целенаправленное, организующее и регулирующее воздействие государства (через систему государственных органов, организаций и соответствующих должностных лиц) на общественные процессы, сознание, поведение и деятельность людей»⁶¹.

Ю.А. Романова и М.А. Халилова представляют еще более расширенный состав субъектов публичного управления: «В публичном управлении имеет существенное значение характер управляющего воздействия, оказываемого субъектом управления на объект управления. Публичное управление имеет более широкий профиль управляющего воздействия. Так, субъектами публичного управления являются также и органы местного самоуправления, общественные организации, предприятия и учреждения различных форм собственности. Им могут быть переданы отдельные государственно-управленческие полномочия, которые осуществляются в интересах общества»⁶².

Рассмотрим такое понятие как «полномочия» субъектов публичного управления. Согласно документам Организации Объединённых Наций, публичное управление представляет собой осуществление политических, экономических и административных полномочий по управлению делами страны, представляет собой комплекс механизмов, процессов, взаимоотношений и институтов, посредством которых граждане государства и их объединения выражают свои интересы, осуществляют свои права и обязанности и урегулируют разногласия⁶³.

⁶¹ Охотский Е.В. Теория и механизмы современного государственного управления: Уч.-методич. комплекс. - М.: Юрайт, 2013. – 701 с. – С. 26.

⁶² Романова Ю.А., Халилова М.А. Эффективность публичного управления в Российской Федерации // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. URL: <http://uecs.ru/index.php>(дата обращения: 19.09.2018).

⁶³ Понкин И.В. Теория публичного управления: Учебник для магистратуры и программ Master of Public Administration / Предисловие д.ю.н., проф. А.Б. Зеленцова / Инсти-

Субъекты публичного управления наделены публично-властными полномочиями, и в этом их принципиальное отличие от субъектов других систем управления полномочий, которые наделены только конкретными правами и обязанностями.

В энциклопедии государственного управления в России следующим образом определены публично-властные полномочия: «Публично-властные полномочия выступают одним из ключевых существенных признаков публичного управления, поскольку присущи лишь публичному управлению и отличают его от частного управления»⁶⁴. Здесь же даны определения должностного лица и его полномочий: «Полномочия должностного лица - права и обязанности физического лица, которое выполняет должностные функции. Должностные лица, т.е. работники, которые постоянно или временно осуществляют функции представителя власти, занимают должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных и административно-хозяйственных функций в государственных органах и органах местного самоуправления, могут наделяться рядом обязанностей»⁶⁵.

Есть и другие определения полномочий органов государственной власти: это «совокупность прав и обязанностей государственных органов, а также должностных и других лиц, закреплённые за ними в установленном законодательством порядке полномочия по принятию обязательных к исполнению решений и обеспечению их осуществления теми, кому они адресованы. Определение оптимальной компетенции органов исполнительной власти является главным фактором обеспечения оптимального выполнения функций, реализации государственных управленческих решений и их эффективно-

тут государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте РФ. - М.: Буки Веди, 2017. — 728 с. — С. 50.

⁶⁴ Энциклопедия государственного управления в России: В 2 т. / Под общ. ред. В.К. Егорова. Отв. ред. И.Н. Барциц. — М.: Изд-во РАГС, 2008. — С. 123.

⁶⁵ Энциклопедия государственного управления в России: В 2 т. / Под общ. ред. В.К. Егорова. Отв. ред. И.Н. Барциц. — М.: Изд-во РАГС, 2008. — С. 123.

сти»⁶⁶.

С полномочиями сопряжено понятие «компетенция публичного органа». Так, А.Б. Зеленцов дает следующее определение: компетенцию следует понимать, как строго определённую нормативными актами совокупность полномочий (прав и обязанностей) публичного органа в отношении установленного для него предмета ведения⁶⁷.

С понятиями публично-властные полномочия сопряжено понятие «публичная (публично-правовая) власть». Как указывает И.Н. Барциц, «под публичной (публично-правовой) властью принято понимать власть государственную и муниципальную (местное самоуправление), от которой отличают власть, например, семейную (власть отца или матери), общественную (члены общественной организации также подчиняются определённым нормам, установленным уставными документами, и должностным лицам, избранным в качестве руководителей) и др.»⁶⁸.

С. А. Авакьян дает следующее определение публичной власти: «Это тип власти, в котором отношения субъектов управления регулируются конституционным правом относительно принадлежности власти, ее организации, осуществления, установления ее пределов и правил использования в качестве гарантии гражданской свободы. Одним из элементов публичной власти является гражданское общество, статусные характеристики которого установлены нормами конституционного права. В конституционном праве отражена структура общества, а также в большей или меньшей мере раскры-

⁶⁶ Энциклопедия державного управління: У 8 т. [Энциклопедия государственного управления: В 8 т.] / Нац. акад. держ. упр. при Президенте Украины; наук.-ред. коллегия: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. - К.: НАДУ, 2011. Т. 1: Теорія державного управління / Наук.-ред. коллегия: В.М. Князев (співголова), І.В. Розпутенко (співголова) та ін. — 2011. — С. 437.

⁶⁷ Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор: вопросы теории. Изд. 2-е, М.: Изд-во РУДН, 2009. — 692 с. — С. 319.

⁶⁸ Барциц И.Н. Система государственного и муниципального управления: Уч. курс: В 2 т., Т. 1. — М.: Изд-во РАГС, 2011. — 464 с. — С. 15.

вается конституционно-правовой статус ее отдельных элементов и институтов»⁶⁹. Необходимо отметить, что в этом определении даны характеристики публичной власти, соответствующей модели нового публичного управления.

Совокупность субъектов публичного управления может образовывать еще один субъект, а именно, публичную администрацию, имеющую интегративный характер, что находит отражение в определении, представленном А.Б. Зеленцовым: «Публичная администрация - это совокупность органов и учреждений, официально реализующих в рамках своей компетенции цели, задачи и функции исполнительной власти посредством издания административно-правовых актов и подчиняющихся в процессе своего функционирования нормам административного права»⁷⁰.

Возникает закономерный вопрос: Есть ли противоречия у авторов определений публичного управления и состава субъектов? Противоречий нет, но при условии, если ими уточнено, какую модель публичного управления они имеют в виду. Понятие «модель публичного управления» и его содержание весьма дискуссионное. Приведем лишь отдельные мнения относительно моделей публичного управления.

Д.А. Лимарева отмечает пять основных этапов развития публичного управления и соответствующих моделей. Каждый из этих этапов связан с поиском новых моделей демократии, усилением амбивалентных процессов, формированием потребностей в новых моделях и принципах публичного характера управления, механизмах разрешения общественно значимых проблем. Первый этап (1880-1920 гг.) – это непосредственно публичное администрирование: исследование публичного управления сводилось к анализу противоречия «политика / управление». Второй этап (1920 – 1950 гг.) с позиций

⁶⁹ Гражданское общество как гарантия политического диалога и противодействия экстремизму: ключевые конституционно-правовые проблемы. Монография / Рук. авт. кол. и отв. редактор – д. ю. н., профессор Авакьян С. А. – М.: Юстицинформ, 2015. — 652 с.

⁷⁰ Зеленцов А.Б. Административная юстиция. Общая часть. Теория судебного административного права. — М.: Юнити-Дана, 2015. —399 с. — С. 24.

исследования представляет собой теорию управления, регулиующую экономические отношения в пространстве «приграничного» взаимодействия частного и государственного секторов, а также исследование принципов государственного управления предпринимательством.

На третьем этапе (1950-1990 гг.) происходит интегрирование публичной политики и менеджмента. В этот период расширяются подходы к исследованию концепции публичного управления (в частности применяется поведенческий подход к исследованию государственного администрирования), внедряются рыночные подходы в публичное управление.

Четвертый этап (1990-2000 гг.) характеризуется разработкой концепции «обновленного (самосовершенствующегося, адаптирующегося) управления»: это коренная трансформация в понимании целей публичных органов власти, переход от минималистской к максималистской модели государства, которое помимо решения базовых задач берет на себя исполнение множества дополнительных социально-экономических функций.

В настоящий период (с 2000 г.), по мнению Д.А. Лимаревой, начинается пятый этап, для которого характерны разработка и внедрение концепции эффективности публичного управления, что предполагает изучение коммуникаций, связей и взаимодействий между менеджерами государственных, частных и общественных организаций, поскольку именно в этой сфере принимаются общественно значимые решения и осуществляются управленческие функции⁷¹.

И.В. Понкин в отличие от Д.А. Лимаревой выделяет четыре стадии концепции публичного управления, сформировавшейся приблизительно последние 50 лет. По его мнению, «первой стадией, согласно данной классифи-

⁷¹ Лимарева Д.А. Публичное управление развитием государственно-частного партнерства. Специальность: 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством: менеджмент: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук, Ростов-на-Дону – 2013. URL: <http://www.netess.ru/3ekonomika/31879-1-publichnoe-upravlenie-razvitiem-gosudarstvenno-chastnogo-partnerstva.php> (дата обращения: 18.07.2018)

кации, была традиционная модель, в которой публичное управление рассматривалось в качестве совокупности государственных структур, учреждений и процессов.

Второй стадией явилась модель публичного управления, ориентированная на применение иных подходов к управлению, эффективное использование ресурсов и больший отклик на потребности общества. Третья стадия, отражаемая концепцией «нового» публичного управления, является продолжением предыдущей концепции с привлечением более эффективных механизмов достижения поставленных целей⁷².

Г. Шэббир Чима выделяет четвёртую стадию публичного управления, на которой в целом государства, проходящие такой путь, находятся, по его мнению, в настоящее время. Эта стадия публичного управления основана на системе ценностей, политических стратегий и учреждений, посредством которой общество управляет своими экономическими, социальными и политическими процессами на основе обеспечения взаимодействия государства, гражданского общества и частного сектора⁷³.

Усиление взаимодействия власти и гражданским обществом как одну из основных характеристик модели нового публичного управления отмечают многие авторы. Например, И.А. Мальковская рассматривает так называемую «рецептивную» модель государства, являющуюся плодом политических дебатов с начала 80-х годов. Таковая модель государства определяет и соответ-

⁷² Понкин И.В. Теория публичного управления: Учебник для магистратуры и программ Master of Public Administration / Предисловие д.ю.н., проф. А.Б. Зеленцова / Институт государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте РФ. — М.: Буки Веди, 2017. — 728 с. — С.346

⁷³ Cheema G.S. From public administration to governance: the paradigm shift in the link between government and citizens / 6th Global Forum on Reinventing Government Towards Participatory and Transparent Governance (24-27 May 2005, Seoul, Republic of Korea). — 2004.— 23p.—P.2. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan020731.pdf> (дата обращения: 19.09.2018)

ствующее понимание гражданина, его прав и обязанностей. В рецептивной модели граждане являются активными членами общества, граждане предстают как уполномоченные, как со-производители государственных услуг. Наблюдается прямое участие гражданина в «делании политики». В «рецептивном» государстве публичная администрация не рассматривает граждан только как избирателей, налогоплательщиков и потребителей, которые выбирают для себя те или иные службы на основе предоставляемой информации. В таком государстве граждане не являются и клиентами, на которых можно оказывать влияние через каналы коммуникации. В «рецептивном» государстве граждане рассматриваются как активные члены общества, обладающие правами и обязанностями, которым открыта администрация, прежде всего для того, чтобы дать возможность войти в процесс выработки публичной политики через усиление средств воздействий, которые превращают простых граждан в уполномоченных»⁷⁴.

Заметим, что некоторые авторы, включая И.А. Мальковскую, как синоним рассматривают понятие конкретной характеристики публичного управления, проявляющейся в конкретный исторический период, и понятие «модель», что методологически неверно. Авторы пособия разделяют эти понятия.

Ю.А. Дрыгина отмечает такую характеристику концептуальной модели публичного управления социально-экономической системой в открытой публичной сфере как включение объекта в процесс управления и активный учет обратных связей в ходе управленческого воздействия⁷⁵. Далее в тексте посо-

⁷⁴ Мальковская И.А. Трансформация государства и эволюция публичного администрирования в условиях глобализации // Российский университет дружбы народов. URL: <https://www.kazedu.kz/referat/87908> (дата обращения: 09.09.2018).

⁷⁵ Дрыгина Ю.А. Использование технологий публичного управления в реализации государственной аграрной политики. Специальность: 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством: менеджмент. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук. Ростов-на-Дону – 2013. URL:

бия будут рассмотрены технологии обеспечения взаимодействия государства, органов власти и гражданского общества.

Рассмотрим цели публичного управления как элемент системы, а также их связь с действующей моделью. Такие цели во многом отличаются от целей в иных видах управления. При этом цели всегда связаны с интересами субъектов управления и стейкхолдеров или заинтересованных групп, связанных с властью общими интересами. Так, И.В. Понкин отмечает, что цели публичного управления должны формулироваться, ставиться адекватно, релевантно, разумно-рационально и при этом - сообразно публичным интересам, социальным запросам, ожиданиям и требованиям⁷⁶. Публичные интересы удовлетворяются в целях достижения, реализации, охраны и защиты таких интересов, обеспечения и реализации регулятивных и иных функций государства и ведения делами государства.

Ю.А. Тихомиров следующим образом определяет публичные интересы: «В строгом смысле слова, это общие интересы, своего рода усреднение личных, групповых интересов. Это общественные интересы, без удовлетворения которых невозможно, с одной стороны, реализовать частные интересы, с другой - обеспечить целостность, устойчивость и нормальное развитие организаций, государств, наций, социальных слоёв, наконец, общества в целом. Это - официально признанные интересы, имеющие поддержку государства и правовую защиту. Следовательно, публичный интерес есть признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит условием и гарантией её существования и разви-

<http://av.disus.ru/avtoreverat/128666-1-ispolzovanie-tehnologiy-publichnogo-upravleniya-realizacii-gosudarstvennoy-agrarnoy-politiki.php> (дата обращения: 29.09.2018).

⁷⁶ Понкин И.В. Теория публичного управления: Учебник для магистратуры и программ Master of Public Administration / Предисловие д.ю.н., проф. А.Б. Зеленцова / Институт государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте РФ. — М.: Буки Веди, 2017. — 728 с. — С. 44.

тия»⁷⁷.

Публичное управление достигает своей цели по обеспечению социального благополучия (и соответствующего результата) только в том случае, если оно отражает ценности, потребности, чаяния и социальные запросы населения, надлежащим образом реагирует на таковые. В противном случае, в восприятии населения, граждан существенно редуцируется (вплоть до нуля) легитимность такой публичной власти⁷⁸.

Поэтому неслучайно Е.В. Охотский дает определение цели, связывая ее с достижением результата: «Цель государственного управления - конечный или промежуточный результат развития, полученный в соответствии с запрограммированными государством перспективами этого развития»⁷⁹.

Несомненно, что характеристики модели публичного управления влияют на различные элементы публичного управления, например, на цель. Ю.А. Дрыгина указывает на эту зависимость. По ее мнению, в концептуальной модели публичного управления социально-экономической системой в открытой публичной сфере цель публичного управления заключается в обеспечении оптимальной организации и реализации руководства процессами, происходящими при взаимодействии субъекта и объекта⁸⁰.

⁷⁷ Тихомиров Ю.А. Публичное право: Уч. — М.: Бек, 1995. — 496 с. — С. 55.

⁷⁸ Понкин И.В. Теория публичного управления: Учебник для магистратуры и программ Master of Public Administration / Предисловие д.ю.н., проф. А.Б. Зеленцова / Институт государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте РФ. — М.: Буки Веди, 2017. — 728 с. — С. 219.

⁷⁹ Охотский Е.В. Государственное антикризисное управление: Уч. / Под общ. ред. Е.В. Охотского. - М.: Юрайт, 2017. — 371 с. — С. 17.

⁸⁰ Дрыгина Ю.А. Использование технологий публичного управления в реализации государственной аграрной политики. Специальность: 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством: менеджмент. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук. Ростов-на-Дону – 2013. URL: <http://av.disus.ru/avtoreverat/128666-1-ispolzovanie-tehnologiy-publichnogo-upravleniya-realizacii-gosudarstvennoy-agrarnoy-politiki.php> (дата обращения: 29.09.2018).

И. В. Понкин также устанавливает зависимость между конкретной моделью публичного управления и такими элементами как предметно-объектные области, публичные функции и публичные полномочия, механизмы, инструменты и, конечно же, технологии. В новой модели публичного управления он отмечает следующие характеристики:

- сокращение общего числа и сужение сегментов предметно-объектной области публичного управления с передачей публичной администрацией всё большего объёма публичных функций и публичных полномочий (в том числе из числа тех, что исторически, традиционно относились к исключительной компетенции государства) негосударственным операторам - саморегулируемым и другим частным и государственно-частным организациям (примеры - саморегулируемые организации в области финансовых рынков, в области виноделия, в области спорта), передача публичной администрацией решения всё большего числа вопросов (понятно, в определённых пределах) «на откуп» рыночным механизмам, исходя из допущения, что рыночные механизмы смогут лучше отвечать условиям постоянно изменяющейся среды⁸¹;
- обеспечение субсидиарности в предоставлении публичных услуг, в том числе передача части общего объёма полномочий по оказанию публичных услуг частным операторам;
- развитие государственно-частного партнёрства как элемента и инструмента «новой» модели публичного управления (ГЧП в сфере транспортной инфраструктуры, существование частных разведок и частных армий и т.д.);
- активизация разнопланового взаимодействия государственного управления и других видов социального управления, расширение и усложнение корреляции и взаимодействия публичного управления и самоуправления, ин-

⁸¹ Нередко, заметим, допущения вполне справедливого и оправданного, как, например, в случае с управлением спортом в США, когда абсолютное большинство вопросов отдано «на откуп» рынку, и этот опыт показывает, что такой подход может быть весьма эффективным, учитывая то, как выступают американские спортсмены на международных соревнованиях.

терреляций, взаимодействий публичного порядка и автономных внеправовых нормативных порядков, а также развитие гарантий и механизмов автономной институализации (иными словами, сферы компетенции органов публичной власти и негосударственных- немунципальных организаций всё чаще и всё больше пересекаются); расширение и усложнение корреляции и взаимодействия государственного права и иных (помимо государственной) систем нормативной регламентации (*lex sportiva*, *lex mercatoria*, *lex canonica* и др.), расширение практики признания и легитимации государством отдельных положений таких внеправовых (экстра-правовых) систем нормативной регламентации⁸²;

- всё более активное внедрение и прогрессирующее развитие концепта «электронного государства», расширение объёма и разнообразия оказываемых публичной администрацией электронных публичных услуг;

- существенно повышенные требования к транспарентности и подотчётности публичного управления; публичное управление становится объектом всё более интенсивного и перманентного контроля со стороны общества;

- существенное развитие «линейки» инструментов (мер, средств и механизмов) публичного управления, увеличение разнообразия их модификаций и усложнение их синергетических сочетаний (в том числе интерференции, мультипликативные и кумулятивные эффекты и др.), включая использование органами публичной власти бизнес-стратегий и иных подходов и инструментов из сфер бизнес-менеджмента и корпоративного управления (стратегическое планирование, измерение производительности и др.);

- дебюрократизация (реструктуризация управления в целях фокусировки на результатах, а не на процессах), включая расширение и структурно-функциональное усложнение децентрализации публичной администрации,

⁸² Подробнее см.: Понкина А.И. Публичное управление и автономная институализация в области спорта / Комис. по спорт, праву Асе. юристов России; Нац. объединение спортивных юристов РФ. – М., 2013. – 143 с.

разукрупнение и деконцентрацию субъектов публичного сектора, их реформирование и переформатирование, прежде всего - деконцентрацию структур и бюрократической системы центральных органов публичной власти;

- внедрение концепта управления по результатам, в том числе соответствующих механизмов фиксации и оценки эффективности публичного управления;

- повышенные восприимчивость и комплиментарность по отношению к публичным интересам и складывающимся в конкретных сферах общественных отношений социальным запросам⁸³.

Следует отметить, что понятие новой модели публичного управления отражает не какой-то совершенно удивительно («необыкновенно») уникальный для сегодняшнего дня набор подходов и инструментариев публичного управления, а системную синергетическую композицию инновационных управленческих подходов, существенно усовершенствующих «традиционную» модель публичного управления, а также привлекающую подтвердившие свою эффективность инструменты из арсенала частного корпоративного управления⁸⁴.

Далее, рассмотрим механизмы публичного управления. Как и в иных видах менеджмента, в состав механизмов могут входить ориентиры и приоритеты, меры регулирования, процедуры, организационно-управленческие структуры. Но, несомненно, существует специфика механизмов, определяе-

⁸³ Понкин И.В. Теория публичного управления: Учебник для магистратуры и программ Master of Public Administration / Предисловие д.ю.н., проф. А.Б. Зеленцова / Институт государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте РФ. - М.: Буки Веди, 2017. — 728 с. — С.342—343.

⁸⁴ Понкин И.В. Теория публичного управления: Учебник для магистратуры и программ Master of Public Administration / Предисловие д.ю.н., проф. А.Б. Зеленцова / Институт государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте РФ. - М.: Буки Веди, 2017. — 728 с. — С.342—343.

мая доминирующей моделью публичного управления.

На отражение в публичном управлении интегрального механизма, который в свою очередь, можно рассматривать как систему, обращает внимание И.В. Понкин: «В общем значении, понятие «публичное управление» отражает интегральный системный механизм, подсистемами и элементами которого выступают политические программные ориентиры и приоритеты, нормативное регулирование, процедуры, финансируемые государством или органами местного самоуправления централизованные и децентрализованные организационно-управленческие структуры и их персонал, отвечающие за администрирование деятельности в определённой области общественных отношений на национальном, субнациональном и местном уровнях»⁸⁵.

Действительно, управленческое воздействие субъектов публичного управления обретает специфические характеристики, во многом благодаря использованию определенных механизмов. При этом субъекты публичного управления осуществляют управленческое воздействие как вовне, так и во внутренней среде, используя специфические механизмы. Поэтому публичное управление помимо механизмов внешнего воздействия также включает в себя механизмы совершенствования внутренней координации, управления человеческими, финансовыми и материальными ресурсами и коммуникационными системами, а также управления, связанного с предоставлением публичных услуг⁸⁶.

В составе механизмов публичного управления есть административные

⁸⁵ Понкин И.В. Теория публичного управления: Учебник для магистратуры и программ Master of Public Administration / Предисловие д.ю.н., проф. А.Б. Зеленцова / Институт государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте РФ. - М.: Буки Веди, 2017. — 728 с. — С. 44.

⁸⁶ Понкин И.В. Теория публичного управления: Учебник для магистратуры и программ Master of Public Administration / Предисловие д.ю.н., проф. А.Б. Зеленцова / Институт государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте РФ. —М.: Буки Веди, 2017. — 728 с. — С. 44.

процедуры. Заметим, что непосредственно понятие «процедура» включает следующее значение: 1) процедура - (франц. *procedure* - от лат. *procedo* - продвигаюсь): установленный порядок ведения, рассмотрения какого-либо дела (например, судебная процедура); 2) от лат. «*Procedo*»: официально установленный, предусмотренный правилами способ и порядок действий при осуществлении, ведении дел, операций, сделок⁸⁷. В теории управления процедура — это определенная, регламентированная последовательность осуществления процесса управления. И.В. Понкин дает определение административной процедуре как одному из механизмов публичного управления: «В целом под административными процедурами понимаются:

1) порядок принятия и исполнения решений при осуществлении государственными органами и должностными лицами государственных функций и должностных полномочий и их оформление;

2) процедуры организации работы государственного аппарата;

3) процедуры рассмотрения обращений граждан по реализации их прав, а также процедуры административной защиты прав и законных интересов граждан;

4) основные начала процедур принятия решений в области экономики»⁸⁸.

С механизмами публичного управления связаны инструменты (меры, средства, способы) государственно-регулирующего и государственно-администрирующего воздействия в отношении различных сегментов предметно-объектной области такого управления. Вопрос о соотношении меха-

⁸⁷ Процедура: Большой Энциклопедический словарь. URL: <http://slovo.ru/index.php?ID=52435&pg=337&w=%CF%D0%CE%D6%C5%C4%D3%D0%CO&s=%CF&a> (дата обращения: 15.01.2018).

⁸⁸ Понкин И.В. Теория публичного управления: Учебник для магистратуры и программ Master of Public Administration / Предисловие д.ю.н., проф. А.Б. Зеленцова / Институт государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте РФ. — М.: Буки Веди, 2017. — 728 с. — С. 64.

низмов и инструментов публичного управления является весьма дискуссионным при ответе, что первично, инструмент или механизм. авторы пособия рассматривают инструмент как нечто большее по отношению к механизму публичного управления.

Так, И.В. Понкин считает, что в состав инструментов входят меры, средства и механизмы. Основные современные тенденции в развитии инструментов публичного управления, по его мнению, следующие: это существенное развитие «линейки» инструментов (мер, средств и механизмов) публичного управления, увеличение разнообразия их модификаций и усложнение их синергетических сочетаний (в том числе интерференции, мультипликативные и кумулятивные эффекты и др.), включая использование органами публичной власти бизнес-стратегий и иных подходов, и инструментариев из сфер бизнес-менеджмента и корпоративного управления (стратегическое планирование, измерение производительности и др.)⁸⁹.

В качестве примера, иллюстрирующего увеличение разнообразия модификаций инструментов, приведем государственно-частное партнёрство как элемент «новой» модели публичного управления (ГЧП в сфере транспортной инфраструктуры, существование частных разведок и частных армий и т.д.) и как инструмент воздействия⁹⁰. Также к этому примеру относится оказание публичных услуг, которое является инструментом публичного управления, одной из основных форм и одним из продуктов публичной власти⁹¹.

⁸⁹ Понкин И.В. Теория публичного управления: Учебник для магистратуры и программ Master of Public Administration / Предисловие д.ю.н., проф. А.Б. Зеленцова / Институт государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте РФ. —М.: Буки Веди, 2017. — 728 с. — С. 342.

⁹⁰ Понкин И.В. Теория публичного управления: Учебник для магистратуры и программ Master of Public Administration / Предисловие д.ю.н., проф. А.Б. Зеленцова / Институт государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте РФ. —М.: Буки Веди, 2017. — 728 с. — С. 284.

⁹¹ Понкин И.В. Теория публичного управления: Учебник для магистратуры и программ Master of Public Administration / Предисловие д.ю.н., проф. А.Б. Зеленцова / Инсти-

Все разнообразие видов инструментов публичного управления И.В.Понкин классифицирует следующим образом, это следующие инструменты:

- непосредственного и опосредованного управляющего воздействия;
- прямого и косвенного управляющего воздействия;
- явные и латентные;
- ординарные (унитарные, единичные, простые), пакетированные и комплексные;
- единоразовые и многократно применяемые;
- дискретные и длящиеся во времени;
- полнообъёмные и частичные;
- массированные и аксиальные (точечные);
- институциональные и внеинституциональные.

В публичном управлении задействуются средства убеждения, побуждения, принуждения, охраны и защиты, превенции, пресечения (в том числе санкции), рестрикции (ограничения, запрещения), демпфирования, стимулирования и другие⁹².

Кабанова И.Г. рассматривает межотраслевое правовое регулирование (при упорядочении общественных отношений в целях достижения баланса публичных и частных интересов) как инструмент публичного управления: «Власть определяется как команда, воспринимаемая адресатами в качестве

тут государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте РФ. —М.: Буки Веди, 2017. — 728 с. — С. 285.

⁹² Понкин И.В. Теория публичного управления: Учебник для магистратуры и программ Master of Public Administration / Предисловие д.ю.н., проф. А.Б. Зеленцова / Институт государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте РФ. —М.: Буки Веди, 2017. — 728 с. — С.205.

инструмента управления их деятельностью»⁹³.

Заметим, что инструменты публичного управления, конечно же, обеспечивают реализацию актуальных задач, детерминированных конкретной моделью публичного управления. Так, В.С. Епина указывает на то, что публичный аудит является инструментом повышения прозрачности системы управления реализацией политики в сфере закупочной деятельности⁹⁴.

В последние годы активно используют такой инструмент как бенчмаркинг для оценки, выявления, сопоставления и адаптации имеющихся лучших образцов эффективного функционирования организаций или практик, а также для дальнейшего использования в конкретной предметно-объектной области публичного управления или других видов управления.

Рассмотрим такой элемент системы публичного управления как механизм. Приведем значение этого слова по Т.Ф. Ефремовой: «Механизм – 1) устройство машины, прибора, аппарата и т.п., приводящее их в действие; 2) совокупность состояний и процессов, из которых складывается какое-либо физическое, химическое, физиологическое и т.п. явление. 3) переносное значение: система, устройство, определяющие порядок какого-либо вида деятельности или процесса»⁹⁵. При анализе понятий, относящихся к публичному управлению, несомненно, значение слова «механизм» использовано в переносном смысле как устройство, определяющее порядок какого-либо вида деятельности или процесса.

⁹³ Кабанова И.Г. Категории «публичный интерес» и «публичные нужды» в рамках межотраслевого регулирования гражданско-правовой ответственности публичных субъектов // Северо-Кавказский юридический вестник, № 3, 2016. — С. 66.

⁹⁴ Епина В.С. Модели партисипативного механизма публичного управления Российской Федерации // (48) Управление экономическими системами. 12/2012. URL: <http://uecs.ru/marketing/item/1883-2012-12-26-06-43-08> (дата обращения: 09.10.2018).

⁹⁵ Ефремова Т. Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный. – М.: Русский язык, 2000. URL: <https://www.efremova.info/letter/+me.html?page=25> (дата обращения: 29.06.2018).

Многие авторы в определении механизмов публичного управления исходят, прежде всего, из этого определения.

С.С. Сулакшин считает, что государство имеет, по большому счёту, три механизма управления: 1) административная подчинённость; 2) имущественная подчинённость по линии государственной собственности, что, по сути, представляет собой силовой механизм принуждения; 3) управление через мотивацию⁹⁶.

Механизмы как порядок какого-либо вида деятельности или процессы формирования, сохранения и развития, несомненно, зависят от соответствующих моделей публичного управления, действующих в конкретный исторический период. Перечень используемых механизмов определяется концептами (совокупностью идей, представлений, норм и правил), производных от моделей. Например, в исследованиях часто встречается словосочетание «рыночные механизмы», где авторы выявляют влияние особенностей рыночной экономики, ценностей рынка на различные элементы публичного управления, включая применение конкретных инструментов и механизмов и т.п. Словосочетание «механизмы оценки эффективности публичного управления» часто используется авторами при изучении тем, связанных с влиянием такого концепта как «управление по результатам».

Механизмы, конечно же, связаны с инструментами управления и производны от них. Поэтому по отношению к инструментам управления механизмы - это более частные элементы системы, это порядок (или порядки) какого-либо вида деятельности или обязательные административно-распорядительные, организационные действия, совокупность алгоритмов таковых возможных действий, которые находят выражение в нормативных документах различного уровня.

Приведем классификацию механизмов, обоснованную И.В. Понкиным.

⁹⁶ Сулакшин С.С. Ценностное, мотивационное, градиентное государственное управление как российский вызов // Труды Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования. Вып. 13. – М.: Научный эксперт, 2009. – 32 с. – С. 17.

Это нормативно-правовой механизм публичного управления и/или публичной политики: он представляет собой дискретную совокупность юридических средств (правовых методов, материальных и процессуальных норм права, технических норм, актов правореализации), предусмотренных в рамках компетенции органа публичного управления для обеспечения, отправления им своих функций и исполнения им своих полномочий по отдельному предмету ведения или по отдельному вопросу⁹⁷.

Далее, это организационный механизм публичного управления и/или публичной политики, который представляет собой совокупность юридически урегулированных способов (приёмов) и алгоритмов возможных или обязательных административно-распорядительных, организационных и иных администрирующих действий должностных лиц публичной администрации, посредством которой осуществляются публичное управление и публичная политика:

Далее, социальный механизм публичного управления и/или публичной политики. Он представляет собой сложившиеся или выстроенные в определённой логике (топологии) и определённой форме отношения (в том числе опосредованные) между публичной администрацией и обществом или его сегментом (как объектом и одновременно (опосредованно) субъектом публичного управления), а также реализуемый в рамках этих отношений комплекс повторяющихся и воспроизводящихся действий, опосредованно позволяющие обеспечить достижение целей и решение задач публичного управления⁹⁸.

⁹⁷ Понкин И.В. Теория публичного управления: Учебник для магистратуры и программ Master of Public Administration / Предисловие д.ю.н., проф. А.Б. Зеленцова / Институт государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте РФ. —М.: Буки Веди, 2017. — 728 с. — С.251-252

⁹⁸ Понкин И.В. Теория публичного управления: Учебник для магистратуры и программ Master of Public Administration / Предисловие д.ю.н., проф. А.Б. Зеленцова / Инсти-

Приведем примеры этих видов механизмов, действующих в конкретной предметно-объектной деятельности органов публичного управления. Так, существует такая предметно-объектная деятельность как занятость населения, в которой много направлений, включая содействие самозанятости российских граждан. Исполнительные органы государственной власти (в частности, департаменты труда и занятости субъектов РФ) используют организационный механизм для содействия самозанятости безработных граждан, который реализуется посредством предоставления гражданам финансовой помощи для организации собственного дела, оказания различных государственных услуг (образовательных, информационных, консультационных) безработным гражданам в соответствии с административным регламентом⁹⁹.

Далее, это применение нормативно-правового механизма, направленного как на содействие самозанятости, так и его развитие. Этот механизм находит выражение, прежде всего, в том, что федеральным законом введено понятие «самозанятость», которая рассматривается как разновидность занятости¹⁰⁰. Нормативно-правовой механизм находит выражение через разработку и реализацию процедур регистрации самозанятых граждан в соответствии с утвержденным перечнем видов деятельности.

Далее, это социальный механизм содействия самозанятости безработных граждан. Его применение связано с реализацией такого принципа как активизации деятельности самих граждан и усиление их ответственности за

тут государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте РФ. — М.: Буки Веди, 2017. — 728 с. — С.251-252

⁹⁹ Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги по содействию самозанятости безработных граждан: приказ Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации (Минздравсоцразвития России) от 16 июня 2008 г. № 281н, г. Москва): Официальный сайт. URL: <https://rg.ru/2008/07/11/reglament-samozanyatost-dok.html> (дата обращения: 12.01.2018).

¹⁰⁰ О занятости населения в Российской Федерации: федеральный закон РФ от 19.04.1991 № 1032-1 (ред. от 03.07.2018): Официальный сайт компании «Консультант». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_60/ (дата обращения: 12.06.2018).

собственное благополучие. Реализация этого принципа также находит выражение в формировании в обществе положительного имиджа самозанятых граждан. Аналогичные примеры по применению механизмов можно привести из других предметно-объектных областей публичного управления.

Следующий элемент системы - это отношения субъектов публичного управления. Их важность настолько велика, что позволяет давать определение публичного управления через понятие «отношения». Публичное управление можно определить, как сложно структурированную сеть человеческих взаимоотношений и связанную с ним деятельность, реализуемую многообразием субъектов - от органов публичной власти и до отдельных должностных лиц низового уровня в такой системе¹⁰¹. Применяя социологический подход, публичное управление можно определить, как систему ролей и ролевых отношений в различных сферах жизни общества, в которых заинтересовано или задействовано государство. Поэтому закономерно, что одним из объектов публичного управления являются общественные отношения, на которые направлено управляющее воздействие субъектов государственного управления.

Виды общественных отношений многообразны. Это общественные отношения в обществе как правовые положения личностей, микросоциумов, страт и институтов общества, организаций. Их активность и их отношения регулируются законами. Далее, это отношения между государством и обществом, его стратами и институтами, между государством и личностью, между государством и частными организациями, в том числе в связи с обращениями в государственные органы по каким-либо вопросам. В системе государственного управления и его составных элементов также возникают отношения. Например, на государственной службе возникают отношения между гражда-

¹⁰¹ Понкин И.В. Теория публичного управления: Учебник для магистратуры и программ Master of Public Administration / Предисловие д.ю.н., проф. А.Б. Зеленцова / Институт государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте РФ. —М.: Буки Веди, 2017. — 728 с. — С. 25.

нами, замещающими должности, и представителями нанимателя (государства). Существуют отношения между органами местного самоуправления и органами государственного управления в сфере надзора и контроля над уровнем местного самоуправления в рамках имеющихся возможностей. Далее, это отношения между органами публичного управления и гражданским обществом.

Следующий элемент системы публичного управления – это процесс. Во многих определениях публичное управление неразрывно связано с процессами, что отвечает общей теории менеджмента. В.М. Хамидова отмечает, что такой подход как процессный описывает работу организации (в том числе и государства как организации) как совокупность процессов¹⁰².

Значение процессов в системе публичного управления огромное, потому что их проявление весьма многоаспектно. Рассмотрение управленцами условий процесса, его развития и иных состояний сформировало такой подвид, как процессно-ориентированное государственное управление. Этот вид управления и его концепт повлиял на разработку соответствующих технологий, анализ которых представлен далее.

К элементу системы публичного управления нужно отнести методы как способы реализации публичных интересов и способы регулирующего воздействия. Эта тема также дискуссионная, т.к. в различных исследованиях представлены различные определения методов. Приведем классификацию методов государственного управления по В.А. Козбаненко, который выделяет следующие методы:

- методы функционирования органов государственной власти;
- методы обеспечения реализации целей и функций государственного управления.

Методы функционирования органов государственной власти можно

¹⁰² Хамидова В.М. Содержание процессно-ориентированного подхода к управлению организацией // Вестник Астраханского государственного технического университета. — 2008. — № 4. — С. 70—74.

квалифицировать в качестве прямого административного или косвенного регулирующего воздействия со стороны органов государственной власти на соответствующие объекты управления независимо от конкретной области общественной жизни.

К первой группе (методы функционирования органов государственной власти) относятся методы правового регулирования, убеждения, принуждения, публичного администрирования, государственного контроля и другие. Ко второй группе относятся методы воспитания, демократизации управления, размещения государственных заказов, налогообложения, определения таможенной стоимости товара и другие.

Государство через свои органы публичного управления, используя метод правового регулирования, осуществляет воздействие на общественные отношения, позволяя их участникам совершать действия правового характера, предоставляя им соответствующие права и налагая на них определенные обязанности, а также дает возможность выбора вариантов поведения в пределах, установленных правовыми нормами.

Метод убеждения наиболее предпочтителен в государственном управлении. Его использование требует авторитета власти, создания определенных условий, наличия веских аргументов.

Если метод убеждения оказывается нерезультативным, неизбежным становится использование метода принуждения, например, когда возникает угроза государственной целостности, совершаются преступления¹⁰³. Также В.А. Козбаненко приводит такие методы как социально-политические, экономические, правоохранительной деятельности, оперативно-исполнительные, административные методы, которые носят характер прямого управленческого воздействия, т.е. издания нормативного правового акта, распоряжения, предписания, команды, в которых находит прямое выражение воля управляющего субъекта; контрольные методы, включающие методы

¹⁰³ Козбаненко В.А. Государственное управление. Том 1. М.: Статус, 2002. — 366 с.

предварительного, текущего и последующего контроля, выборочной проверки, документальной и фактической ревизии; методы политической агитации, пропаганды и разъяснения политики государства; методы морального воздействия¹⁰⁴.

Следующий элемент публичного управления – это принцип. Этимология слова происходит от латинского «начало, основа», означает 1) основное, исходное положение какой-нибудь теории, учения, мировоззрения, теоретической программы; 2) убеждение, взгляд на вещи. В публичном управлении принцип находит выражение в положениях какой – либо концепции, закона, предопределяет их логику, определенный порядок. Принцип выражается в установлении меры должного (ожидаемого, преследуемого) и подлежащего выполнению (соблюдению, обеспечению), которая соблюдается независимо от конкретных субъектов и объектов публичного управления и конкретных условий. Значение принципов публичного управления огромное: они вытекают из общеправовых императивов современного демократического правового государства, сопряжены и соотносятся с функциями органов публичного управления и с целями публичного управления¹⁰⁵.

Е.В. Охотский определяет принципы государственного управления как научно обоснованные и законодательно закреплённые положения, в соответствии с которыми строится, функционирует и развивается система государственного управления¹⁰⁶.

И, наконец, элемент системы публичного управления, это технология.

¹⁰⁴ Козбаненко В.А. Государственное управление. Том 1. М.: Статус, 2002. —366 с. — С.151.

¹⁰⁵ Понкин И.В. Теория публичного управления: Учебник для магистратуры и программ Master of Public Administration / Предисловие д.ю.н., проф. А.Б. Зеленцова / Институт государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте РФ. —М.: Буки Веди, 2017. — 728 с. — С. 155.

¹⁰⁶ Охотский Е.В. Государственное антикризисное управление: Уч. / Под общ. ред. Е.В. Охотского. - М.: Юрайт, 2017. — 371 с. — С. 129.

Технологии публичного управления обладают теми же основными характеристиками, как и технологии иных видов управления: они производны от видов и целей деятельности, объектов управления, функций, инструментов и механизмов управления, а также принципов. При разработке какой – либо технологии всегда предполагается применение конкретного способа.

И, конечно же, технологии содержательно связаны с конкретными интегральными концептами, под которыми понимаются выбор определенной стратегии (идеи, ценности, норм поведения и отношений, взаимодействия или философско-ценностные и нормативные основания), обеспечение конкретного порядка, соблюдение логики и логистики.

Далее будут рассмотрены технологии, интегрированные в такие концепты публичного управления как управление по результатам, управление по целям, процессное управление, проектно-ориентированное управление, клиенто-ориентированное управление, партисипативное управление, концепт «электронное государство» и др.

РАЗДЕЛ 2. ПРАКТИКА И ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ КОНКРЕТНЫХ ТЕХНОЛОГИЙ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

2.1. ПРАВОТВОРЧЕСТВО И ТЕХНОЛОГИИ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Для того, чтобы представить характеристики технологий, используемых для реализации правотворчества, необходимо первоначально раскрыть понятие «правотворчество». В настоящее время существует значительное количество его определений, в основном с преобладанием юридических формулировок. Признавая возможным применить для исследования технологий публичного управления различные научные подходы (правовой, системный, институциональный, политологический), обратимся к анализу соответствующим

ющих исследований.

В.В. Кулажников в рамках правового подхода дает следующее определение понятия «правотворчество»: это средства и приёмы юридической техники в правотворческой деятельности, которые в совокупности образуют юридическую (правовую) технологию¹⁰⁷. Еще одно определение, в котором авторы, также в основном используя правовой подход, указывают на причины и цели правотворчества, которое представляет собой особую форму государственной деятельности по созданию, изменению и отмене правовых норм, основанную на познании объективных социальных потребностей и интересов общества¹⁰⁸.

М.В. Кострицкая считает, что правотворчество - это специальная, имеющая официальное значение деятельность по установлению правового регулирования. Она справедливо указывает на основные характеристики законодательства: оно должно быть качественным для того, чтобы быть регулятором общественной жизни¹⁰⁹.

Рассмотрим место и роль правотворчества в системе публичного управления.

Правотворчество можно рассматривать как деятельность конкретных субъектов публичного управления. Учитывая сложный характер и состав элементов, правотворчество можно анализировать, как подсистему публичного управления.

В структуре правотворчества как подсистемы публичного управле-

¹⁰⁷ Кулажников В.В. Технические средства правотворчества // Сборник по результатам XXXVII заочной научной конференции International Research Journal. 2015. — С. 94 — 96.

¹⁰⁸ Теория государства и права: курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Юристъ, 2001. — С. 415.

¹⁰⁹ Кострицкая М.В. Экспертная законопроектная деятельность: теоретико-правовое исследование: автореф. дис. канд. юрид. наук. — Белгород, 2009. URL: <http://dissertacii.com/58494> (дата обращения: 15.06.2018)

ния представлены такие элементы как функция. В частности, это принятие нормативных правовых актов, и таковой функцией наделены органами власти¹¹⁰.

Эта функция может быть реализована посредством разных процедур:

- 1) внесение предложений по новым нормативным правовым актам;
- 2) внесение изменений в действующие акты;
- 3) отмена действующих нормативных правовых норм;
- 4) организация независимой экспертизы проектов нормативных правовых актов;
- 5) оценка регулирующего воздействия принятых нормативных правовых актов.

Правом на осуществление таковой функции и соответствующих процедур также наделены следующие социальные институты, представляющие гражданское общество: это законодательные собрания, политические партии, общественные организации, Общественная палата РФ, общественные палаты субъектов РФ, общественные советы.

В процессах и соответствующих процедурах правотворчества могут принимать участие негосударственные субъекты права¹¹¹, органы местного самоуправления, а в случае проведения референдума все население субъекта Российской Федерации. Следовательно, органы власти (государственные, муниципальные), социальные институты, представляющие гражданское общество и население, наделенные определенными правами, являются субъектами правотворчества. Как правило, эти субъекты взаимодействуют, их действия объединяет такая цель как достижение публичных интересов.

Стоит согласиться с И.В. Понкиным, который справедливо указывает

¹¹⁰ О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314: Официальный сайт компании «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/186816/#help#ixzz4Jl4g7eTU> (дата обращения: 16.03.2018)

¹¹¹ Иванов В.В. к вопросу о теории нормативного договора // Журнал российского права. 2000. № 7. — С.87.

на то, что именно публичные интересы выступают отправной точкой для формулирования целей. Публичные интересы детерминируют функции и обязанности органов публичного управления¹¹². С достижением публичных интересов как цели связаны разработка и применение конкретных технологий. В рамках основных концептов публичного управления, анализируемых в настоящем пособии, технологии для реализации процессов правотворчества можно отнести к такому концепту как управление по целям.

Результатом процессов правотворчества, в том числе взаимодействия органов публичного управления с представителями гражданского общества по принятию новых нормативных актов, внесению в них изменений и т.п., является сложный интегральный продукт, в структуру которого входят разные виды того, что можно назвать публичный порядок, правовой порядок, правопорядок, общественный порядок, социальный порядок.

Е.В. Каменская, анализируя правовой статус участников правотворческого процесса, относит к ним субъекты Российской Федерации. Целью регионального правотворчества, по ее мнению, является создание такой правовой системы региона, которая является элементом правовой системы России, где все источники будут направлены на конкретизацию федерального законодательства и максимальный учет местных, специфических особенностей¹¹³.

Рассмотрим понятие «правотворческие полномочия», которыми наделены соответствующие субъекты. Так, в законе Свердловской области такое понятие представлено как полномочия государственных органов, органов

¹¹² Понкин И.В. Теория публичного управления: Учебник для магистратуры и программ Master of Public Administration / Предисловие д.ю.н., проф. А.Б. Зеленцова / Институт государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте РФ. — М.: Буки Веди, 2017. — 728 с. — 79 с.

¹¹³ Каменская Е.В. Региональное правотворчество в Российской Федерации: автореферат дис. канд. юрид. наук. Москва. — 2005. URL: <http://www.dissercat.com/content/regionalnoe-pravotvorchestvo-v-rossiiskoi-federatsii-voprosy-teorii#ixzz5TWFR6QoZ>: <http://libed.ru/knigi-nauka/484428-1-regionalnoe-pravotvorchestvo-rossiyskoy-federacii-voprosi-teorii.php> (дата обращения: 09.07.2018).

местного самоуправления и иных субъектов по изданию нормативных правовых актов определенного вида по конкретному кругу вопросов¹¹⁴.

Здесь же установлены виды правового регулирования по разным предметам ведения: по предметам совместного ведения Российской Федерации и Свердловской области (статья 5), по предметам ведения Российской Федерации (статья 6), по вопросам местного значения (статья 7). Выделены правотворческие полномочия государственных органов Свердловской области (статья 8), при этом указано, что правотворческие полномочия государственных органов Свердловской области устанавливаются федеральными законами, Уставом Свердловской области и законами Свердловской области, а также принимаемыми в соответствии с ними постановлениями Законодательного Собрания Свердловской области, указами Губернатора Свердловской области и постановлениями Правительства Свердловской области¹¹⁵. Аналогичные законы приняты следующими субъектами РФ: Пермской¹¹⁶, Архангельской¹¹⁷, Пензенской¹¹⁸, Калининградской и другими областями¹¹⁹. По со-

¹¹⁴ О правовых актах в Свердловской области: областной закон от 10 марта 1999 года № 4-ОЗ (в ред. Закона Свердловской области от 20.10.2011 № 98-ОЗ): Официальный сайт компании «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/9307512/> (дата обращения: 07.07.2018).

¹¹⁵ О правовых актах в Свердловской области: областной закон от 10 марта 1999 года № 4-ОЗ (в ред. [Закона](#) Свердловской области от 20.10.2011 № 98-ОЗ): Официальный сайт компании «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/9307512/> (дата обращения: 07.07.2018).

¹¹⁶ О порядке рассмотрения, принятия и обнародования законов Пермской области: закон Пермской области № 1790-317 от 12 октября 2001 года: Официальный сайт компании «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/9307512/> (дата обращения: 05.07.2018).

¹¹⁷ О порядке разработки, принятия и вступления в силу законов Архангельской области: областной Закон Архангельской области № 62-8-ОЗ от 19 сентября 2001 года: Официальный сайт компании «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/9307512/> (дата обращения: 05.07.2018).

¹¹⁸ О порядке подготовки, принятия и вступления в силу законов Пензенской области и постановлений Законодательного Собрания Пензенской области: закон Пензенской области № 171-ЗПО от 1 ноября 1999 года: Официальный сайт компании «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/9307512/> (дата обращения: 08.07.2018).

держательной стороне наименований приведенных законов можно судить об определенных совпадениях в предметах законодательного регулирования.

Более узкий предмет правотворчества и соответственно правового регулирования как механизма публичного управления представлен в законах следующих субъектов РФ: Закон Новосибирской области № 29-ОЗ от 12 ноября 19998 года «О законодательной деятельности в Новосибирской области»¹²⁰; Закон Кемеровской области № 33-ОЗ от 23 июня 2003 года «О законодательной деятельности в Кемеровской области»¹²¹; Закон Сахалинской области № 168 от 3 апреля 2000 года «О законодательной деятельности в Сахалинской области»¹²²; Закон Костромской области от 11 марта 1999 года «О законодательном процессе в Костромской области»¹²³.

¹¹⁹ О порядке подготовки, принятия, обнародования и вступления в силу законов Калининградской области: закон Калининградской области от 27 апреля 2000 года: Официальный сайт компании «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/9307512/> (дата обращения: 04.07.2018); О порядке принятия законов Ставропольского Края: закон Ставропольского края № 24-КЗ от 24 июня 2002 года: Официальный сайт компании «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/9307512/> (дата обращения: 10.07.2018); О законах города Москвы и постановлениях Московской Городской Думы: закон города Москвы № 70 от 14 декабря 2001 года: Официальный сайт компании «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/9307512/> (дата обращения: 15.07.2018).

¹²⁰ О законодательной деятельности в Новосибирской области: закон Новосибирской области № 29-ОЗ от 12 ноября 19998 года: Официальный сайт компании «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/9307512/> (дата обращения: 12.07.2018).

¹²¹ О законодательной деятельности в Кемеровской области: закон Кемеровской области № 33-ОЗ от 23 июня 2003 года: Официальный сайт компании «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/9307512/> (дата обращения: 12.07.2018).

¹²² О законодательной деятельности в Сахалинской области: закон Сахалинской области № 168 от 3 апреля 2000 года: Официальный сайт компании «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/9307512/> (дата обращения: 11.07.2018).

¹²³ О законодательном процессе в Костромской области: закон Костромской области от 11 марта 1999 года: Официальный сайт компании «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/9307512/> (дата обращения: 10.07.2018).

В следующей группе представлены законы, регулирующие отдельные стадии законодательного процесса: это Закон Московской области №11/97-О от 27 февраля 1997 года «О порядке осуществления права законодательной инициативы Советами депутатов муниципальных образований Московской области»¹²⁴; Закон Самарской области №3-ГД от 16 мая 1995 года «О порядке опубликования и вступления в силу законов и иных нормативных правовых актов Самарской области»¹²⁵; Закон Смоленской области от 15 октября 2002 года «О порядке опубликования и вступления в силу и действия областных нормативных правовых актов»¹²⁶. Аналогичные законы приняты в Ленинградской, Воронежской областях. В некоторых субъектах РФ законы устанавливают только порядок принятия, изменения и вступления в силу особых законов: например, Закон Ненецкого автономного округа №266-ОЗ от 7 декабря 2000 года «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Уставу Ненецкого автономного округа»¹²⁷; Закон Псковской области №242-ОЗ от 12 февраля 2003 года «О порядке опубликования и вступления в силу Устава

¹²⁴ О порядке осуществления права законодательной инициативы Советами депутатов муниципальных образований Московской области: закон Московской области №11/97-О от 27 февраля 1997 года: Официальный сайт компании «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/9307512/> (дата обращения: 03.07.2018).

¹²⁵ О порядке опубликования и вступления в силу законов и иных нормативных правовых актов Самарской области: закон Самарской области №3 - ГД от 16 мая 1995 года: Официальный сайт компании «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/9307512/> (дата обращения: 23.07.2018).

¹²⁶ О порядке опубликования и вступления в силу и действия областных нормативных правовых актов: закон Смоленской области от 15 октября 2002 года: Официальный сайт компании «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/9307512/> (дата обращения: 23.07.2018).

¹²⁷ О порядке принятия и вступления в силу поправок к Уставу Ненецкого автономного округа: закон Ненецкого автономного округа №266-ОЗ от 7 декабря 2000 года: Официальный сайт компании «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/9307512/> (дата обращения: 23.07.2018).

Псковской области»¹²⁸; Закон Пензенской области № 170-ЗПО от 1 ноября 1999 года «О порядке рассмотрения и принятия Закона Пензенской области «Об областном бюджете»¹²⁹.

В правотворческой деятельности все субъекты должны придерживаться таких принципов, как доступность, простота и обозримость нормативного материала, исчерпывающий охват регулируемых вопросов. Значение соблюдения принципов находит отражение в законах РФ, в которых устанавливаются общие положения о правовых актах и правотворчестве. Приведем пример из закона «О правовых актах в Свердловской области», в котором установлены следующие основные принципы:

- 1) законность;
- 2) отражение в нормативных правовых актах интересов населения;
- 3) демократизм и гласность в процессе разработки и принятия нормативных правовых актов;
- 4) единство, полнота и непротиворечивость системы нормативных правовых актов;
- 5) планомерность и оперативность правотворчества;
- 6) соблюдение правил юридической техники;
- 7) обязательность создания механизмов реализации нормативных правовых актов;
- 8) открытость и доступность информации о принятых нормативных

¹²⁸ О порядке опубликования и вступления в силу Устава Псковской области: закон Псковской области №242-ОЗ от 12 февраля 2003 года: Официальный сайт компании «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/9307512/> (дата обращения: 13.07.2018).

¹²⁹ О порядке рассмотрения и принятия Закона Пензенской области «Об областном бюджете»: закон Пензенской области № 170-ЗПО от 1 ноября 1999 года: Официальный сайт компании «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/9307512/> (дата обращения: 07.07.2018).

правовых актах¹³⁰.

Реализация последнего принципа достигается различными способами. Заслуживает внимания такой способ обеспечения доступности информации о принятых нормативных правовых актах как разработка и ведение паспорта законопроекта. Такая практика существует в Свердловской области. В содержании паспорта законопроекта представлена информация о субъектах законодательной инициативы, процедурах ее обсуждения, этапах или стадиях разработки и принятия законопроекта.

Анализ нормативных правовых актов, принятых в различных субъектах РФ, позволяет сделать вывод о том, что правотворчество – это не только деятельность, но и перманентный процесс. В целом формирование концепции нормативного обеспечения правотворческой деятельности практически завершено, но на региональном уровне регулирование правотворчества имеет не полный характер. Совершенствование правотворческой деятельности предполагает разработку и применение технологий.

По мнению В.В. Кулажникова, для организации и осуществления законодательной деятельности можно выделить три вида техник:

- 1) техника организации законодательной деятельности;
- 2) техника разработки проектов законодательных решений;
- 3) техника написания и оформления текстов законопроектов¹³¹.

По мнению авторов учебного пособия, возможна следующая классификация технологий, используемых в правотворческой деятельности:

¹³⁰ О правовых актах в Свердловской области: областной закон от 10 марта 1999 года № 4-ОЗ (в ред. Закона Свердловской области от 20.10.2011 № 98-ОЗ): Официальный сайт компании «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/9307512/> (дата обращения: 07.07.2018).

¹³¹ Кулажников В.В. Технические средства правотворчества // Сборник по результатам XXXVII заочной научной конференции International Research Journal. 2015. — С. 94 — 96.

- 1) технологии порядка рассмотрения, принятия и обнародования законов РФ и субъектов РФ;
- 2) технологии порядка разработки, принятия и вступления в силу законов РФ и субъектов РФ;
- 3) технологии реализации отдельных стадий законодательного процесса;
- 4) технологии порядка рассмотрения и принятия законов о бюджетах субъектов РФ;
- 5) технологии законодательной инициативы, включая разработку и ведение паспорта законопроекта, в который входит информация о субъектах законодательной инициативы, процедурах ее обсуждения, этапах или стадиях разработки и принятия законопроекта.

Рассмотрим некоторые технологические аспекты правотворчества, которые важны для того, чтобы обеспечить качество принимаемых законов, а также для ограничения субъективизма субъектов, участвующих в процессах правотворчества. Стоит согласиться с А.В. Виссаровым, который считает, что формально-научный характер права, требования юридической техники, применяемой всеми институтами, связанными с созданием, применением права и правовым контролем, являются препятствием для чрезмерных требований, прихотей и самоуправных действий политиков¹³².

Юристы в отличие от исследователей, применяющих методологию публичного управления, используют понятие «техника», а не «технология управления»¹³³. Так, С.С. Алексеев под юридической техникой понимает совокупность средств и приемов, используемых в соответствии с правилами при разработке и систематизации правовых (нормативных) актов¹³⁴. Другие

¹³² Виссаров А.В. Возможность в праве и правотворчество // Марийский юридический вестник, № 1 (12). — 2015. — С. 14.

¹³³ Авторы настоящего учебного пособия используют понятия «техника» и «технология управления» как синонимы.

¹³⁴ Алексеев С.С. Общая теория права. — М. — 2009. — С. 483.

ученые расширяют понятие «юридическая техника», учитывая работу не только с нормативными правовыми актами, но и другими юридическими документами. Исследователи признают, что осуществление юридической техники предполагает соблюдение правил, которые должны быть применены при разработке соответствующих юридических документов¹³⁵. Например, В.В. Кулажников считает, что эффективность и качество принимаемых нормативных правовых актов (особенно законов) зависят от юридической техники правотворчества¹³⁶.

Аналогичную позицию разделяет В.В. Талянин, который отмечает, что ненадлежащее качество законов часто бывает следствием несоблюдения требований законодательной техники¹³⁷.

Е.В. Каменская применяет понятие «правотворческая техника»¹³⁸. По нашему мнению, понятия «техника» и «технология» этимологически близки.

К правотворческой технике можно отнести юридическую конструкцию как модель общественного отношения (или его типовая схема), создаваемую с помощью абстрактного мышления, элементы которой жестко увязаны между собой. Характерные конструкции правотворчества в системе публичного управления - это конструкции прямой демократии, представительной демо-

¹³⁵ Кашанина Т.В. Юридическая техника: учебник / Т.В. Кашанина. 2-е изд., пересмотр. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. — С. 48.

¹³⁶ Кулажников В.В. Технические средства правотворчества // Сборник по результатам XXXVII заочной научной конференции International Research Journal. 2015. — С. 94 — 96.

¹³⁷ Талянин В.В. Качество закона как фактор повышения «социальной престижности» правовой законности // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. Сер. Право. 2001. — № 1. — С. 209.

¹³⁸ Каменская Е.В. Региональное правотворчество в Российской Федерации: автореферат дис. канд. юрид. наук. Москва. — 2005. URL: <http://www.dissercat.com/content/regionalnoe-pravotvorchestvo-v-rossiiskoi-federatsii-voprosy-teorii#ixzz5TWFR6QoZ>: <http://libed.ru/knigi-nauka/484428-1-regionalnoe-pravotvorchestvo-rossiyskoy-federacii-voprosi-teorii.php> (дата обращения: 09.07.2018).

кратии, легитимности, гражданства, федерализма, относящиеся к конституционному праву, а также конструкции общего интереса, породившие понятие публичной власти, соответственно относящиеся к административному праву (конструкции административных актов, консультативных заключений, актов по обеспечению мер по поддержанию общественного порядка, предоставления общественных услуг)¹³⁹. Очень важно признание юридической конструкции и ее соблюдение всеми субъектами правотворчества, так как соответствующие действия способствуют превращению права в некую систематизированную и жесткую целостность, которую никто, включая политических руководителей, не мог бы насильственно и произвольно нарушить¹⁴⁰.

Значимы выводы некоторых исследователей, изучающих правотворческую технику, например, Е.В. Каменской, которая справедливо полагает, что при всех особенностях требований региональной правотворческой техники необходимо исходить из единства основных правил правотворческой техники как на федеральном, так и региональном уровнях. Поэтому, по ее мнению, целесообразна разработка Федерального закона, закрепляющего правила правотворческой техники и порядок их применения во всех видах правотворческого процесса¹⁴¹.

Рассмотрим этапы или стадии правотворческого процесса, осуществление которого регулируется законами субъектов РФ.

Приведем пример из закона «О правовых актах в Свердловской обла-

¹³⁹ Кашанина Т.В. Юридическая техника: учебник / Т.В. Кашанина. 2-е изд., пересмотр. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. — С.193.

¹⁴⁰ Виссаров А.В. Возможность в праве и правотворчество // Марийский юридический вестник, № 1 (12). — 2015. — С. 16

¹⁴¹ Каменская Е.В. Региональное правотворчество в Российской Федерации: автореферат дис. канд. юрид. наук. Москва. — 2005. URL: <http://www.dissercat.com/content/regionalnoe-pravotvorchestvo-v-rossiiskoi-federatsii-voprosy-teorii#ixzz5TWFR6QoZ>: <http://libed.ru/knigi-nauka/484428-1-regionalnoe-pravotvorchestvo-rossiyskoy-federacii-voprosi-teorii.php> (дата обращения: 09.07.2018)

сти», где в статье 33 дано определение стадий правотворческого процесса и представлен их перечень. В соответствии с текстом закона стадии правотворческого процесса – это последовательные этапы принятия нормативного правового акта, на которых решаются самостоятельные задачи правотворческой деятельности.

Основными стадиями правотворческого процесса являются:

- 1) внесение проекта нормативного правового акта в правотворческий орган (правотворческая инициатива) и принятие его к рассмотрению правотворческим органом;
- 2) рассмотрение проекта нормативного правового акта и принятие нормативного правового акта правотворческим органом;
- 3) подписание и официальное опубликование нормативного правового акта;
- 4) вступление в силу нормативного правового акта¹⁴².

В статье 34 указанного закона дается определение стадий законодательного процесса.

«1. Основными стадиями законодательного процесса являются:

- 1) внесение проекта закона Свердловской области в Законодательное Собрание в порядке законодательной инициативы (далее - также законодательная инициатива) и принятие его к рассмотрению Законодательным Собранием;
- 2) рассмотрение проекта закона Свердловской области и принятие закона Свердловской области Законодательным Собранием;
- 3) подписание Губернатором Свердловской области закона Свердловской области, принятого Законодательным Собранием, и официальное опубликование закона Свердловской области;
- 4) вступление в силу закона Свердловской области»¹⁴³.

¹⁴² О правовых актах в Свердловской области: областной закон от 10 марта 1999 года № 4-ОЗ (в ред. [Закона](#) Свердловской области от 20.10.2011 № 98-ОЗ): Официальный сайт компании «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/9307512/> (дата обращения: 07.07.2018).

На каждой стадии субъекты правотворчества осуществляют соответствующие действия или процедуры, которые относятся к элементам технологии. Перечень элементов технологий правотворчества представлен в таблице 2.

Для реализации каждой указанной технологии необходимо ресурсное обеспечение (финансовое, кадровое, информационное, организационное, научно-методическое, материально-техническое). Соответственно, ресурсное обеспечение также относится к элементу технологии.

Нужны показатели и критерии для того, чтобы оценить результативность применения технологий правотворчества как вида публичного управления.

Наиболее часто используемые показатели следующие:

- 1) соблюдение сроков, связанных со стадиями или этапами;
- 2) соответствие действий или процедур, которые осуществляют субъекты конкретной технологии правотворчества, требованиям, установленным в нормативных актах;
- 3) соответствие ресурсного обеспечения установленным нормам.

Приведем в таблице 2 основные элементы технологий правотворчества.

Таблица 2 — Элементы технологий правотворчества¹⁴⁴

| № | Элементы технологии | Предназначение элемента |
|----|------------------------------------|--|
| 1. | Основные стадии (или этапы), сроки | 1) внесение проекта нормативного правового акта в правотворческий орган (правотворческая инициатива) и принятие его к рассмотрению правотворческим органом; 2) рассмотрение проекта нормативного правового акта и принятие норма- |

¹⁴³ О правовых актах в Свердловской области: областной закон от 10 марта 1999 года № 4-ОЗ (в ред. [Закона](#) Свердловской области от 20.10.2011 № 98-ОЗ): Официальный сайт компании «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/9307512/> (дата обращения: 07.07.2018).

¹⁴⁴ Таблица составлена автором

| | | |
|----|---|--|
| | | <p>тивного правового акта правотворческим органом;</p> <p>3) подписание и официальное опубликование нормативного правового акта;</p> <p>4) вступление в силу нормативного правового акта</p> |
| 2. | действия или процедуры | действия или процедуры, которые осуществляют субъекты конкретной технологии правотворчества для достижения основной цели в соответствии с принятыми нормативными актами |
| 3. | средства и приемы, используемые субъектами технологии | <p>приемы разработки проектов законодательных решений;</p> <p>приемы написания и оформления текстов законопроектов;</p> <p>приемы обсуждения текстов законопроектов и др.</p> |
| 4. | ресурсное обеспечение (финансовое, кадровое, информационное, организационное, научно-методическое, материально-техническое) | |
| 5. | показатели и критерии для оценки результативности применения технологии публичного управления | |

По мнению авторов учебного пособия, как самостоятельную технологию правотворчества можно рассматривать экспертизу нормативных правовых актов, а также экспертизу и оценку регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов.

В настоящее время сформировались разные виды экспертиз нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: это внутренняя (в органе власти), научная и общественная. В соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ проводятся следующие экспертизы (по соответствующему предмету):

- 1) антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов;

2) антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов;

3) экспертиза нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности;

4) оценка регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, устанавливающих новые или изменяющих ранее предусмотренные нормативными правовыми актами обязанности для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Такие экспертизы должны проводить все субъекты РФ и устанавливать эту обязанность соответствующими законами. Например, в Свердловской области это закреплено статье 38 соответствующего закона, которая называется «Экспертиза нормативных правовых актов Свердловской области, экспертиза и оценка регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Свердловской области»¹⁴⁵.

Предметом внутренней экспертизы, проводимой государственными органами, их подразделениями и лицами, замещающими государственные должности, и (или) государственными гражданскими служащими конкретных субъектов РФ могут быть правовые, финансовые и другие аспекты нормативных правовых актов и проектов таковых актов.

Целью проведения научной экспертизы (в том числе независимой научной экспертизы на возмездной или безвозмездной основе) могут быть оценка качества нормативных правовых актов и их проектов, а также получение предложений по их совершенствованию. Этот вид экспертизы нормативных правовых актов конкретного субъекта РФ и их проектов осуществля-

¹⁴⁵ О правовых актах в Свердловской области: областной закон от 10 марта 1999 года № 4-ОЗ (в ред. Закона Свердловской области от 20.10.2011 № 98-ОЗ): Официальный сайт компании «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/9307512/> (дата обращения: 07.07.2018).

ется научными организациями, образовательными организациями высшего образования, экспертами из числа ведущих ученых и специалистов соответствующего профиля, а также иными компетентными организациями и лицами.

Государственные органы субъекта РФ могут создавать специальные экспертные организации для проведения научной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, придавать им статус уполномоченной экспертной организации действующей научной организации или образовательной организации высшего образования.

Приведем примеры: это Институт регионального законодательства Воронежской области, Государственный экспертный институт регионального законодательства при Губернаторе Ленинградской области, Институт регионального законодательства Свердловской области, Научно-консультативный совет Нижегородской области, Научно - консультативный экспертный совет Законодательного собрания Челябинской области по вопросам государственного строительства, местного самоуправления и регионального законодательства и др. Анализ статистики позволяет сделать вывод о том, что в РФ идет процесс формирования специальных экспертных организаций для проведения научной экспертизы нормативных правовых актов.

Таким образом, анализ правотворчества и соответствующих технологий позволяет сделать следующий вывод. Несмотря на наличие специфических характеристик, свойственных для технологий, применяемых в правотворческой деятельности, есть следующие общие моменты:

- 1) основная цель разработки и применения технологий правотворчества или юридической техники – это достижение такой цели как публичные интересы;
- 2) технологии правотворчества, как и иные технологии, относятся к одному из концептов публичного управления; в данном случае – это концепт - управление по целям;
- 3) В структуре технологий правотворчества, как и в иных техноло-

гиях, есть основные стадии (или этапы);

4) В структуре технологий правотворчества есть такой элемент как действия или процедуры, которые осуществляют субъекты конкретной технологии правотворчества для достижения основной цели;

5) Для осуществления действий субъекты конкретной технологии правотворчества применяют определенные средства и приемы, а также ресурсы;

6) Может быть оценена результативность любой технологии, включая технологии правотворчества;

7) Хорошо разработанные и применяемые технологии правотворчества способствуют максимизации достижения цели (публичного интереса) и обеспечению качества нормативных правовых актов (как одного из результатов деятельности субъектов публичного управления).

2.2. ТЕХНОЛОГИИ ОЦЕНКИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Оценка программ и политик, как и другие элементы новой модели государственного менеджмента, появилась и укрепилась в сфере публичного администрирования в последней трети XX в. в связи с неудовлетворительным состоянием сферы публичных финансов, неэффективностью большинства социальных государственных программ¹⁴⁶. С другой стороны, определение измеряемого влияния деятельности органов управления публично-правового образования на основные социально-экономические показатели территории, является сложной задачей.

Вообще, оценка представляет собой мнение, суждение, высказанное о

¹⁴⁶ Бочарова А.К. Механизм оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. – С.13.

качествах кого-чего-нибудь¹⁴⁷, а также «высказывание, устанавливающее абсолютную или сравнительную ценность какого-то объекта»¹⁴⁸. В такой трактовке оценка предполагает наличие субъекта оценивания (отдельного лица или группы лиц), объектов, которым приписывается ценность или ценности которых сопоставляются; основания оценки (т. е. с точки зрения кого она производится) и ее характер (абсолютная или относительная).

Соответственно, в случае оценки публичного управления речь может идти о нескольких видах оценки, которую осуществляют субъекты оценивания. Во-первых, оценка может производиться уполномоченными структурами публичного управления (например, вышестоящими органами государственной власти). Во-вторых, субъектом оценки может выступать гражданское общество. В этом случае субъектами оценивания выступает либо широкий круг лиц (все граждане или все физические лица), либо отдельные категории – лица, обладающие специальным статусом (например, пассивным избирательным правом), представители отдельных реальных или сконструированных групп («заинтересованные лица», «представители бизнес-сообщества», «референтные группы», «эксперты» и др.), либо специализированные структуры, например, экспертные агентства.

Предметом оценки, в основном, выступают результаты деятельности органов управления либо должностных лиц по реализации одного или нескольких полномочий или функций.

Можно выделить следующие виды оценки:

1. По уровню публично-правового управления – оценка на уровне государства в целом, оценка на уровне регионов, оценка на уровне муниципальных образований.

2. По периоду оценивания – текущая (периодическая) и итоговая

¹⁴⁷ Оценка. Толковый словарь Ушакова. URL: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/ushakov/> (дата обращения: 01.10.2018).

¹⁴⁸ Оценка. Философская энциклопедия. URL: https://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_philosophy/891/ (дата обращения: 01.10.2018).

(по результатам реализации программ или проектов).

3. По предмету оценки – оценка эффективности или результативности деятельности органов власти и должностных лиц; оценка развития отдельных сфер жизнедеятельности публичного образования (социально-экономического развития, инвестиционной привлекательности и т.д.); оценка реализации программ и проектов; правовая оценка деятельности.

Рассмотрим более подробно технологии оценки, которые применяются в Российской Федерации.

Первый вид технологий – это технологии оценки эффективности деятельности органов публичного управления и должностных лиц. К ним относятся:

1) Оценка эффективности деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов РФ. В Российской Федерации построение системы по определению эффективности регионального управления ведется с 2006 года. В соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» был дополнен статьей 26.3-2 «Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации». В развитие положений данной нормы были приняты Указ Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» и ряд Постановлений Правительства РФ в данной сфере. Как отмечает ряд авторов, основной проблемой сложившейся системы является невозможность оценить на основе утвержденных показателей деятельность конкретного органа, особенно через призму состояния управляемых объектов. Кроме этого, для данной методики характерны такие проблемы как слабая сопоставимость утвержденных показателей, отсутствие связи с целевыми показателями государственной полити-

ки¹⁴⁹. Методика оценки (в том числе перечень показателей) к 2018 году претерпела ряд изменений¹⁵⁰. В настоящее время она строится на основе норм, установленных Указом Президента Российской Федерации от 14.11.2017 № 548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» и ряда постановлений Правительства РФ. Согласно им оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации ведется по двум направлениям: по повышению уровня социально-экономического развития и достижению высоких темпов наращивания экономического (налогового) потенциала территорий¹⁵¹.

2) Технология оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации включает в себя следующие этапы¹⁵².

1. Федеральные органы исполнительной власти и организации (Росстат, Минстрой, МВД, Росприроднадзор, Росводресурсы, ФНС, Минфин, ФСО, Минтруд, АНКО «Агентство стратегических инициатив по продвиже-

¹⁴⁹ Еремина О.Ю. О правовых проблемах оценивания органов государственной власти // Журнал российского права. 2016. №11 (239). – С. 89.

¹⁵⁰ Чепус А.В. и др. Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по итогам 2014 года // International journal of professional science. – 2016. – №. 3. – С. 64–68.

¹⁵¹ Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 14.11.2017 № 548. Официальный сетевой ресурс Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/42465> (дата обращения: 01.10.2018).

¹⁵² Об осуществлении мер по реализации государственной политики в сфере оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 19 апреля 2018 г. № 472. Правительство России: Официальный сайт Правительства РФ. URL: <http://government.ru/docs/all/116251/> (дата обращения: 01.10.2018).

нию новых проектов») представляют информацию по 24 показателям оценки в Министерство экономического развития РФ до 15 августа года, следующего за отчетным. Например, Росстат направляет информацию по 10 показателям, таким как ожидаемая продолжительность жизни при рождении, динамика реальной среднемесячной начисленной заработной платы, доля населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, установленной в субъекте РФ, и др.

2. Минэкономразвития представляет ежегодно Правительству РФ проект доклада об оценке эффективности до 1 октября года, следующего за отчетным.

3. Правительство РФ представляет ежегодно Президенту РФ доклад об оценке эффективности до 1 ноября по итогам отчетного года с учетом динамики показателей за 3-летний период, предшествующий отчетному периоду.

4. Субъекты РФ в соответствии со значениями оценки эффективности деятельности распределяются в зависимости от степени достижения высоких темпов наращивания экономического (налогового) потенциала. При этом субъекту, имеющему наибольшую оценку, присваивается 1-е место. Гранты выделяются Правительством из федерального бюджета бюджетам 40 субъектов РФ, которым с учетом значений оценки эффективности деятельности им присваивают места с 1 по 40.

В целом все показатели можно разделить на три блока: экономические, раскрывающие развитие социальной сферы и опросы населения. В оценке эффективности деятельности учитывается мнение населения – из 24 представленных показателей 6 предполагают оценку со стороны населения (отказались от оценивания населением деятельности региональных органов власти) со второго квартала 2018 г.: условий для самореализации, в том числе для самореализации детей; оценка удовлетворенности населения услугами в сферах образования, здравоохранения, культуры, социального обслуживания; доля жителей субъекта РФ, столкнувшихся с проявлениями коррупции;

оценка населением деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ; оценка населением эффективности деятельности органов государственной власти РФ; результаты независимой оценки качества оказания услуг организациями социальной сферы¹⁵³.

3) Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов. Согласно Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года № 607, данная технология предполагает два этапа:

1. Главы местных администраций городских округов и муниципальных районов ежегодно до 1 мая обязаны представлять в высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ доклады о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности и размещать указанные доклады в сети «Интернет».

2. Субъект Российской Федерации размещает Сводный доклад о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, расположенных в его границах, на официальном сайте субъекта РФ в сети «Интернет» до 1 октября года, следующего за отчетным¹⁵⁴.

Данный указ устанавливает перечень из 13 основных показателей оценки эффективности, в котором в том числе присутствует число субъектов малого и среднего предпринимательства в расчете на 10 тыс. человек, доля протяженности автомобильных дорог, не отвечающих нормативным требо-

¹⁵³ Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 14.11.2017 № 548. Официальный сетевой ресурс Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/42465> (дата обращения: 01.10.2018).

¹⁵⁴ Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов: Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года № 607: Официальный сетевой ресурс Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/27276> (дата обращения: 01.09.2018)

ваниям, Доля населения, проживающего в населенных пунктах, не имеющих регулярного автобусного и (или) железнодорожного сообщения с административным центром, удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления городского округа (муниципального района) и другие¹⁵⁵. Для выявления удовлетворенность населения Правительством РФ рекомендовано проведение независимых опросов населения¹⁵⁶ по трем критериям: удовлетворенность населения организацией транспортного обслуживания в муниципальном образовании; удовлетворенность населения качеством автомобильных дорог в муниципальном образовании; удовлетворенность населения жилищно-коммунальными услугами – уровнем организации теплоснабжения, водоснабжения, электроснабжения, газоснабжения¹⁵⁷. Также Постановлениями Правительства РФ установлен перечень дополнитель-

¹⁵⁵ Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов: Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года № 607: Официальный сетевой ресурс Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/27276> (дата обращения: 01.09.2018)

¹⁵⁶ О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов: постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1317. Официальный сайт Правительства РФ. URL: <http://government.ru/docs/all/85437/> (дата обращения: 01.09.2018).

¹⁵⁷ Методические рекомендации о выделении за счет бюджетных ассигнований из бюджета субъекта Российской Федерации грантов муниципальным образованиям в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов: утв. пост. Правительства Российской Федерации от 17.12.2012 № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». Правительство России: Официальный сайт Правительства РФ. URL: <http://government.ru/docs/all/85437/> (дата обращения: 01.09.2018 г.).

ных показателей¹⁵⁸ и утверждена методика мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, в том числе типовая форма докладов глав муниципальных образований. Показатели для оценки эффективности деятельности ОМС городских округов и муниципальных районов разделены на следующие сферы: экономическое развитие, дошкольное образование, общее и дополнительное образование, физическая культура и спорт, культура, жилищное строительство и обеспечение граждан жильем, жилищно-коммунальное хозяйство, организация муниципального управления¹⁵⁹. По результатам оценки, в соответствии с перечнем показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, субъектами РФ принимается решение о выделении субсидий для муниципальных образований¹⁶⁰.

3. Оценка результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности. Данный вид оценки был внедрен в 2016 году в рамках реализации приоритетной программы по основному направлению стратегического развития Российской Федерации «Реформа контрольной и

¹⁵⁸ Перечень дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов: постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1317: офиц. сайт. Правительства России. URL: <http://government.ru/docs/all/85437/?page=3> (дата обращения: 01.12.2018).

¹⁵⁹ Методика мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов: пост. Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1317. Офиц. сайт Правительства России. URL: <http://government.ru/docs/all/85437/> (дата обращения: 01.09.2018).

¹⁶⁰ Методические рекомендации о выделении за счет бюджетных ассигнований из бюджета субъекта Российской Федерации грантов муниципальным образованиям в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов: утв. пост. Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1317. Офиц. сайт. Правительства России. URL: <http://government.ru/docs/all/85437/?page=2> (дата обращения: 01.09.2018).

надзорной деятельности». Система оценки состоит из следующих основных элементов:

- базовая модель и показатели контрольно-надзорной деятельности, определенные на ее основе;
- механизм автоматизированного сбора и анализа данных, включая статистические данные, позволяющие оценить уровень достижения общественно значимых результатов контрольно-надзорной деятельности;
- порядок анализа показателей контрольно-надзорной деятельности и применения результатов указанного анализа¹⁶¹.

Органы исполнительной власти, осуществляющие контрольно-надзорную деятельность, самостоятельно определяют перечень показателей для каждого вида контрольно-надзорной деятельности на основе типового перечня показателей результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности. Показатели состоят из двух групп ключевых и одной группы индикативных:

- Показатели группы «А» являются ключевыми показателями и отражают существующий и целевой уровни безопасности охраняемых законом ценностей в подконтрольных (поднадзорных) сферах, к которым применяется определенный вид контрольно-надзорной деятельности.

- Показатели группы «Б» являются ключевыми показателями и отражают, в какой степени достигнутый уровень результативности контрольно-надзорной деятельности органа исполнительной власти соответствует бюджетным затратам на ее осуществление, а также издержкам, понесенным

¹⁶¹ Об утверждении Основных направлений разработки и внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности и Плана-графика реализации пилотного проекта по разработке и внедрению системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности (с изменениями на 27 апреля 2018 года): распоряжение Правительства РФ от 17 мая 2016 года № 934-р. Официальный сайт Правительства России. URL: <http://government.ru/docs/all/106605/> (дата обращения: 01.09.2018).

подконтрольными субъектами.

- Показатели группы «В» являются индикативными показателями, характеризующими различные аспекты контрольно-надзорной деятельности, и используются для расчета показателей результативности и эффективности. Данная группа показателей делится на четыре подгруппы индикативных показателей, характеризующих: объем задействованных ресурсов; непосредственное состояние подконтрольной сферы; качество проводимых мероприятий в части предотвращения вреда ценностей, охраняемым законом; объем задействованных трудовых, материальных и финансовых ресурсов, предназначенные для учета объема затраченных ресурсов¹⁶².

4. Оценка эффективности деятельности государственных (муниципальных) учреждений и их руководителей. Данный вид оценки был введен в рамках реализации Программы поэтапного совершенствования системы оплаты труда при оказании государственных (муниципальных) услуг на 2012–2018 годы.¹⁶³ Порядок проведения оценки эффективности деятельности учреждений, их руководителей и работников, включая создание и порядок работы оценочной комиссии, критерии оценки, установление балльной системы оценок, рассмотрение отчетов (докладов) руководителей, работников профильными подразделениями, подготовку заключений о степени эффективности и результативности деятельности учреждения, их руководителя и работников, подготовку рекомендаций по результатам полученной

¹⁶² Об утверждении Основных направлений разработки и внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности и Плана-графика реализации пилотного проекта по разработке и внедрению системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности: распоряжение Правительства РФ от 17 мая 2016 года № 934-р. Официальный сайт Правительства России. URL: <http://government.ru/docs/all/106068/> (дата обращения: 01.09.2018).

¹⁶³ Программа поэтапного совершенствования системы оплаты труда при оказании государственных (муниципальных) услуг на 2012–2018 годы: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2012 года № 2190-р. Официальный сайт Правительства РФ. URL: <http://government.ru/docs/all/85095/> (дата обращения: 01.09.2018).

оценки, определяют публично-правовые образования самостоятельно на основе рекомендаций федеральных отраслевых органов исполнительной власти в сфере образования, культуры, здравоохранения, социального обслуживания¹⁶⁴.

Показатели эффективности деятельности учреждений и их руководителей должны характеризовать: основную деятельность учреждения; финансово-экономическую деятельность учреждения (в том числе по оказанию услуг и выполнения государственного или муниципального задания),

¹⁶⁴ Об утверждении Методических рекомендаций по разработке органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления показателей эффективности деятельности подведомственных государственных (муниципальных) учреждений, их руководителей и работников по видам учреждений и основным категориям работников: приказ Минздрава России от 28.06.2013 № 421. Профессиональная справочная система Кодекс: офиц. сайт. URL: <http://docs.cntd.ru/document/499032957> (дата обращения: 21.09.2018); Об утверждении Методических рекомендаций по разработке органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления показателей эффективности деятельности подведомственных учреждений культуры, их руководителей и работников по видам учреждений и основным категориям работников: приказ Минкультуры России от 28 июня 2013 г. № 920. Профессиональная справочная система Кодекс: офиц. сайт. URL: <http://docs.cntd.ru/document/499032358> (дата обращения: 21.09.2018); О методических рекомендациях по разработке органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления показателей эффективности деятельности подведомственных государственных (муниципальных) учреждений социального обслуживания населения, их руководителей и работников по видам учреждений и основным категориям работников: приказ Минтруда России от 1 июля 2013 г. № 287. Профессиональная справочная система Кодекс: офиц. сайт. URL: <http://docs.cntd.ru/document/456000112> (дата обращения: 21.09.2018); О разработке показателей эффективности деятельности государственных (муниципальных) учреждений в сфере образования, их руководителей и работников: письмо Минобрнауки России от 20 июня 2013 года № АП-1073/02. Профессиональная справочная система Кодекс: Офиц. сайт. URL: <http://docs.cntd.ru/document/499040743> (дата обращения: 21.09.2018).

деятельность учреждения (руководителя), направленную на работу с кадрами.

Рекомендуется проводить оценку выполнения целевых показателей эффективности деятельности учреждений не реже 1 раза в год, их руководителей и работников – ежеквартально в соответствии с установленными критериями оценки их деятельности, путем суммирования баллов за отчетный период и формирования рейтинговых таблиц.

Второй вид технологий оценки представляет собой оценку качества оказания государственных и муниципальных услуг. В настоящее время данная оценка проводится во всех публично-правовых образованиях и организуется в виде:

1. Для услуг, оказываемых органами государственной власти и местного самоуправления, – в виде мониторинга качества оказания государственных или муниципальных услуг и (или) социологического опроса населения. Необходимо отметить, критерии и формы оценивания устанавливаются публично-правовыми образованиями самостоятельно и могут существенно отличаться. Сбор мнений граждан может осуществляться как в традиционной форме (анкетирование, интервьюирование), так и с использованием ИКТ-технологий (смс-сообщения получателям услуг с просьбой оценить качество услуги; опрос через электронные терминалы или иные устройства, расположенные непосредственно в местах предоставления услуг; опрос через специализированный ресурс в сети Интернет – сайт «Ваш контроль» (www.vashkontrol.ru), а также на Едином портале государственных и муниципальных услуг).

2. Отдельно предусмотрена система оценки государственных и муниципальных услуг, которые оказываются учреждениями социальной сферы. Она проводится в форме независимой оценки качества. Технология независимой оценки качества, в основном, определена федеральным законодательством и является одной из форм общественного контроля и предоставления гражданам информации о качестве оказания услуг организациями культуры,

учреждениями и предприятиями социального обслуживания, медицинскими организациями, учреждений, ведущих образовательную деятельность (делится на независимую оценку образовательной деятельности и независимую оценку качества подготовки)¹⁶⁵. Координация деятельности по проведению технологий независимой оценки оказания услуг, методическое обеспечение в сферах: культуры, социального обслуживания, охраны здоровья, образования, осуществляются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социальной защиты населения, в порядке, установленном Правительством РФ.

¹⁶⁵ О мероприятиях по реализации государственной социальной политики: указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 г. № 597. Официальный сетевой ресурс Президента России: офиц. сайт. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/35261> (дата обращения: 01.08.2018); О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями в сфере культуры, социального обслуживания, охраны здоровья и образования: федеральный закон от 21.07.2014 №256-ФЗ. Официальный сетевой ресурс Президента России: офиц. сайт. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/38790> (дата обращения: 09.04.2018); Основы законодательства Российской Федерации о культуре: Закон Российской Федерации: федеральный закон от 09.10.1992 № 3612-1 (статья 36.1). Законодательство Российской Федерации: сборник основных федеральных законов: офиц. сайт. URL: <https://fzrf.su/zakon/o-kulture-n-3612-1/> (дата обращения: 09.04.2018); Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: федеральный закон (статья 79.1). Законодательство Российской Федерации: сборник основных федеральных законов: офиц. сайт. URL: <https://fzrf.su/zakon/ob-ohrane-zdorovya-grazhdan-323-fz/> (дата обращения: 09.04.2018); Об образовании в Российской Федерации: федеральный закон (статья 95.2): Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ. Официальный сетевой ресурс Президента России: офиц. сайт. URL: <http://government.ru/activities/selection/525/20175/> (дата обращения: 09.04.2018); Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации: федеральный закон (статья 23.1): федеральный закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ. Официальный сетевой ресурс Президента России: офиц. сайт. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/38016> (дата обращения: 09.04.2018).

3. Более подробно технологии независимой оценки описаны в ведомственных нормативных актах¹⁶⁶. Для оценки условий оказания услуг в сфере культуры предусмотрены 16 показателей, в социальном обслуживании в зависимости от типа учреждения от 26 до 33 показателей, в здравоохранении установлены 17–18 показателей для медицинских организаций, оказывающих разные виды помощи, в образовании – 16 показателей¹⁶⁷. Результаты оценки учитываются в докладах об эффективности деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, органах местного самоуправления муниципальных районов и городских округов.

Третий вид технологий оценки – оценка гражданами эффективности деятельности руководителей с учетом качества предоставления ими государственных услуг. Федеральное законодательство устанавливает правила оценки гражданами эффективности деятельности руководителей и перечень государственных услуг, которые попадают под оценку. Этот вид оценки проводится по установленному перечню услуг в отношении:

¹⁶⁶ Об утверждении показателей, характеризующих общие критерии оценки качества оказания услуг организациями культуры: приказ Минкультуры России от 25.02.2015 № 288. Минтруд России: офиц. сайт. URL: <https://rosmintrud.ru/docs/mintrud/analytics/66> (дата обращения: 09.04.2018); Об утверждении показателей, характеризующих общие критерии оценки качества оказания услуг организациями социального обслуживания: приказ Минтруда России от 25.02.2015 № 288. Минтруд России: офиц. сайт. URL: <https://rosmintrud.ru/docs/mintrud/orders/339> (дата обращения: 09.04.2018); Об утверждении показателей, характеризующих общие критерии оценки качества оказания услуг медицинскими организациями: приказ Минздрава России от 28.11.2014 № 787н. Минтруд России: офиц. сайт. URL: <https://rosmintrud.ru/docs/27> (дата обращения: 09.04.2018); Об утверждении показателей, характеризующих общие критерии оценки качества образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность : приказ Минобрнауки России от 05.12.2014 № 1547. Минтруд России: офиц. сайт. URL: <https://rosmintrud.ru/docs/mintrud/analytics/63> (дата обращения: 09.04.2018).

¹⁶⁷ О функционировании системы независимой оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги: доклад Минтруда (февраль 2017). Минтруд России: офиц. сайт. URL: <https://rosmintrud.ru/nsok/20/9> (дата обращения: 20.03.2018 г.).

1) руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений)¹⁶⁸;

2) руководителей органов местного самоуправления муниципальных образований, унитарных предприятий и учреждений, действующих на региональном и муниципальном уровнях, акционерных обществ, у которых контрольный пакет акций находится в собственности субъекта или в муниципальной собственности¹⁶⁹;

3) руководителей многофункциональных центров.

В ходе проведения оценки выявляется мнение гражданина о качестве предоставления государственных (муниципальных) услуг по 5-балльной шкале) по следующим основным критериям: время предоставления услуг;

¹⁶⁸ Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей: постановление Правительства РФ от 12 декабря 2012 г. № 1284. Официальный интернет-портал правовой информации офиц. сайт. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&№d=102161532> (дата обращения: 20.03.2018 г.).

¹⁶⁹ Об оценке населением эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, унитарных предприятий и учреждений, действующих на региональном и муниципальном уровнях, акционерных обществ, контрольный пакет акций которых находится в собственности Свердловской области или в муниципальной собственности, осуществляющих оказание услуг населению муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области: указ Губернатора Свердловской области от 21.04.2014 № 202-УГ. Офиц. интернет-портал правовой информации: офиц. сайт. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/6600201610140004> (дата обращения: 20.09.2018).

время ожидания в очереди; вежливость и компетентность сотрудника, взаимодействующего с заявителем; комфортность условий в помещении, в котором предоставлены услуги; доступность информации о порядке предоставления услуг. Для оценки услуг, предоставляемых в электронном виде, используются такие критерии качества, как доступность информации о порядке предоставления услуг, доступность электронных форм документов, необходимых для предоставления услуг, доступность инструментов совершения в электронном виде платежей, необходимых для получения услуг и других¹⁷⁰.

Неудовлетворительная оценка населением качества оказания государственных услуг является одним из критериев принятия решения о досрочном прекращении исполнения своих должностных обязанностей руководителями.

Четвертый вид оценки – оценка реализации программ и проектов. Технологию оценки государственных и муниципальных программ и проектов каждое публично-правовое образование устанавливает самостоятельно. Однако основные принципы оценки заложены на федеральном уровне. Если рассматривать оценку реализации программ, то ее основные направления определены в Методических указаниях по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации¹⁷¹. Данные методические указа-

¹⁷⁰ Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей: постановление Правительства РФ от 12 декабря 2012 г. № 1284. Официальный интернет-портал правовой информации: официальный сайт. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&№d=102161532> (дата обращения: 20.09.2018).

¹⁷¹ Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации: приказ Минэкономразвития России от 16.09.2016 № 582. Профессиональная справочная система «Кодекс»: официальный сайт. URL: <http://docs.cntd.ru/document/420377385> (дата обращения: 20.09.2018)

ния предполагают три технологии оценки: мониторинг, подготовка отчетов (годовых отчетов о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы, докладов о ходе реализации государственной программы) и контроль реализации и оценку эффективности государственной программы.

Объектом мониторинга являются наступление контрольных событий государственной программы в установленные и ожидаемые сроки, сведения о кассовом исполнении и объемах заключенных государственных контрактов по государственной программе на отчетную дату, а также ход реализации мероприятий детального плана-графика реализации государственной программы и причины невыполнения сроков мероприятий и контрольных событий, объемов финансирования мероприятий. Ежеквартально, не позднее 15-го числа месяца, следующего за отчетным кварталом (за исключением IV квартала), участники и соисполнители государственной программы заполняют необходимую информацию в форме мониторинга реализации государственной программы на портале госпрограмм.¹⁷²

Методика оценки эффективности государственной программы представляет собой алгоритм оценки в процессе и по итогам реализации программы. Методику оценки эффективности разрабатывает ответственный исполнитель программы (исполнительный орган государственной власти), он также использует методику эффективности в целях внутреннего контроля за исполнением хода реализации государственной программы. Методика должна быть основана на оценке результативности государственной программы с учетом объема ресурсов, направленных на ее реализацию, а также реализовавшихся рисков и социально-экономических эффектов, оказывающих влияние на изменение соответствующей сферы социально-экономического развития Российской Федерации. Методика оценки эффективности государственной

¹⁷² Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации: приказ Минэкономразвития России от 16.09.2016 № 582. Профессиональная справочная система «Кодекс»: офиц. сайт. URL: <http://docs.cntd.ru/document/420377385> (дата обращения: 20.09.2018)

ной программы включает проведение оценки: 1) степени достижения целей и решения задач подпрограмм и государственной программы в целом; 2) степени соответствия запланированному уровню затрат и эффективности использования средств федерального бюджета; 3) степени реализации ведомственных целевых программ и основных мероприятий (достижения ожидаемых непосредственных результатов их реализации).

Требования к оценке реализации проектов на федеральном уровне содержатся в Положении об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации. Положение предусматривает проведение мониторинга реализации приоритетных проектов (программ), а также плановых оценок и иных контрольных мероприятий. Мониторинг представляет собой систему мероприятий по измерению фактических параметров приоритетных проектов (программ), расчету отклонения фактических параметров приоритетных проектов (программ) от плановых, анализу их причин, прогнозированию хода реализации приоритетных проектов (программ), принятию управленческих решений по определению, согласованию и реализации возможных корректирующих воздействий¹⁷³. Он проводится в отношении: а) паспорта приоритетного проекта (программы); б) сводного плана приоритетного проекта (программы); в) рабочего плана приоритетного проекта (программы).

Мониторинг реализации приоритетных проектов (программ) осуществляют: руководитель приоритетного проекта (программы); проектный комитет; президиум Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам; федеральный проектный офис. Руководителем приоритетного проекта (программы) подготавливается ежегодный отчет о ходе его реализации в сроки, определенные сводным планом

¹⁷³ Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 15 октября 2016 года №1050. Профессиональная справочная система «Кодекс»: офиц. сайт. URL: <http://docs.cntd.ru/document/420377385> (дата обращения: 01.10.2018)

приоритетного проекта (программы). После одобрения проектным комитетом указанный отчет публикуется функциональным заказчиком приоритетного проекта (программы). Ежегодный сводный отчет о ходе реализации портфеля приоритетных проектов (программ) подготавливается федеральным проектным офисом и публикуется по итогам одобрения президиумом Совета.

Плановые оценки и иные контрольные мероприятия в отношении реализуемых приоритетных проектов (программ) могут проводиться различными субъектами. Федеральным проектным офисом проводятся:

1. плановые оценки – ежегодная комплексная оценка приоритетного проекта (программы); оперативная оценка хода реализации приоритетного проекта (программы) при прохождении ключевых этапов и контрольных точек, в том числе в отношении достижения ожидаемых результатов и выгод приоритетного проекта (программы); оценка успешности и итогов реализации приоритетного проекта (программы);

2. экстренная углубленная оценка или иное контрольное мероприятие в целях разрешения кризисной ситуации, связанной с реализацией приоритетного проекта (программы), а также оперативная оценка реализации антикризисных мероприятий.

Также плановые оценки, проверки и иные контрольные мероприятия могут проводиться органами государственной власти, а также государственными и иными организациями в соответствии с установленным с планом согласований и контрольных мероприятий приоритетного проекта (программы).

По итогам проведенных оценок и иных контрольных мероприятий Президент Российской Федерации, Совет, Правительство Российской Федерации, президиум Совета, проектный комитет могут принять решения о внесении изменений в паспорт, сводный план, рабочий план приоритетного про-

екта (программы)¹⁷⁴.

Пятый вид технологий оценки – оценка профессиональной служебной деятельности государственных и муниципальных служащих. Внедрение механизмов оценки профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих является одним из приоритетных направлений совершенствования кадровой политики на государственной гражданской службе в соответствии с подпунктом «р» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». Технологии оценки профессиональной служебной деятельности государственных и муниципальных служащих определяются органами государственной власти и местного самоуправления самостоятельно. Министерство труда и социального развития РФ рекомендует проводить комплексную оценку профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих, которая включает в себя:

— оценку квалификации гражданского служащего (соответствия уровня и направления подготовки (специальности) профессионального образования, стажа гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажа (опыта) работы по специальности, направлению подготовки, профессиональных знаний и навыков гражданского служащего квалификационным требованиям к должности гражданской службы);

оценку профессиональных качеств гражданского служащего (соответствия профессиональных качеств гражданского служащего модели профессиональных качеств);

оценку эффективности и результативности профессиональной служеб-

¹⁷⁴ Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 15 октября 2016 года №1050. Профессиональная справочная система «Кодекс»: офиц. сайт. URL: <http://docs.cntd.ru/document/420377385> (дата обращения: 01.10.2018).

ной деятельности гражданского служащего, в том числе общественную оценку (соответствия эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего показателям эффективности и результативности)¹⁷⁵.

Оценка эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего заключается в оценке способностей гражданского служащего к достижению поставленных целей, выполнению задач и реализации планов в полном объеме с требуемым качеством в установленный срок при оптимальном использовании организационных, кадровых, финансовых, информационных и других типов ресурсов, имеющихся в распоряжении государственного органа. Она проводится путем сопоставления значений показателей, отражающих планируемый и достигнутый результат профессиональной служебной деятельности отдельных гражданских служащих, структурных подразделений государственного органа и государственного органа в целом по завершению установленного отчетного периода.

Кроме обязательных видов оценки, предусмотренных правовыми актами РФ, для оценивания государственного и муниципального управления применяется рейтингование – составление различных индексов и рейтингов. По уровню оценки можно выделить: международные и национальные индексы и рейтинги. В основном, данную оценку деятельности органов управления публично-правовых образований проводят специализированные субъекты – экспертные сообщества и организации.

В настоящее время можно отметить работу как зарубежных, так и российских независимых агентств в данной сфере. В мировой практике значительное влияние в данном вопросе имеет ряд неправительственных организаций, которые составляют различные рейтинги по оценке национальных

¹⁷⁵ Методический инструментарий по внедрению системы комплексной оценки профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих (включая общественную оценку) от 23.08.2017. Минтруд России: офиц. сайт. URL: <https://rosmintrud.ru/programms/gossluzhba/16/4> (дата обращения: 20.03.2018).

государств. Во-первых, значительная роль в этой сфере принадлежит международным неправительственным организациям (МНО). Например, МНО World Justice Project формирует Индекс открытости правительства в странах мира; МНО Freedom House на основе ежегодных исследований составляет рейтинг состояния свободы средств массовой информации в странах мира; МНО Transparency International проводит глобальное исследование стран мира по показателю распространённости коррупции в государственном секторе и на его основе составляет рейтинг государств по Индексу восприятия коррупции и т. д. Для межстрановой оценки часто используется интегральный показатель – индекс GRICS, показатель которого состоит из шести индексов, таких как: индекс гражданских свобод, политических прав и участия граждан; индекс политической стабильности; индекс качества оказываемых услуг и эффективности правительства; индекс качества законодательства; индекс уровня доверия и исполнимости гражданами законов; индекс контроля коррупции в обществе¹⁷⁶.

Во-вторых, оценкой занимаются и специализированные коммерческие организации. Так, аналитическое подразделение британского журнала Economist Исследовательская компания The Economist Intelligence Unit ежегодно составляет ряд рейтингов – рейтинг городов мира по уровню качества жизни, рейтинг качества смерти в странах мира, рейтинг стран по уровню продовольственной безопасности, по уровню благоприятных условий ведения бизнеса и других¹⁷⁷.

В России также появилась подобная практика. Рейтинги составляются как уполномоченными органами государственной власти, так и независимыми некоммерческими организациями. Среди них можно выделить:

¹⁷⁶ Governance Research Indicator Country Snapshot (GRICS). WORLD BANK GROUP. URL: <http://ieg.worldbankgroup.org/evaluations/public-sector-reform> (дата обращения: 29.09.2018).

¹⁷⁷ Рейтинги стран и регионов. Гуманитарные технологии: аналитический портал. URL: <http://gtmarket.ru/research/countries-rnning> (дата обращения: 01.10.2018).

1) Рейтинговое агентство «РИА Рейтинг» медиагруппы МИА «Россия сегодня» формирует более десяти различных рейтингов, среди которых:

— Рейтинг социально-экономического положения субъектов РФ построен на основе агрегирования ключевых показателей регионального развития, позволяет дать ответ на вопрос о позициях того или иного региона на экономической карте России, определить диспропорции в уровне регионального развития. В рейтинге учитываются показатели масштаба и эффективности экономики, показатели социальной и бюджетной сферы¹⁷⁸.

— Рейтинг регионов по качеству жизни строится на основе комплексного учета различных показателей, фиксирующих фактическое состояние тех или иных аспектов условий жизни, ситуации в социальной сфере. На основе учитываемых 72 индикаторов рассчитан рейтинговый балл, который выступает в качестве оценки межрегиональных различий и критерия ранжирования регионов¹⁷⁹.

— Рейтинг регионов по уровню жизни семей рассчитывается по остатку денежных средств семьи, получаемых в виде заработной платы, после минимальных расходов на основании данных Росстата. В качестве минимального уровня затрат использовался региональный прожиточный минимум¹⁸⁰.

2) Рейтинговое агентство Эксперт РА – Рейтинг инвестиционной привлекательности регионов России (с 1996 года). Он направлен на сравне-

¹⁷⁸ Рейтинг социально-экономического положения субъектов РФ по итогам 2017 года. Россия сегодня. РИА Рейтинг: электронный ресурс. URL: <http://riarating.ru/infografika/20180523/630091878.html> (дата обращения: 01.10.2018).

¹⁷⁹ Рейтинг регионов по качеству жизни по итогам 2017 года. Россия сегодня. РИА Рейтинг: электронный ресурс. 2018. URL: <http://riarating.ru/regioNes/20180214/630082372.html> (дата обращения: 01.10.2018).

¹⁸⁰ Рейтинг регионов по уровню жизни семей субъектов РФ по итогам 2017 года. Россия сегодня. РИА Рейтинг: электронный ресурс. 2018 URL: <http://riarating.ru/regioNes/20180607/630096049.html> (дата обращения: 01.10.2018).

ние преимуществ и недостатков инвестиционного климата субъектов федерации, выработку предложений для дальнейшей деятельности региональных властей по улучшению позиций своих регионов в рейтинге. Рейтинг составляется на основе статистических данных и в настоящее время оценивает потенциалы регионов (финансовый, инфраструктурный, инновационный, туристический, трудовой и др.) и интегральный риск. В рейтинговой шкале лучший результат - 1А (высокий потенциал - минимальный риск), худший - 3D (низкий потенциал - экстремальный риск)¹⁸¹.

3) Агентство стратегических инициатив – Национальный рейтинг состояния инвестиционного климата (с 2014 года). Данный рейтинг оценивает усилия региональных властей по созданию благоприятных условий ведения бизнеса и выявляет лучшие практики, а его результаты стимулируют конкуренцию в борьбе за инвестиции на региональном уровне. Составляется на основе 45 индикаторов по четырем направлениям: «регуляторная среда», «институты для бизнеса», «инфраструктура и ресурсы», «поддержка малого предпринимательства». В каждом регионе Агентство формирует базы экспертов, в которые входят представители таких объединений как «Опора России», Торгово-промышленная палата и др., а также бизнеса. Всего рейтинг составляется на основе опроса более 400 тыс. экспертов и респондентов.¹⁸²

4) Общероссийская Общественная организация «Зеленый патруль» – Экологический рейтинг субъектов Российской Федерации. Идеология рейтинга сформирована с учетом принципов устойчивого развития в соответствии с Декларацией Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 г.)¹⁸³.

¹⁸¹ Как измеряют инвестиционный рейтинг регионов. ТАСС. 2017. URL: <https://tass.ru/info/4846319> (дата обращения: 01.10.2018).

¹⁸² Национальный рейтинг состояния инвестиционного климата в субъектах РФ. 2018. URL: <https://asi.ru/investclimate/rating/> (дата обращения: 01.10.2018).

¹⁸³ Экологический рейтинг субъектов Российской Федерации. Общероссийская общественная организация «Зеленый патруль» 2018. URL: <http://green-pra>

5) Национальное рейтинговое агентство (НРА) – Рейтинг инвестиционной привлекательности регионов РФ (с 2013 года). Он является дистанционным (данные берутся на основе официальной статистики и экспертных оценок, а не по итогам опросов на местах), учитывает семь факторов: региональную инфраструктуру, производственный потенциал, внутренний рынок, институциональную среду, финансовую устойчивость, трудовые ресурсы и географическое положение с учетом ресурсной базы. Шкала инвестиционной привлекательности – от IC1 (высший рейтинг) до IC9 (низший).

б) Автоматизированная информационная система «Инфометр»¹⁸⁴ - мониторинг государственных баз данных. В работу сервиса положен метод веб-контент анализа: содержание сайтов изучается в режиме онлайн для определения наличия или отсутствия количественных и качественных характеристик, содержащихся в требованиях законодательных документов с учетом полноты, актуальности, навигационной и форматной доступности, социальной значимости контента, а также компетенции самих органов власти.

7) Официальный портал bus.gov.ru – Топ рейтинг субъектов Российской Федерации (муниципальных образований) по оценке качества услуг в сфере здравоохранения, образования, культуры, социального обслуживания¹⁸⁵.

Причина разработки анализируемых технологий – это потребность общества в оценке различных программ, проектов, деятельности должностных лиц и политик. При этом основная цель – это максимальное достижение цели и результатов деятельности органами власти и подведомственными им организациями. Это позволяет отнести эти виды технологий к концептам управ-

trol.ru/sites/default/files/styles/prezentaciya_reytinga_point_new_zamena_tablicy_1_slayd_fon.pdf (дата обращения: 01.10.2018).

¹⁸⁴ Автоматизированная информационная система «Инфометр». 2018. URL: <http://infometer.org/> (дата обращения: 01.10.2018).

¹⁸⁵ Официальный сайт для размещения информации о государственных (муниципальных) учреждениях. 2018. URL: <http://bus.gov.ru/pub/top-ppo> (дата обращения: 01.10.2018).

ления по целям и результатам, реализация которых на практике, несомненно, интегрирована. Технологии оценки можно разделить на несколько видов: во-первых, по предметам оценок - результаты деятельности органов управления либо должностных лиц по реализации одного или нескольких полномочий или функций; во-вторых, по оценке качества оказания государственных и муниципальных услуг. Также возможна классификация технологий оценки по следующим характеристикам: по уровню публично-правового управления (на уровнях государства в целом, регионов, муниципальных образований); по периоду оценивания (текущая (периодическая) и итоговая (по результатам реализации программ или проектов)); по предмету оценки (эффективности или результативности деятельности органов власти и должностных лиц; развития отдельных сфер жизнедеятельности публичного образования; реализации программ и проектов и правовая оценка деятельности).

Несмотря на различие технологий по видам оценки, их объединяют следующие концептуальные характеристики. Это цель осуществления технологий - повышение результативности и эффективности деятельности органов власти и должностных лиц. Далее, эти виды технологий разрабатывают и реализуют конкретные субъекты, как правило, органы власти. При осуществлении любой технологии оценки они обязаны соблюдать этапы и сроки, установленные нормативными правовыми актами. Организация конкретных действий или процедур осуществляется на основе полномочий субъектов, реализующих конкретные технологии оценки, и представляет собой конкретные алгоритмы. Помимо органов власти в разных видах оценок, позволяющих оценить степень эффективности и результативности, принимают участие специализированные субъекты – экспертные сообщества и организации, а также представители гражданского общества. Показатели для оценки эффективности деятельности чего –либо или кого – либо производны от компетенций субъектов, осуществляющих конкретную технологию. Спецификой этих технологий является автоматизированный сбор и анализ данных, автоматизированная информационная система. Исходя из принципа открытости дея-

тельности органов власти, большинство полученных результатов размещаются на соответствующих сайтах. Для каждого вида оценивания применяются разные методы (количественные, качественные), рейтингование, т.е. составление различных индексов и рейтингов. Субъекты технологий оценки имеют определенную самостоятельность. Но, однако, основные принципы разных видов оценок определены на федеральном уровне, для соблюдения таких принципов и упорядочивания действий соответствующими федеральными органами власти разрабатываются методические указания. По результатам разных видов оценок вышестоящими органами власти принимаются управленческие решения.

2.3. ТЕХНОЛОГИИ УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ В ПУБЛИЧНОМ УПРАВЛЕНИИ

Основополагающие положения в сфере взаимодействия государства и общества содержатся в Конституции РФ 1993 г., где в ст. 3 четко установлено, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть как непосредственно, так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления¹⁸⁶.

Участие населения в публичном управлении остается одним из наиболее актуальных вопросов на современном этапе развития российского государства. Особое внимание при этом обращается на формы участия граждан в осуществлении управления государством, их права и обязанности при реализации данных форм, а также правовые последствия.

В соответствии с этим можно выделить технологии участия населения

¹⁸⁶ Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (с поправками): официальный сайт. URL: <http://constitution.garant.ru> (дата обращения: 19.05.2018).

в публичном управлении:

1) Технологии индивидуального и группового участия: через общественные организации, политические партии и объединения.

2) По статусу участников можно выделить технологии, в которых принимает участие: население, проживающее на определенной территории; граждане, наделенные активным или пассивным избирательным правом; граждане, наделенные специальным статусом (например, независимые эксперты, члены общественных палат и советов); представители различных институтов гражданского общества (бизнеса, общественных объединений, политических партий).

3) Технологии могут предполагать участие населения в публичном управлении как непосредственное (например, референдум), так и опосредованное – путем делегирования своих полномочий органам и должностным лицам через выборы.

4) По функциям управления можно выделить технологии участия населения в планировании, участия в принятии решений, участия в реализации решений, участия в осуществлении контроля.

Рассмотрим указанные технологии более подробно.

Технологии участия в принятии решений можно разделить по степени влияния на принятие решения органами публичного управления: технологии участия граждан с принятием решений, обязательных для исполнения; технологии участия населения в процессе принятия решений органами публичного управления; технологии высказывания мнения населения для последующего принятия решений.

Приведем примеры по технологиям из каждой группы.

1. К технологиям участия граждан с принятием решений, обязательных для исполнения можно отнести референдумы, выборы, голосования по отзыву депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления, по вопросам изменения границ и преобразования муниципальных образований, сходы граждан в малых муниципальных образованиях.

Основными законодательными актами, регулирующими технологии участия граждан в публичном управлении с принятием решений, являются Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», регулирующий технологии проведения выборов и референдумов, Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который регламентирует формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления, Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации», регламентирующий вопросы проведения референдума Российской Федерации.

Рассмотрим технологии проведения референдумов. В структуру технологии проведения референдумов на различных уровнях публичного управления могут входить следующие элементы: это субъекты выдвижения инициативы о проведении референдума; субъекты принятия решения о проведении референдума; субъекты, среди которых проводится референдум; вопросы, по которым может проводиться референдум и вопросы, которые не могут быть вынесены на референдум; принципы и правила проведения; этапы и сроки проведения; правовые последствия проведения. Характеристика отдельных элементов проведения референдумов на уровне РФ, субъектов РФ и муниципальных образований представлена в Таблице 3.

Важной характеристикой референдума является обязательный характер его проведения на территории соответствующего публично-правового образования, что не нуждается в утверждении органами государственной власти, их должностными лицами или органами местного самоуправления.

Таблица 3. Элементы технологии проведения референдумов на различных уровнях публичного управления¹⁸⁷

| Элементы технологии | Референдум РФ | Референдум субъекта РФ | Местный референдум |
|-----------------------------|--|---|--|
| Кто принимает участие | Проводится среди обладающих правом на участие в референдуме граждан РФ, место жительства которых расположено на территории РФ, а также граждан РФ, проживающих или находящихся за пределами территории РФ | Проводится среди обладающих правом на участие в референдуме граждан РФ, место жительства которых расположено на территории субъекта РФ | Проводится среди обладающих правом на участие в референдуме граждан РФ, место жительства которых расположено в границах муниципального образования. |
| По каким вопросам | 1) проект новой Конституции РФ; 2) проект нормативного акта или вопрос, обязательное вынесение на референдум которых предусмотрено международным договором РФ; 3) вопросы, отнесенные к ведению РФ, а также к совместному ведению РФ и субъектов РФ. | Вопросы, находящиеся в ведении субъекта РФ или в совместном ведении РФ и субъектов РФ, за исключением установленных ст.12 67-ФЗ. Законом субъекта РФ могут быть определены вопросы, подлежащие обязательному вынесению на референдум. | Вопросы местного значения, за исключением установленных ст.12 67-ФЗ. Уставом муниципального образования могут быть определены вопросы, подлежащие обязательному вынесению на местный референдум. |
| Кому принадлежит инициатива | 1. не менее чем 2 млн граждан РФ, имеющих право на | 1. избирательное объединение, иное общественное объ- | 1. избирательное объединение, иное общественное объ- |

¹⁸⁷ Составлено авторами

| | | | |
|--|---|---|---|
| <p>тива</p> | <p>участие в референдуме, при условии, что на территории одного субъекта РФ или в совокупности за пределами территории РФ находится место жительства не более 50 тысяч из них</p> <p>2. Конституционное собрание,</p> <p>3. федеральный орган власти.</p> | <p>единение, устав которого предусматривает участие в выборах и (или) референдумах.</p> <p>2. гражданин или группа граждан РФ, имеющие право на участие в референдуме. Количественный состав инициативной группы субъекта РФ устанавливается законом субъекта РФ, но не менее 20 человек.</p> | <p>единение, устав которого предусматривает участие в выборах и (или) референдумах</p> <p>2. гражданин или группа граждан РФ, имеющие право на участие в референдуме. Количественный состав инициативной группы местного референдума устанавливается законом субъекта РФ, но не менее 10 человек.</p> <p>3. совместно представительный орган местного самоуправления и глава местной администрации.</p> |
| <p>Порядок принятия решения о проведении</p> | <p>1. Участники референдума образуют инициативную группу которая должна состоять из региональных подгрупп, создаваемых более чем в половине субъектов РФ, каждая не менее 100 участников референдума.</p> <p>2. Проводится собрание инициативной группы о создании региональной группы, с извещением региональной комиссии не позднее чем за пять</p> | <p>1. Инициативная группа по проведению референдума обращается в избирательную комиссию соответствующего уровня с ходатайством о регистрации группы.</p> <p>2. Комиссия в течение 15 дней со дня поступления ходатайства обязана его рассмотреть и принять решение.</p> <p>3. Законодательный (представительный) орган обязан проверить соответствие вопроса, предлагаемого для вынесения на референдум, требованиям ст.12 67-ФЗ в сроки не более 20 дней со дня поступления в соответствующий орган ходатайства.</p> <p>4. Решение о регистрации инициативной группы принимается в пятнадцатидневный срок со дня признания законодательным (представительным) органом соответствия вопроса, выносимого</p> | |

| | | |
|--|---|--|
| | <p>дней до дня проведения.</p> <p>3. Уполномоченные представители региональной подгруппы обращаются в избирательную комиссию соответствующего субъекта РФ с ходатайством о регистрации региональной подгруппы.</p> <p>4. Избирательная комиссия субъекта РФ незамедлительно уведомляет ЦИК о вопросе (вопросах) референдума.</p> <p>5. ЦИК в течение 10 дней со дня первого такого уведомления проверяет соответствие вопроса (вопросов) референдума требованиям, предусмотренным ст.6 5-ФКЗ, и принимает соответствующее решение.</p> <p>14. Избирательная комиссия субъекта РФ в течение 15 дней со дня получения ходатайства проверяет его соответствие требованиям, предусмотренным 5-ФКЗ, и принимает решение о регистрации или отказе.</p> <p>6. В случае регистрации ре-</p> | <p>на референдум, требованиям ст.12 67-ФЗ.</p> <p>5. Инициативная группа проводит сбор подписей в поддержку данной инициативы, количество которых устанавливается законом субъекта РФ и не может превышать 2% для референдума субъекта РФ и 5 % для местного референдума от числа участников референдума, зарегистрированных на территории проведения референдума.</p> <p>6. Подписные листы и протокол об итогах сбора подписей представляются в комиссию. По окончании проверки подписных листов составляется итоговый протокол, копия которого передается инициативной группе не позднее чем за 2 дня до заседания комиссии.</p> <p>7. Комиссия в течение 15 дней со дня представления инициативной группой по проведению референдума подписных листов и протокола об итогах сбора подписей направляет эти подписные листы, экземпляр протокола и копию своего постановления в законодательный (представительный) орган.</p> <p>8. Назначается законодательным (представительным) органом. Для местного референдума в случае отсутствия указанного органа или непринятия им решения в установленный срок – судом.</p> |
|--|---|--|

гиональных подгрупп более чем в половине субъектов РФ их уполномоченные представители вправе на своем собрании принять решение об обращении в ЦИК с ходатайством о регистрации инициативной группы по проведению референдума и обратиться с указанным ходатайством в ЦИК не позднее чем через два месяца со дня регистрации первой региональной подгруппы.

7. ЦИК устанавливает соответствие ходатайства инициативной группы требованиям 5-ФЗ, в течение 10 дней со дня поступления ходатайства принимает решение о регистрации инициативной группы.

8. Инициативная группа в течение 45 дней после регистрации обязана собрать не менее двух миллионов подписей участников референдума.

9. Подписные листы передаются в ЦИК, который в тече-

| | | | |
|------------------------------------|--|---|---|
| | <p>ние 30 дней проверяет не менее 40% подписей, отобранных путем жеребьевки.</p> <p>10. По итогам проверки ЦИК в течение пяти дней принимает решение о результатах выдвижения инициативы проведения референдума и направляет его президенту страны, уведомляя при этом обе палаты парламента.</p> <p>11. После получения заключения ЦИК Президент РФ в течение 10 дней обращается в Конституционный суд с запросом о соответствии инициативы проведения плебисцита основному закону страны.</p> <p>12. В случае положительного решения суда Президент не позднее чем через 15 дней назначает дату проведения всероссийского референдума.</p> | | |
| Извещение о проведении референдума | Подлежит официальному опубликованию не позднее чем через пять дней со дня его принятия. | Подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не менее чем за 60 дней до дня голосования. | Подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не менее чем за 45 дней до дня голосования. |

| | | | |
|---------------------------|--|--|--|
| | решения о назначении референдума. | | |
| Подведение итогов | <ol style="list-style-type: none"> 1. Голосование считается состоявшимся, если в нем примут участие более половины участников референдума, внесенных в списки участников референдума на территории проведения референдума. 2. Комиссия референдума признает решение принятым на референдуме в случае, если за это решение проголосовало более половины участников референдума, принявших участие в голосовании. | | |
| Опубликование результатов | <ol style="list-style-type: none"> 1. ЦИК направляет предварительные данные о результатах референдума редакциям СМИ по мере поступления этих данных в ЦИК. 2. Официальное опубликование результатов референдума осуществляется ЦИК в течение трех дней со дня подписания ею протокола о результатах референдума. 3. В течение десяти дней со дня подписания протокола о результатах референдума ЦИК в своем официальном печатном органе публикует полные данные, содержащиеся в протоколах всех избирательных комиссий субъектов РФ об ито- | <ol style="list-style-type: none"> 1. Комиссии референдума направляют общие данные о результатах референдума в СМИ в течение одних суток после определения результатов. 2. Официальное опубликование результатов, голосов участников референдума, поданных по позициям «Да» и «Нет» («За» и «Против»), осуществляется комиссией не позднее чем через один месяц со дня голосования. 3. Официальное опубликование (обнародование) полных данных о результатах осуществляется: для референдума РФ - в течение трех месяцев со дня голосования; для референдума субъекта РФ, местного референдума -- в течение двух месяцев со дня голосования. 4. В течение трех месяцев со дня официального опубликования (обнародования) полных данных о результатах они размещаются в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». | |

| | | |
|----------------------------------|---|--|
| | <p>гах голосования.</p> <p>5. Избирательная комиссия субъекта РФ не позднее чем через три недели со дня голосования осуществляет официальное опубликование данных, содержащихся в протоколах всех территориальных и участковых комиссий об итогах голосования, в региональном государственном периодическом печатном издании.</p> <p>4. В течение двух месяцев со дня голосования ЦИК в своем официальном печатном органе публикует информацию, включающую в себя полные данные о результатах референдума.</p> <p>5. Не позднее чем через семь дней со дня такого опубликования указанные данные размещаются ЦИК в сети «Интернет».</p> | |
| <p>Вступление в силу решения</p> | <p>Решение вступает в силу со дня официального опубликования ЦИК результатов референ-</p> | <p>Решение является обязательным и не нуждается в дополнительном утверждении, действует на всей территории проведения референдума.</p> |

| | | |
|--|--|---|
| | <p>дума. Решение является общеобязательным и не нуждается в дополнительном утверждении, действует на всей территории РФ.</p> | <p>Решение подлежит регистрации соответственно в органе государственной власти субъекта РФ, органе местного самоуправления.</p> |
|--|--|---|

2. Технологии участия населения в процессе принятия решений органами публичного управления. К ним можно отнести публичные и общественные слушания, общественные обсуждения, оценку регулирующего воздействия, независимые экспертизы. Характеристики некоторых технологий, участниками которых может быть широкий круг субъектов, представлены в Таблице 4.

Общей задачей технологий участия населения в процессе принятия решений органами публичного управления выступает обеспечение учета общественного мнения при подготовке проектов нормативных правовых актов различного уровня. В то же время итоги применения этих технологий носят для органов управления публично-правовых образований рекомендательный характер.

Рассмотрим технологии участия населения в контроле за деятельностью органов публичного управления. Одной из основных форм участия населения в контроле за деятельностью органов публичного управления в РФ является общественный контроль. Его задачей является в том числе общественная оценка деятельности органов и организаций, осуществляющих публичные полномочия, в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций, которая проводится для наблюдения за их деятельностью, а также общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений¹⁸⁸.

Правовой основой осуществления общественного контроля выступает Федеральный закон от 21 июля 2014 г. 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». В то же время осуществление обще-

¹⁸⁸ Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федеральный закон от 21 июля 2014 г. 212-ФЗ: Официальный сайт компании ГАРАНТ: URL: <http://base.garant.ru/70700452/5633a92d35b966c2ba2f1e859e7bdd69/#ixzz5TKfhNIOP> (дата обращения: 12.09.2018).

ственного контроля в ряде сфер (в основном, обеспечения безопасности и правопорядка) регулируется отдельными федеральными законами. Например, статьей 50 Федерального закона от 07.02.2011 «О полиции», в которую включены нормы об организации общественного контроля за деятельностью полиции; статьей 68 Федерального закона «Об охране окружающей среды», где указано об организации общественного экологического контроля.

Осуществлять общественный контроль могут:

— граждане РФ лично в качестве общественных инспекторов и общественных экспертов;

— граждане РФ в составе общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций, в том числе профессиональных союзов и общественных объединений потребителей;

— специально созданные субъекты: Общественная палата РФ; общественные палаты субъектов РФ; общественные палаты (советы) муниципальных образований; общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов РФ; общественные наблюдательные комиссии; общественные инспекции; группы общественного контроля; иные организационные структуры общественного контроля.

Общественный контроль осуществляется в различных формах (см. Таблицу 4).

В основном порядок реализации этих технологий определяется организаторами общественного контроля.

Таблица 4. Технологии участия населения в процессе принятия решений органами публичного управления¹⁸⁹

| Элементы технологии | Публичные и общественные слушания | Оценка регулирующего и фактического воздействия | Общественные обсуждения законопроектов |
|---------------------------------------|--|---|--|
| Правовые основы реализации технологии | Федеральный закон от 21 июля 2014 г. 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» 131-ФЗ, другие федеральные законы, например, Градостроительный кодекс Российской Федерации (ст. 28, 31, 39, 40, 46) | Федеральный закон от 2 июля 2013 г. № 176-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статьи 7 и 46 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» Постановления Правительства Российской Федерации ¹⁹⁰ | Указ Президента Российской Федерации от 9 февраля 2011 г. 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов»; Постановление Правительства РФ от 25 августа 2012 г. 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах |

¹⁸⁹ Составлена авторами

¹⁹⁰ О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 30 января 2015 г. № 83: Официальный сайт компании ГАРАНТ: URL: <http://base.garant.ru/70700452/5633a92d35b966c2ba2f1e859e7bdd69/#ixzz5TKfhNIOP> (дата обращения: 12.09.2018); О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Рос-

| | | | |
|--|--|--|------------------------------|
| | | Приказы Министерства экономического развития РФ ¹⁹¹ | их общественного обсуждения» |
|--|--|--|------------------------------|

сийской Федерации: постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318 (ред. от 07.10.2017). Официальный сайт компании ГАРАНТ. URL: <http://base.garant.ru/70700452/5633a92d35b966c2ba2f1e859e7bdd69/#ixzz5TKfhNIOP> (дата обращения: 18.09.2018);

О мерах по совершенствованию подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, устанавливающих не относящиеся к сфере технического регулирования обязательные требования: постановление Правительства Российской Федерации № 421 от 2 мая 2012 года. Официальный сайт компании ГАРАНТ. URL: <http://base.garant.ru/70700452/5633a92d35b966c2ba2f1e859e7bdd69/#ixzz5TKfhNIOP> (дата обращения: 18.09.2018).

¹⁹¹ Об утверждении методики оценки стандартных издержек субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, возникающих в связи с исполнением требований регулирования: приказ Минэкономразвития РФ от 22 сентября 2015 г. № 669. Официальный сайт компании «Консультант». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_189207/(дата обращения: 28.09.2018); Об утверждении методики оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, формы проекта плана проведения федеральным органом исполнительной власти оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, формы отчета об оценке фактического воздействия нормативного правового акта, формы заключения об оценке фактического воздействия нормативного правового акта: приказ Министерства экономического развития РФ от 11 ноября 2015 г. № 830. Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/420320139> (дата обращения: 28.09.2018); Об утверждении методики проведения публичных (общественных) консультаций (обсуждений)» и рекомендации по оценке фактического воздействия нормативных правовых актов: приказ Минэкономразвития России от 07.07.2015 № 454. Сайт «Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации. URL: <http://legalacts.ru/doc/prikaz-minekonomrazvitija-rossii-ot-07072015-n-454-ob-utverzhdanii/> (дата обращения: 13.09.2018).

| | | | |
|---|--|---|---|
| На каком уровне публичного управления применяется | <ul style="list-style-type: none"> — Федеральный; — Субъектов РФ; — Муниципальный. | <ul style="list-style-type: none"> — Федеральный; — Субъектов РФ; — Муниципальный (обязательно для городских округов и муниципальных районов, установленных субъектом РФ). | <ul style="list-style-type: none"> — Федеральный; — Могут быть предусмотрены на уровне субъекта РФ. |
| Кто определяет порядок проведения | <p>Порядок проведения общественных (публичных) слушаний и определения их результатов устанавливается их организатором.</p> <p>Для муниципальных образований определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.</p> | Определяет публично-правовое образование своим нормативным правовым актом. | Разработчик проекта |
| Цель | Обсуждение вопросов, касающихся деятельности органов и организаций, осуществляющими публичные полномочия, и имеющих особую общественную значимость либо затрагивающих права и свободы | ОРВ - Анализ проектов нормативно-правовых актов с целью выявить в них положения, приводящие к избыточным административным и другим ограничениям в деятельности предпринимателей, а также к | Проводится в целях совершенствования законотворческой деятельности и обеспечения учета общественного мнения при подготовке проектов федеральных конституционных |

| | | | |
|---------------|--|---|--|
| | человека и гражданина, права и законные интересы общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций. | необоснованным расходам, как для бизнеса, так и для бюджетной системы Российской Федерации, ОФВ – Анализ достижения целей регулирования, заявленных в сводном отчете о результатах проведения ОРВ (при наличии), определения и оценки фактических положительных и отрицательных последствий принятия нормативных правовых актов, а также выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и иной экономической деятельности или приводящих к возникновению необоснованных расходов бюджетов бюджетной системы РФ. | законов и федеральных законов; проектов нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. |
| Кто инициатор | Инициатором выступают субъекты общественного контроля. В муниципальных образованиях проводятся по инициативе населения, представительного | Проводятся органом-разработчиком проекта нормативного правового акта. | Для проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов - проводятся по решению Президента; Для проектов нормативных |

| | | | |
|--------------------------|---|--|--|
| | органа муниципального образования или главы муниципального образования. | | правовых актов – по решению федеральных органов исполнительной власти. |
| По каким вопросам | По вопросам государственного и муниципального управления в сферах охраны окружающей среды, закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и в других сферах в случаях, установленных федеральными законами, законами субъектов РФ, муниципальными нормативными правовыми актами. Для муниципальных образований обязательные вопросы установлены ч.3 ст.28 131-ФЗ. | ОРВ - проекты нормативно-правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности. | Проекты федеральных конституционных законов и федеральных законов, затрагивающих основные направления государственной политики в области социально-экономического развития РФ. |
| Кто назначает и проводит | 1. Субъекты общественного контроля. 2. Органы и организации, осуществляющими публичные полномочия. 3. В муниципальном образовании: 1) По инициативе населения или представительного ор- | Предусмотрено 3 модели: 1. Централизованная - проведение оценки и подготовка заключений сосредоточены в уполномоченном органе. 2. Децентрализованная - оценка проводится непосредственно разработчиками, а уполномоченный орган прово- | Федеральный государственный орган, разработавший законопроект (принимавший участие в его разработке). |

| | | | |
|----------------|---|--|---|
| | <p>гана - назначаются и проводятся представительным органом.</p> <p>2) По инициативе главы муниципального образования – главой.</p> | <p>дит оценку соответствия проведенных процедур установленному порядку.</p> <p>3. Смешанная - помимо органа-разработчика и уполномоченного органа важная роль отведена координационному (совещательному) органу по ОРВ.</p> | |
| Как проводится | <p>1. Организатор заблаговременно обнародует информацию о вопросе, вынесенном на общественные (публичные) слушания, а также о дате, времени, месте и порядке их проведения и определения их результатов.</p> <p>2. Организатор обеспечивает всем их участникам свободный доступ к имеющимся в его распоряжении материалам, касающимся вопроса, вынесенного на общественные (публичные) слушания.</p> <p>3. По результатам общественных (публичных) слушаний их организатор составляет</p> | <p>1. Размещение уведомления о подготовке проекта акта.</p> <p>2. Подготовка проекта акта и сводного отчета.</p> <p>3. Проведение публичных консультаций:</p> <ul style="list-style-type: none"> — размещение уведомления о подготовке проекта акта на официальном сайте или разделе официального сайта, созданном для целей ОРВ в сети Интернет; — публичное обсуждение и прием предложений не менее 10 рабочих дней с даты размещения; — рассмотрение поступивших предложений и подготов- | <p>Для законопроектов:</p> <p>1. С применением интернет-технологий - на сайте размещаются тексты законопроекта, пояснительной записки и финансово-экономического обоснования к нему, а также информацию о порядке направления гражданами на соответствующий сайт замечаний и предложений по законопроекту с указанием времени, в течение которого будет проводиться его общественное обсуждение;</p> <p>- должна обеспечиваться гражданам возможность</p> |

| | | | |
|------------------------------|--|---|---|
| | <p>итоговый документ (протокол), содержащий обобщенную информацию о ходе общественных (публичных) слушаний, в том числе о мнениях их участников, поступивших предложениях и заявлениях, об одобренных большинством участников слушаний рекомендациях.</p> <p>4. Итоговый документ направляется на рассмотрение в органы и организации, осуществляющие публичные полномочия, и обнародуется, в том числе размещается в сети «Интернет».</p> | <p>ка сводки предложений; — размещение сводки предложений не позднее 10 рабочих дней с момента окончания срока на официальном сайте.</p> <p>4. Доработка разработчиком проекта акта (при необходимости) и сводного отчета по результатам публичного обсуждения.</p> <p>5. Подготовка заключений о результатах ОРВ.</p> <p>6. Заключение размещается на официальном сайте не позднее 5 рабочих дней со дня подписания.</p> | <p>ознакомиться с поступившими на соответствующий сайт замечаниями и предложениями по законопроекту;</p> <p>- доклад о результатах должен быть предоставлен Президенту РФ по истечении 90 дней со дня завершения обсуждения.</p> <p>2. Без применения интернет- технологий – в виде отзывов или публичных слушаний.</p> <p>Информация о подготовке проектов нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и результатах их общественного обсуждения размещается на официальном сайте regulatio.gov.ru в сети «Интернет».</p> |
| <p>Результаты проведения</p> | <p>Решения носят рекомендательный характер, что не создает обязанности органов местного самоуправления в</p> | <p>Заключение о результатах ОРВ может являться основанием для внесения изменений или принятия решения об отказе в</p> | <p>Результаты обсуждения носят рекомендательный характер.</p> |

| | | | |
|--|---|--------------------------|--|
| | обязательном порядке их учи- тывать. | подготовке проекта акта. | |
|--|---|--------------------------|--|

3) Технологии высказывания мнения населения для учета при последующем принятии решений. К ним относятся правотворческая инициатива граждан, собрания и конференции граждан, опросы граждан, обращения граждан, митинги, демонстрации и др.

Рассмотрим в качестве примера технологию работы с обращениями граждан. В Российской Федерации существует единая система, которая обеспечивает права граждан на обращения в государственные органы и органы местного самоуправления¹⁹², а также на получение информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления¹⁹³. Для работы с такими формами получения информации и высказываниями мнений граждан разработаны методические рекомендации. Их цель – это организация учета, систематизации и обобщения обращений и запросов российских и иностранных граждан, лиц без гражданства, объединений граждан, в том числе юридических лиц, результатов их рассмотрения и принятых по ним мер в государственных органах и органах местного самоуправления.

Также технологии работы с обращениями и запросами граждан похожи на технологии работы с жалобами на решение и действие (бездействие) органов публичной власти, их должностных лиц, государственных внебюджетных фондов, государственных корпораций, МФЦ, их должностных лиц и работников, осуществляющих организацию предоставления государственных и муниципальных услуг. Рассмотрим основные характеристики этих групп технологий (Таблица 5).

Эти технологии, с одной стороны, способствуют повышению степени гражданского участия, развитию форм и методов участия граждан в управле-

¹⁹² О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федеральный закон от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ. Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/23764> (дата обращения: 11.09.2018).

¹⁹³ О внесении изменения в статью 116 Уголовного кодекса Российской Федерации: федеральный закон от 07.02.2017 г. № 8-ФЗ. Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/23764> (дата обращения: 11.09.2018).

нии государством. А, с другой стороны, власть получает информацию о состоянии общества, его социальной напряженности и существующих социальных проблемах, благодаря анализу тематики, интересующей граждан. Также общность этих технологий состоит в том, что их применение способствует осуществлению таких функций как правозащитная, информационная и партисипативная.

Таблица 5. Технологии высказывания мнения граждан для последующего принятия государственными органами и органами местного самоуправления решений путем обращений, запросов, заявлений, предложений и жалоб¹⁹⁴

| Элементы технологии | Обращение граждан: заявление, предложение, жалоба | Запрос информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления | Жалобы на нарушения прав граждан и организаций при предоставлении государственных и муниципальных услуг |
|---------------------------------------|---|--|--|
| Правовые основы реализации технологии | Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»; Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О персональных данных» | Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» от 09.02.2009 № 8-ФЗ; № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» | Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» №210-ФЗ; Постановление правительства от 16 августа 2012 г. № 840 «О порядке подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных Государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, государственных корпораций, наделенных в соответствии с федеральными законами полномочиями по предоставлению государственных услуг в установленной сфере деятельности, и их должностных лиц, организаций, предусмотренных ча- |

¹⁹⁴ Составлена авторами

| | | | |
|---|---|---|--|
| | | | стью 1.1 статьи 16 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», и их работников, а также многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг и их работников» |
| На каком уровне публичного управления применяется | Федеральный, региональный, муниципальный, организационный, персональный | Федеральный, региональный, муниципальный | Федеральный, региональный, муниципальный, организационный, персональный |
| Цель; принципы | 1) Усиление контроля граждан за деятельностью государственных и общественных органов, борьбе с коррупцией, обеспечение гласности и открытости деятельности публичных органов. 2) Принципы: всеобщности права; свободы направления; добровольность; обязательности принятия обращения; сочетания гласности с неразглашением сведений в связи объективного, пол- | 1) Осуществление поиска и обеспечение доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. 2) Принципы: открытость и доступность; достоверность информации; свобода поиска, получения, передачи и распространения информации; соблюдение прав граждан на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту их чести и деловой репутации, права органи- | Реализация права граждан на обращение в органы власти с жалобой, осуществляющие государственные и муниципальные услуги, внесудебное восстановление нарушенных прав граждан и организаций при предоставлении государственных и муниципальных услуг. |

| | | | |
|-------------------|--|--|---|
| | ного и всестороннего исследования ситуации; своевременности разрешения равной ответственности субъектов отношений. | защит на защиту их деловой репутации. | |
| Кто инициатор | Инициатором выступают субъекты ОГ - граждане, коллективы граждан, общественные объединения граждан, в том числе юридические лица, иностранные граждане, лица без гражданства. | Инициатором выступают гражданин, объединения граждан, организации – юридическое лица, общественные объединения, государственные органы, органы местного самоуправления, осуществляющие поиск указанной информации в соответствии с настоящим Федеральным законом | Инициатором выступают физические и юридические лица (также индивидуальные предприниматели), в том числе через представителя заявителя. |
| По каким вопросам | Совершенствование законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, организация, осуществляющих общественно значимые функции, развитию общественных отношений, улучшению со- | Получение информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления обеспечивается в пределах своих полномочий государственными органами, органами местного самоуправления. | Направление жалоб возможно в случаях: 1) нарушение срока регистрации запроса о предоставлении государственной или муниципальной услуги, запроса; 2) нарушение срока предоставления государственной или муниципальной услуги; 3) требование у заявителя документов, не предусмотренных нормативными |

| | | | |
|--|---|--|---|
| | <p>циально-экономической и др. сфер деятельности государства и общества; реализации и восстановлению конституционных прав, свобод или конституционных прав и свобод других лиц; сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц</p> | | <p>правовыми актами для предоставления государственной или муниципальной услуги;</p> <p>4) отказ в приеме документов, предоставление которых предусмотрено нормативными правовыми актами РФ у заявителя;</p> <p>5) отказ в предоставлении государственной или муниципальной услуги, если основания отказа не предусмотрены федеральными законами и иными нормативными правовыми актами;</p> <p>6) затребование с заявителя при предоставлении государственной или муниципальной услуги платы, не предусмотренной нормативными правовыми актами;</p> <p>7) отказ в исправлении допущенных ими опечаток и ошибок в выданных в результате предоставления государственной или муниципальной услуги документах;</p> <p>8) нарушение срока или порядка выдачи документов по результатам предоставления государственной или муниципальной услуги;</p> <p>9) приостановление предоставления</p> |
|--|---|--|---|

| | | | |
|-------|---|---|---|
| | | | государственной или муниципальной услуги, если основания приостановления не предусмотрены федеральными законами и принятыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами. |
| Срок | Стандартный срок регистрации обращения граждан – 3 дня, рассмотрения обращения – 30 дней, может быть продлен на 30 дней; отправка по компетенции – 7 дней, для ОГ по вопросам нарушений в сфере миграции 20 дней и 5 дней соответственно. Выявление запросов, порядок рассмотрения которых определен № 8-ФЗ. | Стандартный срок регистрации обращения граждан – 3 дня, рассмотрения обращения – 30 дней, может быть продлен на 15 дней; отправка по компетенции – 7 дней, для ОГ по вопросам нарушений в сфере миграции 20 дней и 5 дней соответственно. | Стандартный срок регистрации жалобы: регистрации не позднее следующего за днем ее поступления рабочего дня. Рассматривается в течение 15 рабочих дней со дня ее регистрации. При жалобе на допущенные опечатки и (или) ошибки, рассматривается в течение 5 рабочих дней со дня ее регистрации. Меры по устранению выявленных нарушений принимают не позднее 5 рабочих дней со дня принятия решения, а ответ по результатам рассмотрения жалобы направляется заявителю не позднее дня, следующего за днем принятия решения, в письменной форме или не позднее дня, следующего за днем принятия решения, в форме электронного документа. |
| Форма | 1) Письменная, устная при личном приеме, электрон- | 1а) Предоставление информации: устная форма, в виде до- | 1) Письменная, в том числе при личном приеме, в том числе через МФЦ; |

| | | | |
|--|--|--|---|
| | <p>ная</p> <p>2) Канал поступления: почта, сеть «Интернет», личный прием, каналы электронного обмена – VipNet, или межведомственного электронного документооборота – МЭДО, факс, телеграф, телефон, Личный кабинет, средства массовой информации;</p> <p>3) Анонимные обращения не рассматриваются, кроме обращений, в которых содержатся сведения о подготавливаемом, совершаемом или совершенном противоправном деянии, а также о лице, его подготавливающим, совершающем или совершившем,</p> | <p>кументированной информации, в том числе в виде электронного документа, может в некоторых случаях определяться запросом пользователя информацией.</p> <p>1б) Обеспечение доступа: обнародование (опубликование) в СМИ; размещение в сети Интернет; размещение помещенных, занимаемых указанными органами; присутствие граждан на заседаниях коллегиальных органов публичной власти; по запросу.</p> <p>2) Канал поступления: почта, сеть «Интернет», личный прием, каналы электронного обмена – VipNet, или межведомственного электронного документооборота – МЭДО, факс, телеграф, телефон, «Личный кабинет», средства массовой информации;</p> <p>3) Анонимные запросы не рас-</p> | <p>Электронная, в том числе на едином портале государственных и муниципальных услуг либо регионального портала государственных и муниципальных услуг.</p> <p>2) Канал поступления: почта, сеть «Интернет», личный прием, Личный кабинет на едином портале государственных и муниципальных услуг.</p> <p>3) Так как жалоба является реакцией на действие (бездействие) органов власти и их должностных лиц в процессе предоставления услуг, то анонимность подачи исключена.</p> |
|--|--|--|---|

| | | | |
|-----------------------------|--|--|---|
| | | сма­три­ва­ют­ся | |
| Ре­зуль­та­ты про­ве­де­ния | Ре­зуль­та­т рас­смот­ре­ния об­ра­щений: разъяснено, не под­дер­жа­но, под­дер­жа­но (в т. ч., ме­ры при­ня­ты) | Ре­зуль­та­т рас­смот­ре­ния об­ра­щений: разъяснено, не под­дер­жа­но, под­дер­жа­но (в т. ч., ме­ры при­ня­ты) | Ре­ше­ние об удо­влет­во­ре­нии жа­ло­бы: от­ка­за­но или удо­влет­во­ре­но |

Таблица 6. Формы осуществления общественного контроля¹⁹⁵

| Формы | Содержание | Субъекты | Результаты | Срок проведения |
|-------------------------|--|---|--|--------------------------------|
| Общественный мониторинг | Постоянное (систематическое) или временное наблюдение за деятельностью органов и организаций, осуществляющих публичные полномочия. | Организатором выступают специализированные субъекты ОО. | Итоговый документ: — Подлежит обязательному рассмотрению органами и организациями, осуществляющими публичные полномочия. — Обнародуется, в том числе размещается в сети «Интернет». В зависимости от результатов организатор вправе инициировать проведение иных форм общественного контроля. | Устанавливается организатором. |
| Общественная проверка | Совокупность действий субъекта общественного | Инициаторами могут быть | Организатор: — подготавливает итоговый | Не должен превышать |

¹⁹⁵ Составлено авторами

| | | | | |
|--------------------------------|--|--|---|------------------------------------|
| | <p>контроля по сбору и анализу информации, проверке фактов и обстоятельств, касающихся общественно значимой деятельности органов и организаций, осуществляющих публичные полномочия, а также деятельности, затрагивающей права и свободы человека и гражданина, права и законные интересы общественных объединений и иных ННО.</p> | <p>— уполномоченные по правам человека, по правам ребенка, по защите прав предпринимателей, по правам коренных малочисленных народов в РФ и субъектах РФ;</p> <p>— общественные палаты;</p> <p>— иные субъекты общественного контроля.</p> | <p>документ (акт), который должен содержать, в том числе, выводы о результатах общественной проверки и предложения и рекомендации по устранению выявленных нарушений.</p> <p>— направляется руководителю проверяемых органа или организации, а также иным заинтересованным лицам,</p> <p>— размещается субъектами общественного контроля в сети «Интернет».</p> | <p>тридцать дней.</p> |
| <p>Общественная экспертиза</p> | <p>Анализ и оценка актов, проектов актов, решений, проектов решений, доку-</p> | <p>Инициатором могут выступать:</p> <p>— органы и орга-</p> | <p>Итоговый документ (заключение) должен содержать:</p> <p>1) объективные, достоверные и</p> | <p>Не может превышать сто два-</p> |

| | | | | |
|--|---|---|---|---|
| | <p>ментов и других материалов, действий (бездействия) органов и организаций, осуществляющих публичные полномочия, проверка их соответствия требованиям законодательства, а также проверка соблюдения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций, основанные на использовании специальных знаний и (или) опыта специ-</p> | <p>низации, осуществляющие публичные полномочия;</p> <p>— уполномоченные по правам человека, по правам ребенка, по защите прав предпринимателей, по правам коренных малочисленных народов в РФ и субъектах РФ,</p> <p>— общественные палаты;</p> <p>— иные субъекты общественного контроля.</p> | <p>обоснованные выводы общественных экспертов (экспертной комиссии) о соответствии или несоответствии материалов, в отношении которых проводилась общественная экспертиза, или их отдельных положений законодательству РФ, а также о соблюдении или несоблюдении прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций;</p> <p>2) общественную оценку социальных, экономических, правовых и иных последствий принятия материалов, в отношении которых</p> | <p>дцать дней со дня объявления о проведении общественной экспертизы, если иное не установлено федеральными законами.</p> |
|--|---|---|---|---|

| | | | | |
|--|---|--|--|--|
| | <p>алистов, привлеченных субъектом общественного контроля к проведению общественной экспертизы на общественных началах.</p> | | <p>проводилась общественная экспертиза;</p> <p>3) предложения и рекомендации по совершенствованию материалов, в отношении которых проводилась общественная экспертиза.</p> <p>- направляется на рассмотрение в органы и организации, публичные полномочия,</p> <p>Итоговый документ обнародуется, в том числе размещается в сети «Интернет».</p> | |
|--|---|--|--|--|

Благодаря принятию и действию Конституции Российской Федерации заложены основы для развития демократического государства, права и возможность участия граждан в управлении эффективным государством. При этом технологии участия граждан в управлении государством могут быть как прямыми, так и опосредованными. В настоящее время в РФ получили распространение технологии влияния граждан на принятие решений органами публичного управления. Таковые технологии подразделяются на следующие виды: участие граждан с принятием решений, обязательных для исполнения; технологии участия населения в процессе принятия решений органами публичного управления; технологии высказывания мнения населения для учета при последующем принятии решений. Процессы разработки новых технологий этого вида могут продолжаться по мере развития потребностей общества и государства.

2.4. КЛИЕНТО-ОРИЕНТИРОВАННОЕ ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ТЕХНОЛОГИИ

Сегодня маркетинг или клиенто-ориентированное публичное управление активно осваивают органы власти, подведомственные им государственные и муниципальные организации, некоммерческие организации, представляющие гражданское общество.

Анализ развития маркетинга и его интеграции в публичное управление представлен в работах таких российских авторов как И.И.Скоробогатых¹⁹⁶, С.Н. Андреев¹⁹⁷, Н.В. Казакова¹⁹⁸, Ш.Ш. Каримова¹⁹⁹, А.В. Решетников²⁰⁰,

¹⁹⁶ Скоробогатых И.И. Эволюция маркетинга в мире и в России: к 25-летию кафедры маркетинга РЭУ им. Г. В. Плеханова // Маркетинг, логистика, сфера услуг. Вестник РЭУ. 2014. № 9. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/genezis-marketinga-i-ego-sovremennaya-paradigma> (дата обращения: 13.01.2018)

¹⁹⁷ Андреев С.Н. Маркетинг некоммерческих субъектов (теоретико-методологический аспект): дис. д-ра экон. наук: 08.00.85. Рос. гос. экон. акад. М., 2003. — С. 374. URL:

Е.И.Пучкова²⁰¹. Интересны выводы Е.В. Степанычевой и М.А. Джабраиловым, которые полагают, что современный маркетинг реализуется в концепциях социально ориентированного (социально-этического), маркетинга отношений, маркетинга больших социальных общностей²⁰². И такие выводы закономерны, они подтверждаются на практике: базовые идеи и представления, определяющие социально ориентированный маркетинг, а также некоторые связанные с ним технологии, используемые субъектами публичного управления, позволяют достигать планируемые цели, повышать уровень социальной эффективности. По мнению авторов учебного пособия, идеи, представления, функции и технологии, сформированные в теории и практике со-

<https://cyberleninka.ru/article/n/marketing-v-sfere-sotsialnyh-uslug-i-formirovanie-informatsionnoy-ekonomiki> (дата обращения: 13.12.2017)

¹⁹⁸ Казакова Н.В. Маркетинговая деятельность некоммерческих благотворительных организаций: дис. канд. экон. наук. Моск. гос. ун-т сервиса. М., 2003. —185 с. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/genezis-marketinga-i-ego-sovremennaya-paradigma> (дата обращения: 13.01.2018)

¹⁹⁹ Каримова Ш.Ш. Региональные особенности маркетинговой деятельности некоммерческих организаций в современных условиях (на прим. Респ. Башкортостан): автореф. дис. канд. экон. наук. Тамб. гос. ун-т. Тамбов. 2004. — 24 с. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/genezis-marketinga-i-ego-sovremennaya-paradigma> (дата обращения: 13.11.2017)

²⁰⁰ Решетников А.В. Социальный маркетинг обязательного медицинского страхования в РФ: дис. д-ра эконом. наук. Москва. 1997. — 595 с. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/marketing-v-sfere-sotsialnyh-uslug-i-formirovanie-informatsionnoy-ekonomiki> (дата обращения: 15.12.2017)

²⁰¹ Пучкова Е.И. Особенности маркетингового управления в сфере культуры : автореф. дис. канд. экон. наук. Моск. гос. ун-т культуры и искусств. М. 2002. — 23 с. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/genezis-marketinga-i-ego-sovremennaya-paradigma> (дата обращения: 13.12.2017)

²⁰² Степанычева Е.В., Джабраилов М. А. Генезис маркетинга и его современная парадигма // Социально-экономические явления и процессы. Т.10. № 11. 2015. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/genezis-marketinga-i-ego-sovremennaya-paradigma> (дата обращения: 13.12.2017)

циально ориентированного маркетинга, полностью применяются в концепте, который получил определение «клиенто-ориентированное публичное управление». Развитие этого концепта и соответствующего вида публичного управления позволяет успешно решать такие управленческие задачи как повышение качества государственных, муниципальных и социальных услуг, удовлетворение потребностей граждан – потребителей этих видов услуг, выстраивание лояльных и доверительных отношений на основе обмена, имеющего также социальный характер.

Наличие обмена между участниками разных видов маркетинга позволяет М.Бейкеру определить его как процесс, связанный с установлением взаимовыгодных отношений²⁰³. Заметим, что клиенто-ориентированное публичное управление также можно рассматривать как процесс взаимовыгодных отношений, которые формируются в процессе специфического обмена между органами власти и гражданами, между представителями гражданского общества и государством.

Обоснование концепций маркетинга, направленных на достижение социальной эффективности, высокой степени удовлетворения потребностей клиентов в лице граждан, а также их применение в деятельности органов власти, конечно же, находит отражение в работах российских исследователей, например, таких как Т.А.Калюжнова²⁰⁴, Т.Д. Маслова²⁰⁵, Т.Ю. Карпо-

²⁰³ Бейкер М. Маркетинг: энциклопедия. — СПб.: Питер, 2003. — С. 23

²⁰⁴ Калюжнова Т.А. Региональный интернет-маркетинг как инструмент управления социально-экономическим развитием субъектов РФ: автореф. дис. канд. экон. наук. Рос. акад. гос. службы при Президенте Рос. Федерации. М. 2002. — 20 с. URL: <http://www.dslib.net/economika-xoziajstva/regionalnyj-internet-marketing-kak-instrument-upravlenija-socialno-jekonomicheskim.html> (дата обращения: 20.06.2017).

²⁰⁵ Маслова Т.Д. Методология и методы управления развитием социальных эколого-экономических систем: маркетинговый аспект: Дис. д-ра экон. наук. 332 с. URL: <http://lib.ua-ru.net/diss/cont/198502.html> (дата обращения: 19.08.2017).

ва²⁰⁶, А.И. Чунаков²⁰⁷, Л.И. Воронина²⁰⁸ и другие.

Результаты анализа указанных работ позволяют сделать вывод о том, что исследователи понимают маркетинг как систему или комплекс взаимосвязанных элементов. Одним из его элементов являются функции, в том числе аналитическая и прогнозная.

При осуществлении клиенто-ориентированного публичного управления субъекты публичного управления обязательно производят продукт в виде услуг или программ. Соответственно, для того, чтобы выявить интересы и потребности различных социальных групп, а в последствии спланировать деятельность органы власти и подведомственные им организации, помимо традиционных функций, вынуждены осуществлять аналитическую и прогнозную функции.

Другие элементы маркетинга зависят от предметов ведения субъектов публичного управления и закрепленных за ними компетенций, имеется в ви-

²⁰⁶ Карпова Т.Ю. Маркетинговое управление муниципальным образованием. Авторефер. Дис. канд. экон. наук. Екатеринбург. 2001. — 27 с. URL: <http://lib.ua-ru.net/diss/cont/198502.html> (дата обращения: 09.08.2017).

²⁰⁷ Чунаков А.И. Социальный маркетинг в системе местного самоуправления: дис. канд. эк. наук. Волгоград, 2007. —140 с. URL: <http://www.dslib.net/economika-xoziajstva/socialnyj-marketing-v-sisteme-mestnogo-samoupravlenija.html> (дата обращения: 19.01.2018).

²⁰⁸ Воронина Л.И. Использование маркетинга в деятельности органов власти // Социум и власть. № 1 (25). 2010. URL: <file:///C:/Users/%D0%9B%D1%8E%D0%B4%D0%BC%D0%B8%D0%BB%D0%B0/Downloads/ispolzovanie-marketinga-v-deyatelnosti-organov-vlasti.pdf> (дата обращения: 21.01.2018); Воронина Л.И., Ахаимова Н.Г. Развитие маркетингового подхода в повышении качества государственных услуг в сфере социального обеспечения // Стратегии развития социальных общностей, институтов и территорий: Материалы IV Международн. научн.-практ. конф., Екатеринбург, 23–24 апреля 2018 г.: в 2-х т. – Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2018. Т. 2. — С.7—13 ; Воронина Л.И. Теоретические аспекты применения маркетингового подхода в публичном управлении // Вестник ЮУрГУ. Серия «Экономика и менеджмент». 2018. Т. 12, № 1. С. 152 — 159.

ду следующее:

- 1) номенклатура услуг (или государственных, или муниципальных, или социальных);
- 2) конкретные категории граждан как потребителей;
- 3) финансовый ресурс для организации и оказания конкретных видов услуг;
- 4) иные ресурсы (кадровые, материально-технические, информационные).

Субъекты, реализующие клиенто-ориентированное публичное управление, обязательно осуществляют такую функцию как оценка качества публичных услуг. При этом, в соответствии с современной моделью для осуществления некоторых функций публичного управления привлекаются представители гражданского общества. Например, для реализации ими такой функции маркетинга как действия, направленные на совершенствование качества проектов административных регламентов по организации и оказанию государственных и муниципальных услуг.

Представители гражданского общества, входящие в состав общественных советов при исполнительных органах власти, могут оценивать качество публичных услуг (государственных, муниципальных, социальных), используя такой способ как независимая экспертиза. В том случае, если представители гражданского общества входят в состав общественных палат, они имеют возможность легитимно вносить предложения в законопроекты или проекты муниципальных актов, регулирующие организацию и оказание государственных, муниципальных или социальных услуг. При этом предполагается, что субъектов публичного управления (власть и представителей гражданского общества) объединяет такая общая цель как достижение публичного интереса и связанного с ним высокого уровня качества жизни. Таковой уровень может быть обеспечен разными способами: это может быть оказание гражданам услуг высокого качества, или разработка и принятие качественных нормативных правовых (или муниципальных) актов, или разработке и реализа-

ция государственных и муниципальных программ. Но для того, чтобы достичь такую цель, представители гражданского общества и власти должны понимать обоюдные потребности, взаимодействовать на основе доверия, преодолевать разногласия, достигать баланс интересов и в результате удовлетворения потребностей сторон ощущать взаимную выгоду и обоюдную пользу. Клиенто-ориентированное публичное управление имеет мощный ресурс для развития, если будет интегрирована и адаптирована концепция маркетинга отношений.

Клиенто-ориентированное публичное управление осуществляется благодаря реализации механизмов (нормативно-правовой, организационный и социальный), инструментов (или способов) для организации и оказания услуг, имеющих общественное значение. Эти аспекты отражены в работах таких авторов как О.А. Кузнецова²⁰⁹, Л.Г. Кухтинова²¹⁰, О.В. Нестор²¹¹, К.М. Мкртчян²¹², М.И. Маллаева²¹³, Т.А. Макареня²¹⁴ и другие.

²⁰⁹ Кузнецова О.А. Маркетинг как методологический инструментарий системы оказания консультативных правовых услуг населению: дис. канд. экон. наук. Науч.-образ. центр Рос. акад. образования. Сочи. 2005. —145 с. URL: <http://www.dissercat.com/content/marketing-kak-metodologicheskii-instrumentarii-sovershenstvovaniya-sistemy-okazaniya-konsult> (дата обращения: 29.09.2017)

²¹⁰ Кухтинова Л.Г. Экономический механизм управления сферой социальных услуг: (теория и практика): автореф. дис.д-ра экон. наук. Самар. гос. экон. ун-т. – Самара, 2007. – 46 с. URL: <http://www.dslib.net/economika-xoziajstva/socialnyj-marketing-v-sisteme-mestnogo-samoupravlenija.html> (дата обращения: 29.01.2018)

²¹¹ Нестор О.В. Механизм управления рынком социальных услуг в условиях реформирования социальной сферы российской экономики: автореф. дис. канд. экон. наук. СПб. 2005. — 17 с. URL: <http://www.dissercat.com/content/marketing-kak-metodologicheskii-instrumentarii-sovershenstvovaniya-sistemy-okazaniya-konsult> (дата обращения: 29.09.2017)

²¹² Мкртчян К.М. Социальные услуги как фактор повышения качества жизни населения: автореф. дис. канд. экон. наук. СПб. 2007. – 19 с. URL: <http://www.dissercat.com/content/marketing-kak-metodologicheskii-instrumentarii-sovershenstvovaniya-sistemy-okazaniya-konsult> (дата обращения: 29.09.2017)

Проанализируем реализацию клиенто-ориентированного публичного управления в деятельности такого субъекта как исполнительный орган государственной власти, имеющий компетенцию социального обслуживания населения в субъекте РФ. Например, Министерство социальной политики Свердловской области участвует в проведении единой государственной политики в сфере социального обеспечения и осуществляет полномочия и функции по оказанию государственных услуг и управлению в социальной сфере в пределах своей компетенции²¹⁵, как и аналогичные министерства в других субъектах РФ. Министерство осуществляет конкретные маркетинговые функции, во многом схожие с функциями организаций, оказывающих услуги, но имеющих иной правовой статус. Это формирование и ведение реестра поставщиков социальных услуг и регистра получателей социальных услуг в Свердловской области. Далее, это маркетинговая функция коммуникации с потенциальными потребителями: обеспечение бесплатного доступа к информации о поставщиках социальных услуг, предоставляемых ими социальных услугах, видах социальных услуг, сроках, порядке и условиях их предоставления, о тарифах на эти услуги, в том числе через средства массовой информации, включая размещение информации на официальных сайтах

²¹³ Маллаева М.И. Особенности маркетинга в сфере социальных услуг // [Вопросы структуризации экономики](https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-marketinga-v-sfere-sotsialnyh-uslug). 2011. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-marketinga-v-sfere-sotsialnyh-uslug> (дата обращения: 19.09.2017)

²¹⁴ Макареня Т.А. Маркетинговый подход в управлении системой предоставления услуг. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/marketing-v-sfere-sotsialnyh-uslug-i-formirovanie-informatsionnoy-ekonomiki> (дата обращения: 25.01.2018)

²¹⁵ Об утверждении положения о Министерстве социальной политики Свердловской области (с изменениями на 8 сентября 2016 года): постановление Правительства Свердловской области от 12 мая 2012 года № 485-ПП (в редакции Постановлений Правительства Свердловской области от 05.07.2013 № 838-ПП, от 18.03.2014 № 188-ПП, от 15.07.2015 № 595-ПП). Официальный сайт компании «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/9307512/> (дата обращения: 07.07.2018).

в информационно-телекоммуникационной сети Интернета²¹⁶.

Далее, это ведение учета и отчетности в сфере социального обслуживания в Свердловской области, включая номенклатуру социальных услуг, количество получателей таковых услуг. В анализируемом официальном документе (Положении о Министерстве социальной политики) присутствует устоявшаяся маркетинговая терминология, например: «поставщики социальных услуг», «получатели социальных услуг», «качество социальных услуг», «оценка качества», что свидетельствует об усвоении идей социально-ориентированного маркетинга и их реализации в клиенто-ориентированном управлении.

В настоящее время министерство создает условия для оказания следующих социальных услуг в сфере социального обслуживания граждан:

1) материальная помощь; 2) срочное социальное обслуживание; 3) социальное обслуживание на дому; 4) консультативная помощь; 5) предоставление временного приюта; 6) социальное обслуживание в дневное время; 7) реабилитационные услуги; 8) услуги социального такси; 9) предоставление во временное пользование технических средств реабилитации; 10) стационарное социальное обслуживание.

В определенной степени деятельность министерства направлена на совершенствование качества социальных услуг, что обеспечивается благодаря разработке, апробации методик и технологий, обусловленных концептом клиенто-ориентированного публичного управления.

²¹⁶ Об утверждении положения о Министерстве социальной политики Свердловской области (с изменениями на 8 сентября 2016 года): постановление Правительства Свердловской области от 12 мая 2012 года № 485-ПП (в редакции [Постановлений Правительства Свердловской области от 05.07.2013 № 838-ПП, от 18.03.2014 № 188-ПП, от 15.07.2015 № 595-ПП](#)). Официальный сайт компании «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/9307512/> (дата обращения: 07.07.2018).

В положении о деятельности Министерства указана такая маркетинговая задача как формирование и развитие рынка социальных услуг, в том числе с участием негосударственных организаций социального обслуживания как одного из поставщиков этого вида услуг. Эта принципиально новая маркетинговая функция установлена соответствующим распоряжением Правительства РФ²¹⁷. Результатом осуществления этой маркетинговой функции должны стать условия, необходимые для участия негосударственных некоммерческих организаций по предоставлению качественных социальных услуг, включая различные формы государственной поддержки этого вида деятельности с обеспечением конкурентных условий всем субъектам этого рынка²¹⁸.

При этом должен быть обеспечен такой важнейший принцип публичного управления как участие представителей гражданского общества (негосударственных организаций, объединений предпринимателей) в решении вопросов, имеющих общественно значимый характер. Предлагаемая форма участия – это заседания общественных советов при федеральных органах исполнительной власти совместно с Общественной палатой Российской Федерации.

В деятельности министерства есть и такие маркетинговые функции как организационная и аналитическая. Результат реализации таковых функций – это создание условий для проведения разных видов оценки качества оказания услуг организациями социального обслуживания, которые осуществляют свою деятельность на территории Свердловской области, включая независи-

²¹⁷ План мероприятий («дорожная карта») «Поддержка доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере»: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 июня 2016 г. № 1144-р.: Официальный сайт «Законы, кодексы и нормативно-правовые акты РФ». URL: <http://legalacts.ru/> (дата обращения: 07.07.2018).

²¹⁸ План мероприятий («дорожная карта») «Поддержка доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере»: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 июня 2016 г. № 1144-р.: Официальный сайт «Законы, кодексы и нормативно-правовые акты РФ». URL: <http://legalacts.ru/> (дата обращения: 07.07.2018).

мую оценку.

Управления социальной политики Министерства и подведомственные государственные учреждения социального обслуживания в разной степени, но также являются субъектами клиенто-ориентированного публичного управления.

В деятельности министерства применяется такой маркетинговый инструмент (или способ) как формирование и размещение государственного заказа на оказание услуг учреждениями социального обслуживания и организациями, основанными на иных (негосударственных) формах собственности.

Технология, несомненно, является как элементом системы публичного управления, так и клиенто-ориентированного публичного управления.

Авторы пособия полагают, что для осуществления большого количества функций, которые должно выполнять министерство, необходимы различные технологии. Рассмотрим одну из них. Например, технология прогнозирования и планирования потребностей населения конкретного субъекта РФ в социальных услугах на среднесрочный период состоит из следующих элементов. Это этапы и процедуры. На первом этапе (аналитическом) субъектами, реализующими такую технологию, могут быть осуществлены следующие процедуры:

- закрепление локальным актом за конкретным структурным подразделением и соответствующими государственными гражданскими служащими осуществления аналитической функции, а именно, прогноз потребностей граждан в социальных услугах на среднесрочный период;

- сбор ответственными лицами статистической информации о количестве граждан, у которых возникли потребности и особые нужды, вызванные такими факторами как трудная жизненная ситуация;

- выделение конкретных категорий граждан с особыми нуждами, вызванными конкретными трудными жизненными ситуациями;

- анализ информации о количестве конкретных категорий граждан с особыми нуждами, вызванными конкретными трудными жизненными ситуа-

циями;

- подготовка аналитического отчета о количестве конкретных категорий граждан с особыми нуждами, вызванными конкретными трудными жизненными ситуациями;

- прогноз (на основе аналитического отчета) о потребностях конкретных категорий граждан в конкретных социальных услугах на среднесрочный период;

- подготовка аналитического отчета о потребностях конкретных категорий граждан в конкретных социальных услугах на среднесрочный период;

- обсуждение аналитического отчета с экспертами, внесение корректировок, предложений;

- предоставление аналитического отчета специалистам, осуществляющим планирование ресурсов.

На 2-м этапе может быть планирование ресурсов по удовлетворению потребностей конкретных категорий граждан в конкретных социальных услугах на среднесрочный период. При этом возможны следующие процедуры:

- планирование финансовых ресурсов на основе подушевых нормативов финансирования каждой социальной услуги;

- планирование необходимого количества и качества (то есть обладающего конкретными квалификационными характеристиками) кадрового ресурса, необходимого для организации и оказания социальных услуг;

- планирование необходимого оборудования для оказания социальных услуг;

- планирование помещений, необходимых для оказания социальных услуг;

- подготовка аналитического документа о потребностях в ресурсном обеспечении на основе подушевых нормативов финансирования каждой социальной услуги для граждан;

- обсуждение аналитического документа о потребностях в ресурсном

обеспечении с экспертами;

- обсуждение аналитического отчета с экспертами, внесение корректировок, предложений;

- предоставление аналитического отчета специалистам, осуществляющих нормативное правовое обеспечение оказания гарантированных социальных услуг на среднесрочный период.

Как самостоятельные могут быть выделены следующие технологии:

- нормативное правовое обеспечение оказания гарантированных социальных услуг;

- формирование государственного задания по оказанию гарантированных гражданам социальных услуг;

- доведение государственного задания либо открытое конкурсное размещение заказа на исполнение мероприятий региональной программы (на оказание государственных социальных услуг);

- организация непосредственного оказания конкретного вида государственной социальной услуги в соответствии с государственным заказом;

- учет и контроль оказания конкретного вида государственной социальной услуги в соответствии с государственным заказом;

- анализ выполнения государственного заказа на оказание социальных услуг конкретными организациями.

Таким образом, анализ клиенто-ориентированного публичного управления и соответствующих технологий позволяет сделать следующие выводы.

Технологии, разрабатываемые и реализуемые в соответствии с концептом клиенто-ориентированного публичного управления, имеют специфические характеристики, которые, прежде всего, обусловлены спецификой государственных, муниципальных или социальных услуг, особенностями формирования заказа на этот вид услуг, организацией оказания таковых услуг и оценкой их качества.

В тоже время для технологий, реализуемых в соответствии с концептом клиенто-ориентированного публичного управления, как и для других техно-

логий, свойственны следующие общие моменты:

1) основная цель разработки и применения этого вида технологий – это достижение баланса публичных интересов, повышение качества жизни граждан посредством удовлетворения их потребностей в результате получения государственных, муниципальных или социальных услуг;

2) состав элементов этих технологий (как подсистемы) аналогичен составу технологий других видов: это основные стадии (или этапы); действия (мероприятия, работы) или процедуры, средства и приемы, используемые лицами, организующими и оказывающими услуги; ресурсы, необходимые для производства услуг;

3) технологии организации и оказания государственных, муниципальных или социальных услуг способствуют максимизации достижения цели (публичного интереса), удовлетворению потребностей потребителей в лице российских граждан.

ПРАКТИКУМ

РАЗДЕЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ СУЩНОСТИ ТЕХНОЛОГИИ И ЕЕ МЕСТА В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

1.1. ТЕХНОЛОГИИ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ

ЗАДАНИЯ ДЛЯ САМОПОДГОТОВКИ

ЗАДАНИЕ 1.

Ответьте на вопросы. При подготовке ответа воспользуйтесь материалом п.1.1.

- 1) Относятся ли технологии к средству управленческого воздействия?
- 2) Какие основные причины обуславливают внимание управленцев

к разработке и применению технологий?

ЗАДАНИЕ 2.

Ответьте на вопрос: поставьте в столбец 3 соответствующий знак «+» или знак «-». При подготовке ответа воспользуйтесь материалом п.1.1., 1.2.

1) С какими элементами системы управления связаны технологии?

| № | Элементы системы управления | Технология |
|----|-----------------------------|------------|
| 1 | 2 | 3 |
| 1 | субъект управления | |
| 2 | объект управления | |
| 3 | принцип управления | |
| 4 | функция управления | |
| 5. | механизм управления | |
| 6. | инструмент управления | |

ЗАДАНИЕ 3.

Ответьте на вопросы. При подготовке ответа воспользуйтесь материалом п.1.1.

1) Связаны ли технологии с ценностями, характерными для конкретного исторического периода?

2) Исходя из каких критериев можно оценить результативность разработки и применения конкретной технологии управления?

ТЕСТОВЫЕ ЗАДАНИЯ ДЛЯ САМОПРОВЕРКИ

1. Управление – это:

1.1. направленный процесс взаимодействия различных сил, способных привести к изменению текущего состояния;

1.2. принципиальное изменение формы и содержания объекта управ-

ления;

1.3. воздействие, направленное либо на сохранение основного качества системы;

1.4. волевое воздействие субъекта на объект в направлении перевода последнего в качественно новое состояние

2. Механизм управления – это:

2.1. возможные или обязательные управленческие действия;

2.2. совокупность алгоритмов возможных или обязательных административно-распорядительных, организационных и иных администрирующих действий;

2.3. совокупность финансовых ресурсов;

2.4. совокупность материальных ресурсов.

3. Технологии в системе управления являются:

3.1. самостоятельным и независимым элементом от иных элементов системы;

3.2. производными от конкретных видов деятельности;

3.3. производными от объектов управления, принципов и функций, механизмов и инструментов управления.

АКТИВНЫЕ ЗАДАНИЯ

ЗАДАНИЕ 1.

1) Выберите из приведенного перечня определений технологий правительственные варианты.

2) Приведите несколько примеров по технологиям, применяемым в разных видах управления.

3) Дайте оценку их полезности.

1. Технология происходит от греческого «techné» – искусство и мастер-

ство, умение и «логия» – наука;

2. Технология – это предписания для проведения инспекционного контроля;

3. Технология определяет совокупность методов обработки, изготовления, изменения состояния, свойств, формы сырья, материала или полуфабриката, осуществляемых в процессе производства продукции;

4. Технология - это описание производственных процессов, инструкции по их выполнению, технологические карты, совокупность правил;

5. Технология – это совокупность способов, приемов в какой-либо сфере непромышленной деятельности.

6. Технология – это целенаправленный, взаимоувязанный, упорядоченный набор методов и приемов деятельности субъекта управления по выбору управленческих альтернатив.

ЗАДАНИЕ 2.

1) Впишите в таблицу возможные элементы технологии, применяемой в конкретном виде управления, которую Вы привели в качестве примера в задании 1.

2) Ответьте на вопрос: есть ли принципиальное отличие состава элементов от иных технологий?

Таблица 1 - Элементы технологии управления

| № | Элементы технологии |
|-----|---------------------|
| 5. | |
| 6. | |
| 7. | |
| 8. | |
| 9. | |
| 10. | |

1.2. ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ И СОВРЕМЕННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ

ЗАДАНИЯ ДЛЯ САМОПОДГОТОВКИ

ЗАДАНИЕ 1.

Ответьте на вопросы. При подготовке ответа воспользуйтесь материалом п.1.2.

- 1) Способствуют ли технологии осуществлению функций в публичном управлении?
- 2) Выполнение каких функций обеспечивают технологии, учитывая, что функции, как правило, классифицируют не только по виду управленческой деятельности, но и по распространенности (основные или базовые; специализированные и специальные)?

ЗАДАНИЕ 2.

Ответьте на вопросы. При подготовке ответа воспользуйтесь материалом п.1.2.

- 1) Кто в публичном управлении может разрабатывать и применять технологии?
- 2) Разработка и реализация технологий относится к правам или обязанностям должностных лиц органов публичной власти?

ТЕСТОВЫЕ ЗАДАНИЯ ДЛЯ САМОПРОВЕРКИ

1. Для анализа сущности и предназначения технологий публичного управления можно применять:

- 1.1. социокультурный подход;
- 1.2. деятельностный подход;
- 1.3. экономический подход;
- 1.4. институциональный подход;
- 1.5. маркетинговый подход.

2. Какие возможности получает исследователь, применяя си-

стемный подход для изучения технологий публичного управления:

- 2.1. возможность анализировать технологию как подсистему, в структуре которой есть устойчивые элементы;
- 2.2. оценить экономический эффект от применения технологии;
- 2.3. выявить задачи, которые должны быть решены органами публичного управления при использовании технологии;
- 2.4. оценить степень целостности технологии, которую реализуют субъекты управления.

3. Для того, чтобы технология была результативной, необходимы следующие условия:

- 3.1. достаточное финансовое обеспечение;
- 3.2. наличие расходных материалов;
- 3.3. наличие кадров, имеющих определенные компетенции;
- 3.4. научно-методическое обеспечение.

АКТИВНЫЕ ЗАДАНИЯ

ЗАДАНИЕ 1.

Прочитайте кейс. Ответьте на вопросы.

- 1) Ответьте, насколько целесообразно предложение начальника отдела музейной, библиотечной, культурно-досуговой деятельности и межведомственных программ о применении клиенто-ориентированного управления (или маркетингового) при сборе и анализе материала для подготовки отчета? Аргументируйте Ваш ответ.
- 2) Какие идеи и представления о деятельности музеев и работе с посетителями Вы будете использовать при подготовке материала?
- 3) Какие материалы Вы запросите у подведомственных музеев при сборе и анализе материал для подготовки отчета?
- 4) Какие методы Вы используете при анализе материал для подготовки отчета?
- 5) Можно ли разработать технологию для сбора, анализа материала

и подготовки отчета? Приведите аргументы

Вы являетесь гражданским служащим Министерства культуры n-области и работаете в отдел музейной, библиотечной, культурно-досуговой деятельности и межведомственных программ, отвечаете за популяризацию материальных объектов культурного наследия. Перед Вами стоит задача написать отчет в раздел о деятельности музеев, находящихся в подчинении Министерства, включая анализ результатов популяризации материальных объектов культурного наследия. Ваш руководитель предложил Вам при подготовке материала применить подход в рамках клиенто-ориентированного управления (или маркетингового).

ЗАДАНИЕ 2.

Прочитайте кейс. Ответьте на вопросы. Разработайте примерную технологическую карту для оказания платной услуги по психологическому консультированию семьи и детей, используйте при этом процессное управление.

Директор автономного учреждения «Центр социальной помощи семье и детям», подчиняющегося Министерству социальной политики n-области, поставил перед сотрудниками отделения психолого-педагогической помощи задачу: разработать новую услугу (платную) по психологическому консультированию семьи и детям.

Специалисты отдела через неделю представили директору следующий материал:

- 1) Смету расходов на организацию и оказание услуги;
- 2) Рекламную листовку для потенциальных потребителей.

Директор ознакомился с материалами и сказал, что не понимает каким образом будет оказана эта услуга, и как будут обслуживаться клиенты. При этом он привел пример из деятельности multifunctional центров, где разрабатывают технологические карты на каждую услугу и применяют про-

цесный подход.

РАЗДЕЛ 2. ПРАКТИКА И ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ КОНКРЕТНЫХ ТЕХНОЛОГИЙ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

ТЕМА 2.1. ПРАВОТВОРЧЕСТВО И ТЕХНОЛОГИИ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

ЗАДАНИЯ ДЛЯ САМОПОДГОТОВКИ

ЗАДАНИЕ 1.

Ответьте на вопросы. При подготовке ответа воспользуйтесь материалом п.2.1.

- 1) Какими нормативными правовыми актами установлены правотворческие полномочия государственных органов субъекта РФ?
- 2) Связано ли правотворчество с механизмом публичного управления?
- 3) Как можно классифицировать правовое регулирование?

ЗАДАНИЕ 2.

Ответьте на вопросы. При подготовке ответа воспользуйтесь материалом п.2.1.

- 6) Какие технологии могут применяться в правотворческой деятельности?
- 7) В некоторых субъектах РФ применяется такая технология правотворческой деятельности, как ведение паспорта законопроекта. Каких результатов позволяет достичь применение этой технологии?

ТЕСТОВЫЕ ЗАДАНИЯ

1. Правотворчество – это:

- 1.1. средства и приёмы юридической техники в правотворческой деятельности, образующие юридическую (правовую) технологию;
- 1.2. государственная деятельность по созданию, изменению и отмене правовых норм, основанную на познании объективных социальных потреб-

ностей и интересов общества;

1.3. практическая деятельность, дающая право субъектам управления применять санкции, приемы принуждения, наказания

2. Принятие нормативных правовых актов реализуется посредством следующих процедур:

- 1.1. внесение предложений по новым нормативным правовым актам;
- 1.2. внесение изменений в действующие акты;
- 1.3. отмена действующих нормативных правовых норм;
- 1.4. голосование за принятие проекта нормативного правового акта.

3. К субъектам, наделенным правотворческими полномочиями относятся:

- 3.1. представители работодателей;
- 3.2. государственные органы;
- 3.3. органы местного самоуправления;
- 3.4. иные субъекты

АКТИВНЫЕ ЗАДАНИЯ

ЗАДАНИЕ 1.

Подготовьте доклад на тему «Структура, критерии оценки результативности и иные существенные характеристики технологии правотворческой деятельности, осуществляемой субъектом законодательной инициативы на региональном уровне (на примере конкретного субъекта РФ)». При подготовке материала выберите одну из возможных технологий, указанных в п.2.1.

При подготовке доклада отразите следующие моменты:

- нормативная правовые акты, которые должны быть учтены субъектами публичного управления при разработке и реализации этой технологии;
- цели, которые должны быть достигнуты благодаря применению этой технологии;
- основные понятия, которые должны использовать субъекты публич-

ного управления при разработке и реализации этой технологии;

- перечень и последовательность процедур (мероприятий или действий), которые должны выполнить субъекты публичного управления для того, чтобы осуществить эту технологию;

- сроки осуществления процедур (мероприятий или действий), которые должны соблюдать субъекты публичного управления при реализации этой технологии;

- показатели и критерии, которые могут быть применены для оценки осуществления технологии;

- пример осуществления этой технологии в конкретном субъекте РФ.

ЗАДАНИЕ 2.

Студенты должны разработать технологическую карту проведения правовой экспертизы членами Экспертного совета, созданного в Уральском институте регионального законодательства.

Для выполнения задания студентам рекомендуется прочитать извлечение из Устава государственного казенного учреждения Свердловской области "Уральский институт регионального законодательства" (новая редакция) (в ред. Указа Губернатора Свердловской области от 30.01.2012 № 18-УГ)

Извлечение из Устава

«Уральский институт регионального законодательства

4) обеспечивает привлечение в Институт квалифицированных работников, а также сотрудников научных организаций и учебных заведений для выполнения функций Института;

5) утверждает структуру и штатное расписание Института, принимает на работу и увольняет работников Института, применяет к ним меры поощрения и дисциплинарного взыскания;

6) утверждает локальные нормативные акты, устанавливающие систему оплаты труда работников Института в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами Свердловской области;

7) утверждает документы, регламентирующие деятельность Института, издает приказы и распоряжения, дает поручения и указания, обязательные для выполнения всеми работниками Института;

8) реализует иные полномочия в соответствии с законодательством Российской Федерации и Свердловской области, решениями органов государственной власти Свердловской области, осуществляющих функции и полномочия учредителя и собственника имущества в отношении Института, и настоящим Уставом.

19. Деятельность Института осуществляется на основе квартальных планов работы Института, согласованных с Губернатором Свердловской области.

Контроль за деятельностью Института осуществляет Губернатор Свердловской области.

Контроль за использованием по назначению и сохранностью имущества, закрепленного за Институтом на праве оперативного управления, осуществляет Министерство по управлению государственным имуществом Свердловской области.

Раздел 5. ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ ИНСТИТУТА

20. В структуре Института создается Экспертный совет.

21. В состав Экспертного совета (в количестве 9 - 15 членов) входят:

- 1) председатель Экспертного совета;
- 2) представитель Губернатора Свердловской области;
- 3) иные члены Экспертного совета.

Кандидатуры членов Экспертного совета, указанных в подпунктах 1 и 3 части первой настоящего пункта, согласовываются Губернатором Свердловской области из числа квалифицированных специалистов, имеющих ученую степень кандидата или доктора наук.

Член Экспертного совета, указанный в подпункте 2 части первой настоящего пункта, включается в состав Экспертного совета по решению Губернатора Свердловской области.

22. Председатель Экспертного совета созывает и ведет заседания Экспертного совета, а также выполняет иные обязанности по руководству Экспертным советом, установленные регламентом Экспертного совета.

23. Экспертный совет проводит правовую экспертизу:

1) проектов законов Свердловской области, внесенных в порядке законодательной инициативы в Законодательное Собрание Свердловской области;

2) проектов законов Свердловской области, подготовленных для принятия на референдуме Свердловской области;

3) проектов федеральных законов, подготовленных для рассмотрения в Законодательном Собрании Свердловской области с целью направления их в порядке законодательной инициативы в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации;

4) законов Свердловской области, на которые в Законодательное Собрание Свердловской области направлены протесты заместителя Генерального прокурора Российской Федерации, прокурора Свердловской области или его заместителя.

24. Проекты правовых актов направляются на правовую экспертизу Губернатором Свердловской области, председателем Законодательного Собрания Свердловской области, председателем Правительства Свердловской области.

Предложения о проведении правовой экспертизы законов Свердловской области, указанных в подпункте 4 пункта 23 настоящего Устава, направляются председателем Законодательного Собрания Свердловской области.

(в ред. Указа Губернатора Свердловской области от 30.01.2012 № 18-УГ)

(см. текст в предыдущей редакции)

25. Порядок работы Экспертного совета определяется регламентом Экспертного совета, утверждаемым решением Экспертного совета.

26. Результаты правовой экспертизы проекта правового акта или закона Свердловской области отражаются в заключении Экспертного совета.

Заключение Экспертного совета передается органу государственной власти Свердловской области, направившему на правовую экспертизу проект правового акта или предложение о проведении правовой экспертизы закона Свердловской области.

ТЕМА 2.2. ТЕХНОЛОГИИ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА ИНТЕРЕСОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА АКТИВНЫЕ ЗАДАНИЯ

ЗАДАНИЕ 1.

Подготовьте доклад на одну из тем. Предлагаемые темы на выбор:

1) Структура, критерии оценки результативности и иные существенные характеристики избирательной технологии, реализуемой уполномоченным органом государственной власти на региональном уровне.

2) Структура, критерии оценки результативности и иные существенные характеристики технологии выборов как формы реализации интересов гражданского общества.

3) Структура, критерии оценки результативности и иные существенные характеристики технологии проведения референдума и публичных слушаний.

4) Технология отбора представителей гражданского общества в состав общественных палат в публично-правовых образованиях.

5) Технология отбора представителей гражданского общества в состав общественных советов в публично-правовых образованиях;

6) Технология разработки рекомендаций общественными советами в публично-правовых образованиях органам власти.

7) Технология проведения общественных проверок деятельности исполнительных органов государственной власти общественными палатами.

8) Технология проведения экспертизы законопроекта РФ независимыми экспертами общественных палат.

При подготовке материала учтите следующие обязательные аспекты:

- нормативная правовые акты, которые должны быть учтены субъектами публичного управления при разработке и реализации этой технологии;
- цели, которые должны быть достигнуты благодаря применению этой технологии;
- основные понятия, которые должны использовать субъекты публичного управления при разработке и реализации этой технологии;
- перечень и последовательность процедур (мероприятий или действий), которые должны выполнить субъекты публичного управления для того, чтобы осуществить эту технологию;
- сроки осуществления процедур (мероприятий или действий), которые должны, которые должны соблюдать субъекты публичного управления при реализации этой технологии;
- показатели и критерии, которые могут быть применены для оценки осуществления технологии;
- пример осуществления этой технологии в конкретном субъекте РФ.

ЗАДАНИЕ 2.

Выполнение задания состоит из 2 этапов.

На 1-м этапе студенты формируют группы от 4 до 6 человек. В каждой группе обсуждают наиболее результативные технологии (из предложенного перечня), по мнению членов. Для оценки обсуждаемых технологий предлагается метод ранжирования: 10 баллов – самая высокая оценка, 1 балл – самая низкая оценка. Каждая группа публично представляет результаты ранжирования технологий и приводит свои аргументы в пользу конкретной технологии. По результатам обсуждения для дальнейшей групповой работы отбирают технологии, оцененные от 8 до 10 баллов.

Перечень технологий для обсуждения:

- 1) избирательные технологии;

2) технологии выборов;

3) технологии проведения референдума и публичных слушаний;

4) технология отбора представителей гражданского общества в состав общественных палат субъектов РФ.

5) технология отбора представителей гражданского общества в состав общественных советов, созданных при исполнительных органах государственной власти субъектов РФ;

6) технология разработки рекомендаций общественными советами, созданными при исполнительных органах государственной власти субъектов РФ;

7) технология проведения общественных проверок деятельности исполнительных органов государственной власти общественными палатами субъектов РФ;

8) технология проведения экспертизы законопроекта РФ независимыми экспертами общественных палат субъектов РФ;

На 2-м этапе каждая группа выбирает одну из технологий, оцененную от 8 до 10 баллов. Группа должна разработать технологическую карту для осуществления технологии. При этом в структуре технологической карты нужно отразить планируемые этапы, процедуры на каждом этапе, ответственных лиц и планируемый результат по результатам осуществления технологии. Результаты работы нужно публично представить и защитить.

ТЕМА 2.3. ТЕХНОЛОГИИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ С ГРАЖДАНАМИ

ЗАДАНИЯ ДЛЯ САМОПОДГОТОВКИ

1. Какие технологии можно отнести к технологиям участия населения в публичном управлении? Как можно классифицировать данные технологии?

2. Какие можно привести примеры индивидуального и группового участия населения в публичном управлении?

3. Для реализации каких технологий участия населения в публичном управлении могут создаваться специализированные субъекты? Приведите примеры.

4. Какие существуют технологии участия граждан в публичном управлении с принятием решений, обязательных для исполнения?

5. Какие технологии контроля может реализовать гражданин РФ индивидуально?

АКТИВНЫЕ ЗАДАНИЯ

ЗАДАНИЕ 1.

Для выполнения задания рекомендуется прочитать п. 2.2. «Технологии участия населения в публичном управлении».

Инструкция:

Проведите анализ одной из предложенных технологий участия населения в публичном управлении, а также практики ее применения в конкретном публично-правовом образовании.

Выполнение задания включает следующие этапы:

1. Выбор технологии из предложенных: выборы, формирование общественной палаты (совета), проведение общественных проверок, проведение независимой экспертизы, досудебное (внесудебное) обжалование, проведение независимой экологической экспертизы, проведение публичных слушаний.

2. Анализ теоретических и нормативно-правовых источников по реализации выбранной технологии в конкретном публично-правовом образовании.

3. Описание технологии по следующему алгоритму:

— нормативная правовые акты, на основе которых осуществляется данная технология в выбранном публично-правовом образовании;

— субъекты и их роль в разработке и реализации технологии;

— цели, которые должны быть достигнуты благодаря применению этой технологии;

— перечень, последовательность и сроки процедур (мероприятий или действий), которые должны выполнить субъекты публичного управления для реализации технологии;

— результаты реализации технологии;

— показатели и критерии, которые могут быть применены для оценки осуществления технологии.

4. Описание практики реализации технологии на примере конкретного публично-правового образования.

5. Выявление проблем реализации технологии и оценка ее эффективности для публичного управления.

ТЕСТОВЫЕ ЗАДАНИЯ ДЛЯ САМОПРОВЕРКИ

1. Указ Президента РФ №548 от 14.11.2017 утверждает Перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов российской федерации, укажите лишний:

- а) Коэффициент миграционного прироста.
- б) Суммарный коэффициент рождаемости.
- в) Уровень преступности.
- г) Уровень заболеваемости онкологическими заболеваниями

2. Кто определяет порядок и сроки для доклада высшего должностного лица субъекта Российской Федерации Президенту Российской Федерации о фактически достигнутых и планируемых значениях показателей:

- а) высшего должностное лицо субъекта Российской Федерации.
- б) Президент Российской Федерации.
- в) Правительство Российской Федерации.

ТЕМА 2.3. ТЕХНОЛОГИИ ОЦЕНКИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПУБЛИЧНЫХ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ

ЗАДАНИЯ ДЛЯ САМОПОДГОТОВКИ

1. Какие виды технологий оценки деятельности органов публичного управления можно выделить? Приведите примеры технологий каждого вида.
2. Какие технологии используются для оценки органов исполнительной власти субъектов РФ?
3. Какие технологии используются для оценки деятельности органов и должностных лиц муниципального образования?
4. Какие технологии используются для оценки деятельности государственных и муниципальных служащих?

АКТИВНЫЕ ЗАДАНИЯ

ЗАДАНИЕ 1.

Для выполнения задания рекомендуется прочитать параграф «Технологии оценки деятельности публичных органов управления».

Инструкция: Проведите анализ реализации различных технологий оценки деятельности на примере конкретно органа публичного управления.

Выполнение задания включает следующие этапы:

1. Выбор конкретного органа публичного управления.
2. Анализ теоретических и нормативно-правовых источников для выявления технологий оценки, которые должны быть реализованы для оценки деятельности данного органа (включая оценку эффективности, результативности, качества и др.), а также технологий оценки, в которых используются показатели деятельности данного органа (например, в оценке эффективности деятельности исполнительных органов публично-правового образования).
3. Подробное описание реализации одной из технологий оценки, которые применяются в данном органе публичного управления по следующему алгоритму:

- нормативная правовые акты, на основе которых осуществляется данная технология;
 - объекты, критерии и показатели оценки;
 - субъекты оценки;
 - перечень, последовательность и сроки процедур (мероприятий или действий), которые должны выполнить субъекты публичного управления для реализации технологии;
 - результаты реализации технологии.
4. Выявление проблем реализации технологии.

2.5. КЛИЕНТО-ОРИЕНТИРОВАННОЕ ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ТЕХНОЛОГИИ

ЗАДАНИЯ ДЛЯ САМОПОДГОТОВКИ

ЗАДАНИЕ 1.

Ответьте на вопросы. При подготовке ответа воспользуйтесь материалом п.2.5.

- 1) В чем причина активного освоения органами власти маркетинга или клиенто-ориентированного публичного управления?
- 2) Благодаря чему могут улучшаться отношения между органами власти и гражданами в процессе организации и оказания государственных, муниципальных услуг?

ЗАДАНИЕ 2.

Ответьте на вопросы. При подготовке ответа воспользуйтесь материалом п.2.5.

- 1) Какие функции должны осуществлять субъекты клиенто-ориентированного публичного управления для того, чтобы повысить степень социальной эффективности?
- 2) Почему сегодня для оценки качества публичных услуг привлекаются представители гражданского общества?

ТЕСТОВЫЕ ЗАДАНИЯ ДЛЯ САМОПРОВЕРКИ

1. Клиенто-ориентированное публичное управление основано на следующих представлениях:

- 1.1. объектом управления являются услуги для физических и юридических лиц;
- 1.2. стороны взаимодействия имеют потребности;
- 1.3. между сторонами взаимодействия осуществляется взаимовыгодный обмен;
- 1.4. результатом взаимодействия сторон является выгода.

2. Для реализации клиенто-ориентированного публичного управления применяются следующие инструменты:

- 2.1. формирование и размещение государственного заказа на оказание услуг учреждениями;
- 2.2. оценка качества оказания услуг;
- 2.3. разработка государственной (или муниципальной) программы;
- 2.4. конкурентная борьба за рынки сбыта

3. Клиенто-ориентированное публичное управление интегрировано со следующими видами маркетинга:

- 3.1. социально-ориентированный маркетинг;
- 3.2. маркетинг отношений;
- 3.3. коммерческий маркетинг.

АКТИВНЫЕ ЗАДАНИЯ

ЗАДАНИЕ 1.

Студентам предлагается прочитать кейс, текст которого посвящен анализу причин внедрения клиенто-ориентированного подхода в деятельность музеев и туристических компаний.

После прочтения студентами предлагается ответить на вопросы и выполнить задание:

- 1) Какими причинами обусловлена потребность в разработке стра-

тегии маркетинга, направленного на продвижение объектов культурного наследия?

2) Какие элементы могут входить в технологию продвижения объектов культурного наследия?

3) Выберите один из объектов культурного наследия в одном из субъектов РФ. Разработайте технологическую карту для продвижения конкретного объекта культурного наследия в целях развития туризма в данном регионе.

КЕЙС

С учетом происходящих изменений о роли культурного наследия в восприятии современных людей и связанных с ними потребностей, в разных странах идет поиск новых стратегий для популяризации объектов культурного наследия, а также специальных технологий.

Если традиционная цель, сохранение объектов культурного наследия, осталась неизменной, то с конца 1980-х годов усиливается десакрализация культурного наследия, вовлечение его в рыночные отношения, использование в сферах досуга, развлечений и туризма²¹⁹. За 2007 год по данным Евростата 54% европейцев посетили такие объекты культурного наследия как дворцы, церкви, сады, 41% - музеи и галереи. При этом наблюдается влияние частоты посещений в зависимости от пола посетителей: женщины больше посещают библиотеки, а мужчины объекты культурного наследия. Также установлена связь между частотой посещений объектов культурного наследия и уровнем образования туристов: в основном памятники и музеи посещают руководители высшего и среднего звена (78% руководителей, имеющих высшее образование, против 38% безработных).

Результаты зарубежных исследований позволяют делать вывод о доминировании в сознании посетителей объектов культурного наследия не сакральной, а утилитарной и прагматичной установки. Например, во

²¹⁹ Marketing de l'art et de la culture: spectacle vivant, patrimoine et industries culturelles: Dunod, Paris, 2009.

Франции большинство посетителей рассматривают посещение музея как услугу, связанную с публичным благом в условиях рынка²²⁰.

Кроме того, объекты культурного наследия все больше ассоциируются в сознании индивидов с рыночными категориями: предоставление услуг и мест отдыха. Идеологическое (включая религиозное) и политическое восприятие индивидами объектов культурного наследия уступило место восприятию объектов культурного наследия с позиций потребления, цель которого - удовлетворение потребности в развлечении, получение определенного культурного опыта.

Восприятие индивидами объектов культурного наследия как объектов сферы досуга и развлечений влияет на взаимосвязь таковых объектов с задачами туризма. Одновременно это и причина, и следствие развития одного из направлений массового туризма. Именно поэтому развитие туристических практик, ранее не признаваемых профессионалами в сфере культурного наследия, стали главной целью при разработке стратегий маркетинга, направленных на продвижение объектов культурного наследия²²¹.

При разработке программы стратегии маркетинга, направленного на продвижение объектов культурного наследия, важно определить цели, задачи и имеющиеся риски. На такие риски указывают специалисты, возражающие против использования объектов культурного наследия в массовом туризме. Специалисты этого профиля обвиняют предпринимателей в том, что государству приходится все больше денег вкладывать в сохранение культурного наследия. Если же государство перестанет вкладывать деньги, то объекты культурного наследия будут разрушаться, будут происходить отрицательные процессы непосредственно на территориях, где прожи-

²²⁰ Marketing de l'art et de la culture: spectacle vivant, patrimoine et industries culturelles: Dunod, Paris, 2009.

²²¹ Marketing de l'art et de la culture: spectacle vivant, patrimoine et industries culturelles: Dunod, Paris, 2009.

вают коренные местные сообщества.

В тоже время сторонников продвижения объектов культурного наследия

в массовом туризме обвиняют в угрозе разрушения аутентичности культурного наследия, которое сегодня рассматривается как один из важнейших концептов ЮНЕСКО. Его суть заключается в том, что необходима консервация культурного наследия, причем широкомасштабная (в географическом, социально-экономическом и культурном контекстах).

При разработке программ стратегии маркетинга, направленного на продвижение объектов культурного наследия, необходимо учитывать решение такой задачи как повышение лояльности посетителей к восприятию объектов, независимо от их социально-демографических характеристик. Также в программе необходимо учитывать такое условие как физическая, интеллектуальная и социальная доступность объектов культурного наследия. В этом случае продвижение объектов культурного наследия может стать уникальным инструментом для интеграции интересов представителей различных социальных групп.

Далее, в программах стратегии маркетинга должно быть предусмотрено такое условие как диверсификация восприятия объекта культурного наследия:

а именно предложение не только уникальной информации, но и впечатлений, обусловленных социально-демографическими характеристиками посетителей. Реализация такого условия происходит, когда посетителя включают в конкретное действие, в процессе которого он испытывает положительные эмоции.

При разработке различных стратегий приобретают популярность так называемые глокальные стратегии маркетинга культурного наследия. При реализации таковой стратегии удовлетворяются потребности потенциальных посетителей экономического и культурного характера, а также их интересы,

глобальные и локальные²²². Повышается внимание посетителей объектов культурного наследия к местной самобытности, аутентичности, то есть к подлинности и реальности. Примером такой аутентичности могут стать как небольшие туристические деревни в Европе, так и музей-заповедники Свердловской области: Нижнесинячихинский музей-заповедник деревянного зодчества и народного искусства имени И.Д. Самойлова, Верхотурский государственный музей-заповедник.

Также разработчиками активно используются стратегии «маркетинг микс». Это понятие предложено американскими маркетингологами Хьютчинсоном и Маккарти, определяющими маркетинг как совокупность четырех П: «Product» - продукт, «Place» - место продаж, «Price» - цена, «Promotion» - продвижение товара²²³.

Совокупность мероприятий, входящих в программу стратегии маркетинга, направленного на продвижение объектов культурного наследия, их последовательность и поэтапность, учет разных факторов, может рассматриваться как технология.

При разработке стратегии продуктом становится объект культурного наследия как таковой, территория, на которой он расположен; его место, т.е. специфическая архитектура, аура и ландшафт пространства. Соответственно, одной из технологий может стать продвижение уникального места.

Цена посещения объекта культурного наследия может варьироваться в зависимости от платежеспособности конкретной социальной группы и условий проведения акций, а также использования таких сервисов, как экскурсии, аудиогиды, наличие образовательных центров, медиатек

²²² Кожевников Н.Н., Пашкевич Н.Л. Глокализация: концепции, характерные черты, практические аспекты // Вестник Северо-Восточного федерального университета им. М.К. Аммосова. № 3, Т. 2. 2005. — С. 11 — 15.

²²³ Методы оценки влияния внешней среды маркетинга. URL: <https://infopedia.su/12xbb73.html> (дата обращения: 09.09.2018).

и применения мультимедиа. Проектирование сервисов и их продажа также может рассматриваться как технология. При этом разработка и применение мультимедиа с учетом социально-демографических характеристик посетителей – это отдельная технология.

Успех применения технологий популяризации объектов культурного наследия сопровождал масштабный проект Министерства культуры и коммуникаций Франции «Дни культурного наследия», прошедший в 33-й раз 17-18 сентября 2016 года. Участниками проекта являются 50 европейских стран. Его цель – популяризация объектов культурного наследия и привлечение внимания общества к проблеме их сохранения. Основные задачи проекта – продемонстрировать публике разнообразие объектов культурного наследия, привлечь внимание к истории объектов культурного наследия, прежде всего представителей молодого поколения, способствовать сохранению уникальных форм нематериального культурного наследия, распространить редкие техники и ремесла. Одной из самых привлекательных сторон проекта является возможность посещения объектов, обычно закрытых для публики. В 2015 году «Дни культурного наследия» посетили более 12 миллионов человек²²⁴.

Анализ зарубежного опыта в разработке программ стратегии маркетинга, направленных на продвижение объектов культурного наследия, а также применения конкретных технологий, позволяет адаптировать этот опыт в России, предварительно проведя социологические исследования, в том числе экспертные опросы. По результатам этого вида опроса разработчики могут уточнить цель, задачи, выявить риски, связанные с применением выбранного подхода к разработке программы стратегии маркетинга, направленного на продвижение объектов культурного наследия в конкретном регионе.

²²⁴ Дни культурного наследия: Официальный сайт Министерства культуры и коммуникаций Франции. URL: <http://www.culturecommunication.gouv.fr/>. (дата обращения: 21.09.2016)

При профессиональном подходе популяризация объектов культурного наследия будет реально способствовать реализации одного из важнейших направлений государственной политики Российской Федерации в сфере культуры.

СЛОВАРЬ ТЕРМИНОВ

Администрация публичная – это 1) система исполнительных органов государственного управления и органов муниципального управления 2) совокупность органов и учреждений, официально реализующих в рамках своей компетенции цели, задачи и функции исполнительной власти посредством издания административно-правовых актов и подчиняющихся в процессе своего функционирования нормам административного права²²⁵.

Аутсорсинг – это механизм выведения определенных видов деятельности за рамки полномочий органов исполнительной власти путем заключения контрактов с внешними исполнителями на конкурсной основе²²⁶.

Бенчмаркинг — это (от англ. *Benchmarking*) инструмент оценки, выявления, сопоставления и адаптации имеющихся лучших образцов эффективного функционирования организаций, практик, для дальнейшего использования в конкретной предметно-объектной области управления или организации.

Взаимосвязи управленческие – это 1) форма воплощения управленче-

²²⁵ Зеленцов А.Б. Административная юстиция. Общая часть. Теория судебного административного права. — М.: Юнити-Дана, 2015. — 399 с. — С. 24.

²²⁶ Kontseptsii administrativnoy reformy v RF v 2006-2008 ot 25 oktyabrya 2005 g. URL: http://www.government.ru/data/structdoc.html?he_id=100&do_id=2009 (дата обращения: 15.09.2018)

ских отношений, посредством которой управление обретает конкретное содержание и проявление, а функция управления — практическую реализацию;

2) разные виды связей, такие как прямая связь в системе управления - связь, которая осуществляется от управляющей подсистемы к управляемой, имеющаяся в любой системе управления; обратная связь – связь, которая осуществляется от управляемой подсистемы к управляющей.

Власть публичная - это 1) власть государственная и муниципальная (местное самоуправление), от которой отличают власть, например, семейную (власть отца или матери), общественную (члены общественной организации также подчиняются определённым нормам, установленным уставными документами, и должностным лицам, избранным в качестве руководителей) и др.»²²⁷; 2) тип власти, в котором отношения субъектов управления регулируются конституционным правом относительно принадлежности власти, ее организации, осуществления, установления ее пределов и правил использования в качестве гарантии гражданской свободы²²⁸.

Воздействие управляющее - это реальное побуждающее, заставляющее, изменяющее и преобразующее влияние на сознание, поведение и деятельность людей; результат целенаправленной интеллектуальной деятельности людей, их сознания и воли; волевое воздействие субъекта на объект в направлении перевода последнего в качественно новое состояние²²⁹.

Должностные лица – это работники, которые постоянно или временно осуществляют функции представителя власти, занимают должности, связан-

²²⁷ Барциц И.Н. Система государственного и муниципального управления: Уч. курс: В 2 т., Т. 1. — М.: Изд-во РАГС, 2011. — 464 с. — С.15.

²²⁸ Гражданское общество как гарантия политического диалога и противодействия экстремизму: ключевые конституционно-правовые проблемы. Монография / Рук. авт. колл. и отв. редактор – д. ю. н., профессор Авакьян С. А. – М.: Юстицинформ, 2015. – 652 с.

²²⁹ Охотский Е.В. Теория и механизмы современного государственного управления: Уч.-методич. комплекс. М.: Юрайт, 2013. – 701 с. – С. 25-26.

ные с выполнением организационно-распорядительных и административно-хозяйственных функций в государственных органах и органах местного самоуправления, могут наделяться рядом обязанностей²³⁰.

Инструменты управления – это 1) средства приспособления к изменяющимся условиям внешней среды, главная задача которых исключить из среды элементы неопределенности и создать ситуацию определенности, устойчивости и повторяемости²³¹; 2) группы инструментов управления: группа планирования, группа работы с экономической средой, группа работы с потребителями и группа работы с производством²³²; 3) конкретные методы и приемы, которые применяются при сборе, обработке и анализе информации и при выработке управленческих решений, основанных на этой информации²³³.

Инструменты публичного управления и публичной политики – это 1) совокупность средств, используемых органами публичной власти, такие как оказание публичных услуг, идеология²³⁴; участие в деятельности органов публичной власти как партнерство (сотрудничество) в модели партисипатив-

²³⁰ Энциклопедия государственного управления в России: В 2 т. / Под общ. ред. В.К. Егорова. Отв. ред. И.Н. Барциц. — М.: Изд-во РАГС, 2008. — С. 123.

²³¹ Кулагина Е.В. Бережнов Г.В. Инструменты и методы, обеспечивающие устойчивость предприятия // Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов. URL: <http://jurnal.org> (дата обращения: 09.09.2017)

²³² Трипольский Е.Н. Рейтинговая оценка инструментов управления // Вестник МГТУ, Т. 11, № 2, 2008. — С.289-293.

²³³ Кондратьева В.В. 7 нот менеджмента. Настольная книга руководителя. М.: Эксмо, 2008. — 976 с.

²³⁴ Понкин И.В. Теория публичного управления: Учебник для магистратуры и программ Master of Public Administration / Предисловие д.ю.н., проф. А.Б. Зеленцова / Институт государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте РФ. —М.: Буки Веди, 2017. — 728 с. — С. 285.

ного механизма²³⁵; развитие государственно-частного партнёрства²³⁶; форсайт и дорожная карта как инструменты развития системы государственно-частного партнерства²³⁷; правовое регулирование²³⁸; убеждение, побуждение, принуждение, охрана и защита, превенция, пресечение (в том числе санкции), рестрикция (ограничения, запрещения), демпфирование, стимулирование и др.²³⁹.

Компетенция публичного органа - это строго определённая нормативными актами совокупность полномочий (прав и обязанностей) публичного органа в отношении установленного для него предмета ведения²⁴⁰.

Компонент – это группа элементов, которые образуют целостную

²³⁵ Епина В.С. Формирование эффективного механизма взаимодействия органов публичной власти и населения // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. – 2012. – №. 4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/formirovanie-effektivnogo-mehanizma-vzaimodeystviya-organov-publichnoy-vlasti-i-naseleniya> (дата обращения: 19.06.2018).

²³⁶ Понкин И.В. Теория публичного управления: Учебник для магистратуры и программ Master of Public Administration / Предисловие д.ю.н., проф. А.Б. Зеленцова / Институт государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте РФ. - М.: Буки Веди, 2017. С.342.

²³⁷ Лимарева Д.А. Публичное управление развитием государственно-частного партнерства: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук, Ростов-на-Дону – 2013. URL: <http://www.netess.ru/3ekonomika/31879-1-publichnoe-upravlenie-razvitiem-gosudarstvenno-chastnogo-partnerstva.php> (дата обращения: 18.07.2018).

²³⁸ Кабанова И.Г. Категории «публичный интерес» и «публичные нужды» в рамках межотраслевого регулирования гражданско-правовой ответственности публичных субъектов // Северо-Кавказский юридический вестник, № 3, 2016. – С. 66.

²³⁹ Понкин И.В. Теория публичного управления: Учебник для магистратуры и программ Master of Public Administration / Предисловие д.ю.н., проф. А.Б. Зеленцова / Институт государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте РФ. —М.: Буки Веди, 2017. — 728 с. — С.205.

²⁴⁰Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор: вопросы теории. Изд. 2-е, М.: Изд-во РУДН, 2009. — 692 с. — С. 319.

часть системы в функциональном отношении.

Краудсорсинг - это специальная технология для совершенствования законопроектов органов публичной власти, получившая на Западе название «краудсорсинг» (*от англ. crowdsourcing - crowd «толпа» + sourcing «использование ресурсов»*). Ее преимущество состоит в переходе от практики простого комментирования законопроектов к активному вовлечению граждан в публичное управление через разработку проектов нормативных документов в форме прямой работы²⁴¹.

Лица должностные – это работники, которые постоянно или временно осуществляют функции представителя власти, занимают должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных и административно-хозяйственных функций в государственных органах и органах местного самоуправления, могут наделяться рядом обязанностей²⁴².

Методы - это способы реализации интересов субъектов управления и соответствующего регулирующего воздействия.

Методы публичного управления – это 1) совокупность юридически урегулированных способов (приёмов, алгоритмов) и процедур обязательных или возможных действий органов и должностных лиц, посредством которой (совокупности) осуществляются публичное управление и публичная политика, а также способов и процедур принятия соответствующих управленческих решений; 2) методы по содержанию воздействия: форсайт (бенчмаркинг); 3) дорожное картирование²⁴³.

²⁴¹ Епина В.С. Модели партисипативного механизма публичного управления Российской Федерации // (48) [Управление экономическими системами. 12/2012](http://uecs.ru/marketing/item/1883-2012-12-26-06-43-08) URL: <http://uecs.ru/marketing/item/1883-2012-12-26-06-43-08> (дата обращения: 09.10.2018).

²⁴² Энциклопедия государственного управления в России: В 2 т. / Под общ. ред. В.К. Егорова. Отв. ред. И.Н. Барциц. Т. II / Отв. ред. И.Н. Барциц. - М.: Изд-во РАГС, 2008. С. 123.

²⁴³ Лимарева Д.А. Публичное управление развитием государственно-частного партнерства: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук.

Механизм – это 1) устройство машины, прибора, аппарата и т.п., приводящее их в действие; 2) совокупность состояний и процессов, из которых складывается какое-либо физическое, химическое, физиологическое и т.п. явление; 3) переносное значение: система, устройство, определяющие порядок какого-либо вида деятельности или процесса²⁴⁴.

Механизмы публичного управления (и/или публичной политики) – это 1) совокупность алгоритмов возможных или обязательных административно-распорядительных, организационных и иных администрирующих действий; 2) совокупность видов способов и действий (нормативных правовых и иных правовых документарных (правовых, программных, административно-распорядительных, концептуально-доктринальных); социальных; политических; судебных, финансово-экономических; информационных²⁴⁵.

Объект управления – это объект для достижения желаемых результатов функционирования, для которого необходимы и допустимы специально организованные воздействия. Объектами управления могут быть как отдельные объекты, выделенные по определённым признакам, так и совокупности объектов - комплексы. В зависимости от свойств или назначения объектов управления могут быть выделены технические, технологические, экономические, организационные, социальные и другие объекты управления и ком-

наук, Ростов-на-Дону – 2013. URL: <http://www.netess.ru/3ekonomika/31879-1-publichnoe-upravlenie-razvitiem-gosudarstvenno-chastnogo-partnerstva.php> (дата обращения: 18.07.2018).

²⁴⁴ Ефремова Т. Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный. – М.: Русский язык, 2000. URL: <https://www.efremova.info/letter/+me.html?page=25> (дата обращения: 29.06.2018).

²⁴⁵ Понкин И.В. Теория публичного управления: Учебник для магистратуры и программ Master of Public Administration / Предисловие д.ю.н., проф. А.Б. Зеленцова / Институт государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте РФ. —М.: Буки Веди, 2017. — 728 с. — С.251 — 252.

плексы»²⁴⁶.

Подсистема – это 1) относительно самостоятельная часть системы, обладающая внутренней структурой для достижения определенных подцелей цели системы²⁴⁷; 2) разные виды подсистем, например, управляющая подсистема (субъект управления), как формирующая управляющие воздействия, или управляемая подсистема (объект управления) как подсистема, испытывающая на себе управляющие воздействия (или управление).

Подход партисипативный в публичном управлении - это 1) вовлечение вовлеченность граждан в дела государства, повышающее эффективность развития политической и экономической сфер²⁴⁸

Правовое регулирование – это 1) нормативный правовой фундамент и платформа всего публичного управления в целом как процесса и всей системы публичного управления, а равно отдельных их сегментов и направлений; 2) интегральный инструмент (линейка инструментов) или пакет инструментов публичного управления)²⁴⁹.

Принцип публичного управления – это научно обоснованные и законодательно закреплённые положения, в соответствии с которыми строится,

²⁴⁶ Теория управления. Терминология / Отв. ред. Б.Г. Волик / Академия наук СССР; Комитет научно-технической терминологии; Институт проблем управления. — М.: Наука, 1988. — 56 с. (Сер. «Сборники рекомендуемых терминов». Вып. 107). — С. 7.

²⁴⁷ Шевчук Д. Исследование систем управления. Конспект лекций. URL: https://www.e-reading.club/bookreader.php/103862/Shevchuk_-_Issledovanie_sistem_upravleniya_konspekt_lekciii.html (дата обращения: 10.08.2018)

²⁴⁸ Кайль Я. Я., Епинина С. Зарубежный опыт партисипативной ориентации публичного управления // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2(191) – 2013. – С. 42– 47.

²⁴⁹ Понкин И.В. Теория публичного управления: Учебник для магистратуры и программ Master of Public Administration / Предисловие д.ю.н., проф. А.Б. Зеленцова / Институт государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте РФ. - М.: Буки Веди, 2017. – С. 88.

функционирует и развивается система государственного управления»²⁵⁰; 2) гласность, публичность, открытость, прозрачность, координация и согласованность принятия управленческих решений²⁵¹; 3) партисипативность реализации публичного управления; активная обратная связь органов исполнительной власти с гражданским обществом через партисипацию (добровольное участие населения в правительственных проектах и мероприятиях местного самоуправления); открытый доступ к правительственной информации; подконтрольность²⁵².

Процесс - это совокупность мероприятий, осуществляемых с целью реализации публичной политики для производства каких-либо услуг или благ²⁵³.

Публичные интересы – это 1) общественные интересы, без удовлетворения которых невозможно реализовать частные интересы и обеспечить целостность, устойчивость, нормальное развитие организаций, государств, наций, социальных слоёв, общества в целом; это официально признанные интересы, имеющие поддержку государства и правовую защиту; 2) интерес социальной общности, признанный государством и обеспеченный правом, удо-

²⁵⁰ Охотский Е.В. Антикризисная стратегия 2000-х годов: прагматизм, эффективность, приоритет национальных интересов // Государственное антикризисное управление: Уч. / Под общ. ред. Е.В. Охотского. - М.: Юрайт, 2016. С. 129.

²⁵¹ Дрыгина Ю.А. Использование технологий публичного управления в реализации государственной аграрной политики. Специальность: 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством: менеджмент. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук. Ростов-на-Дону, 2013

²⁵² Кайль Я. Я., Епинина С. Зарубежный опыт партисипативной ориентации публичного управления // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2(191) – 2013. С. 42 – 47.

²⁵³ Понкин И.В. Теория публичного управления: Учебник для магистратуры и программ Master of Public Administration / Предисловие д.ю.н., проф. А.Б. Зеленцова / Институт государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте РФ. - М.: Буки Веди, 2017. – С.38

влетворение которого служит условием и гарантией её существования и развития²⁵⁴; 3) потребность в поддержании стихийного порядка, который является средством содействия достижению огромного многообразия личных целей²⁵⁵.

Публичное управление по результатам - это интегральный концепт (философско-ценностные и нормативные основания, стратегия и топология (логика и логистика)) (а равно основанные на этом концепте комплекс управленческих технологий публичного управления и процесс публичного управления), при котором результаты публичного управления (искомые ощутимые изменения) позиционируются не его конечной целью, а, будучи декомпозированы на детализированную систему экспектативных промежуточных тщательно просчитываемых целей / результатов, определяются в качестве важнейших обеспечительных средств реализации публичного управления, соответственно, предполагается перенос акцента с процесса публичного управления и с распределения и учёта ресурсов и затрат - на достижение целей и получение результатов реализации функций публичной власти сообразно и соразмерно публичным интересам²⁵⁶.

Система – это 1) от греч. «*systems*» - целое, составленное из частей, соединение, совокупность множества элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, образующих определённую целостность, единство; 2) сложный комплекс, функционирование которого как целого зависит от составляющих его частей и от взаимодействия между этими частями; 3) ком-

²⁵⁴ Тихомиров Ю.А. Публичное право: Уч. - М.: Бек, 1995. - С. 55.

²⁵⁵ Haiek F.A. Pravo, zakonodatelstvo i svoboda: Sovremennoe ponimanie liberal'nyh principov spravedlivosti i politiki. M.: IRISEN, 2006.

²⁵⁶ Понкин И.В. Теория публичного управления: Учебник для магистратуры и программ Master of Public Administration / Предисловие д.ю.н., проф. А.Б. Зеленцова / Институт государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте РФ. - М.: Буки Веди, 2017. — С. 375.

плекс взаимодействующих компонентов²⁵⁷; 4) совокупность (множество) отдельных объектов с неизбежными связями между ними»²⁵⁸; 5) взаимосвязь самых различных элементов, всё, состоящее из связанных друг с другом частей²⁵⁹; 6) иерархическая управляющая система (от англ. - «*hierarchical controlling system*»), подсистема принятия решений, которая распределена по нескольким подчинённым уровням, каждый из которых выполняет часть функции принятия решений²⁶⁰.

Структура - это совокупность устойчивых связей и отношений между элементами системы.

Технологии «гражданская инициатива» - совокупность процедур (действий), при осуществлении которых население может самостоятельно реализовать свое право участия в управлении делами государства в сфере законотворческой деятельности, в т.ч. посредством электронных петиций; выдвижение гражданами собственных проектов, формулирование приоритетов, предложений о принятии правового акта, отмене или изменении ранее принятого правового акта, под которым подписалось установленное законом число граждан, обязательное для рассмотрения соответствующим органом²⁶¹.

²⁵⁷ Берталанфи фон Л. Общая теория систем: критический обзор. Исследования по общей теории систем. — М.: Прогресс, — 1969. С. 23—29.

²⁵⁸ Толстых С.С., Подольский В.Е., Бучнева В.В. Современное состояние теории сложности и возможности её применения в сфере телекоммуникаций. URL: <http://www.ict.edu.ru/ft/005714/68360e2-st16.pdf> (дата обращения: 10.08.2018)

²⁵⁹ Бир С. Кибернетика и управление производством: Пер. с англ. — М.: Гос. изд. физ. — мат. лит — ры, 1963. — 276 с. — С. 22.

²⁶⁰ Теория управления. Терминология / Отв. ред. Б.Г. Волик / Академия наук СССР; Комитет научно-технической терминологии; Институт проблем управления. — М.: Наука, 1988. — 56 с. (Сер. «Сборники рекомендуемых терминов». Вып. 107). — С. 24.

²⁶¹ Елинина В.С. Модели партисипативного механизма публичного управления Российской Федерации // [\(48\) Управление экономическими системами. 12/2012](#) URL: <http://uecs.ru/marketing/item/1883-2012-12-26-06-43-08> (дата обращения: 09.10.2018).

Технологии публичного управления – это 1) система подходов, методов, приемов и этапов работы гражданских служащих с управленческими действиями и процедурами²⁶²; 2) виды технологий, такие как проектное управление, общественный контроль, краудсорсинг, блокчейн-технологии, нейротехнологии, технологии искусственного интеллекта, информационно-коммуникационные технологии и другие, применяемые для достижения целей публичного управления.

Реформа - это (*франц. reforme, от лат. reformo — преобразовываю*), преобразование, изменение, переустройство какой – либо стороны обществ. жизни (*порядков, институтов, учреждений*), не уничтожающее основ существующей социальной структуры. С формальной т. зр. под реформой подразумевается нововведение любого содержания. Однако в политической практике и политической теории реформой обычно называют более или менее прогрессивное преобразование, известный шаг к лучшему²⁶³.

Система управления - это от греч. - целое, составленное из частей; соединение, совокупность множества элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, образующих определённую целостность, единство; сложный комплекс, функционирование которого как целого зависит от составляющих его частей и от взаимодействия между этими частями²⁶⁴.

Сфера публичная – это определенная область общественной жизни, в которой общество и государство взаимодействуют по наиболее важным вопросам дальнейшего развития с целью их решения на основе действующего

²⁶² Граждан В.Д. Государственная гражданская служба: учебник / В.Д. Граждан. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: КНОРУС, 2007. — 496 с. — С.89.

²⁶³ Реформа: Юридический словарь. URL: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/lower/17981> (дата обращения: 19.08.2018).

²⁶⁴ Толстых С.С., Подольский В.Е., Бучнева В.В. Современное состояние теории сложности и возможности её применения в сфере телекоммуникаций. URL: <http://www.ict.edu.ru/ft/005714/68360e2-st16.pdf> (дата обращения: 10.08.2018).

законодательства при осуществлении функции общественного контроля и формирования запроса на достижение определенных целей и проведения конкретных действий органами управления²⁶⁵.

Управление публичное – это 1) интегральный системный механизм, подсистемами и элементами которого выступают политические программные ориентиры и приоритеты, нормативное регулирование, процедуры, финансируемые государством или органами местного самоуправления централизованные и децентрализованные организационно-управленческие структуры и их персонал, отвечающие за администрирование деятельности в определённой области общественных отношений на национальном, субнациональном и местном уровнях; механизмы совершенствования внутренней координации, управление человеческими, финансовыми и материальными ресурсами и коммуникационными системами, а также управление, связанное с предоставлением публичных услуг; 2) деятельность отдельных групп, взаимодействующих друг с другом для достижения общих целей государства (публичных целей), в т.ч. обеспечение обороны, охраны государственных границ, поддержание порядка и правопорядка, обеспечение коммуникаций, здравоохранения, образования и др.²⁶⁶; 3) сложно структурированную сеть человеческих взаимоотношений и связанной с ними деятельности, реализуемой многообра-

²⁶⁵ Дрыгина Ю.А. Использование технологий публичного управления в реализации государственной аграрной политики. Специальность: 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством: менеджмент. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук. Ростов-на-Дону – 2013. URL: <http://av.disus.ru/avtoreverat/128666-1-ispolzovanie-tehnologiy-publichnogo-upravleniya-realizacii-gosudarstvennoy-agrarnoy-politiki.php> (дата обращения: 29.09.2018)

²⁶⁶ Понкин И.В. Теория публичного управления: Учебник для магистратуры и программ Master of Public Administration / Предисловие д.ю.н., проф. А.Б. Зеленцова / Институт государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте РФ. —М.: Буки Веди, 2017. — 728 с. — С. 44.

зием субъектов: от органов публичной власти и до отдельных должностных лиц низового уровня в такой системе, связанной с использованием всех ресурсов, природных и человеческих, а также все другие аспекты жизни общества, в которых заинтересовано или задействовано государство; 4) 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, содержанием которой является комплексное планирование и программирование, 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 (мер, средств и механизмов) государственно-регулирующего и государственно-администрирующего воздействия в отношении различных сегментов предметно-объектной области такого управления, осуществление контрольно-надзорной и иной правоохранительной деятельности в указанной области²⁶⁷; 5) процесс, перманентный, бесконечно длящийся (в некоторых элементах своих повторяющийся) без начала и конца (мега-процесс), включающий в себя множества партикулярных управленческих процессов и сопряжённый со множеством партикулярных процессов²⁶⁸; 6) активное взаимодействие трех групп акторов: государства, представителей гражданского обще-

²⁶⁷ Понкин И.В. Теория публичного управления: Учебник для магистратуры и программ Master of Public Administration / Предисловие д.ю.н., проф. А.Б. Зеленцова / Институт государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте РФ. - М.: Буки Веди, 2017. – С. 50.

²⁶⁸ Понкин И.В. Теория публичного управления: Учебник для магистратуры и программ Master of Public Administration / Предисловие д.ю.н., проф. А.Б. Зеленцова / Институт государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте РФ. - М.: Буки Веди, 2017. – С. 133.

ства и предпринимательства в ходе принятия и реализации общественно значимых решений, разрешения актуальных проблем²⁶⁹.

Управление по результатам – это 1) управление в деятельности органов государственной власти, основанное на использовании обратной связи ожидаемых и достигаемых результатов с целями и ресурсами на основе активного использования инструментария программно-целевого и проектного управления²⁷⁰; 2) этот вид управления включает в себя стратегическое планирование деятельности соответствующих органов, инструменты осуществления качественного управления, используемые для того, чтобы обеспечить баланс между желаемыми результатами и наличествующими возможностями, а также осуществление контроля над производительностью деятельности²⁷¹.

Управленческое решение – это результат мыслительно-волевой деятельности человека, направленный на завершённый выбор (и запуск в реализацию или инициирование) одного или нескольких из линейки альтернативных направлений или вариантов действий (или бездействия) в сфере управления или на формулирование алгоритма действий, предписываемого лицом, выносящим такое решение, лицу (лицам), которому надлежит его выполнять. Решение может быть направлено на достижение разовых результатов, на создание постоянно идущих процессов, поддержание идущих процессов, на

²⁶⁹ Лимарева Д.А. Публичное управление развитием государственно-частного партнерства: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук, Ростов-на-Дону – 2013. URL: <http://www.netess.ru/3ekonomika/31879-1-publichnoe-upravlenie-razvitiem-gosudarstvenno-chastnogo-partnerstva.php> (дата обращения: 18.07.2018).

²⁷⁰ Новые технологии государственного управления в зеркале канадского и российского опыта / Под ред. А.М. Марголина и П. Дуткевича. – М.: Московский городской ун -т, управления Правительства Москвы, 2013. – 272 с. – С. 36-37, 39.

²⁷¹ Понкин И.В. Теория публичного управления: Учебник для магистратуры и программ Master of Public Administration / Предисловие д.ю.н., проф. А.Б. Зеленцова / Институт государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте РФ. - М.: Буки Веди, 2017. – С. 374.

прекращение какой-либо деятельности²⁷².

Формы публичного управления – это 1) организационные способы реализации общих интересов, такие как коллегиальные органы (советы, палаты, экспертные сообщества и т.д.), публичные дискурсы; сходы; референдумы, иные формы, применение которых позволяет достичь компромисса между общими и частными интересами; 2) организационные способы достижения публичных оценок, такие как парламентские слушания, отчеты руководителей исполнительных органов власти и контролирующих органов, государственный аудит, общественное обсуждение, аналитические статьи, журналистские расследования, доклады общественных палат и комитетов, обращения граждан, в том числе с использованием информационно-коммуникационных технологий²⁷³, общественная экспертиза законопроектов²⁷⁴.

Функции общие – это функции, которые охватывают весь цикл управления (от постановки целей, задач в планировании и последующего учета, контроля фактических результатов).

Функции органов исполнительной власти – это 1) ведущие направления в деятельности органов исполнительной власти, в которых выражается целевая нагрузка данной ветви государственной власти и с которыми напрямую связан предоставляемый органами исполнительной власти объём государственно-властных полномочий. 2) нормативно установленный вид власт-

²⁷² Смирнов Э.А. Разработка управленческих решений: Учебник. М: Юнити-Дана, 2002. — 271 с. — С. 6.

²⁷³ Дрыгина Ю.А. Использование технологий публичного управления в реализации государственной аграрной политики: автореф. дис. кандидата эк. наук. Ростов-на-Дону – 2013. URL: <http://av.disus.ru/avtoreverat/128666-1-ispolzovanie-tehnologiy-publichnogo-upravleniya-realizacii-gosudarstvennoy-agrarnoy-politiki.php> (дата обращения: 29.09.2018).

²⁷⁴ Елинина В.С. Модели партисипативного механизма публичного управления Российской Федерации // (48) [Управление экономическими системами. 12/2012](#) URL: <http://uecs.ru/marketing/item/1883-2012-12-26-06-43-08> (дата обращения: 09.10.2018).

ной деятельности указанного органа государства, постоянно осуществляемый им в масштабах Российской Федерации²⁷⁵.

Функция управления – это 1) направление и вид управленческой деятельности, необходимый для исполнения руководителем, с применением специальных приемов и способов; выделяют четыре базовых функции управления (по А. Файолю): планирование, организация, контроль и мотивация; 2) классификация функций по видам (по А.Файолю): технические операции — производство, изготовление, переработка; коммерческие операции — купля, продажа, обмен; финансовые операции — привлечение капитала и управление им; операции по охране — охрана имущества и личности; учетные операции — баланс, затраты, статистика; административные операции — предвидение, организация, распоряительство, согласование и контроль²⁷⁶; 3) роль, которую выполняет определенный социальный институт или осуществление процесса по отношению к целому; 4) систематическая деятельность, обязанность кого-либо, исполнение, соответствие, совершение, отображение чего - либо²⁷⁷; 5) виды функций управления по распространенности: общие (основные) и конкретные (специализированные, специальные).

Элемент – это простейшая составная часть системы, обладающая самостоятельностью по отношению ко всей системе, не имеющая внутреннего строения и неделимая при выделении частей, составляющими элементами которой могут быть руководитель и подчиненный, диспетчер и заводские цеха, человеческий мозг, органы, управляемые им через нервную систему, и другие.

²⁷⁵ Барциц И.Н. Система государственного и муниципального управления: Уч. курс: В 2 т., Т. 1. — М.: Изд-во РАГС, 2011. — 464 с. — С. 114.

²⁷⁶ Функции управления. URL: https://pidruchniki.com/16930803/menedzhment/osnovnye_funktsii_upravleniya (дата обращения: 10.08.2018).

²⁷⁷ Функция: Большой энциклопедический словарь Кирилла и Мефодия. – М., 2012 URL: <https://slovar.cc/enc/bolshoy/2101311.html> (дата обращения: 10.08.2017).

Эффективность – это отношение чисто положительных результатов (превышение желательных последствий над нежелательными) и допустимых затрат.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В разных видах жизнедеятельности и управления технологии стали постоянным элементом. Достижение новых и дерзких целей, которые ставит перед собой общество и государство, может усиливаться благодаря применению разных технологий. Технология, будучи совокупностью действий по достижению поставленной цели, позволяет управленцам не только достигать цель, но и воздействовать необходимым образом на объект управления, применять нужные средства управленческого воздействия. Результаты применения технологий значительны: это повышение качества выпускаемой продукции и оказываемых услуг, усиление результативности управления. Также применение технологий позволяет обеспечить в конкретной системе или подсистеме управления порядок, повысить степень его достижения, благодаря последовательности действий субъектов управления и логистике, которую они обеспечивают. Именно значимостью технологий и обусловлены требования к современному управленцу: знать сущность технологий, владеть умениями как разработки, так и применения той или иной технологии. Конечно, технологии публичного управления обладают теми же основными характеристиками, как и технологии иных видов: они производны от видов и целей деятельности, объектов управления, функций, инструментов и механизмов управления, а также существующих принципов. В тоже время технологии, применяемые в публичном управлении, имеют специфику, которая, прежде всего, определяется содержанием конкретного концепта, обуславливающего особенность управления и позволяющего выделить его в конкретный вид. Содержание конкретного концепта как интеграции философско-ценностных и нормативных оснований, стратегий и топологий или непосредственно

определяет и содержание технологии. Несмотря на видимую дискуссионность, один из подходов к классификации технологий публичного управления может быть основан на содержании наиболее распространенных концептов публичного управления: это управление по результатам, управление по целям, процессное и проектно-ориентированное управление, клиенто-ориентированное управление, партисипативное управление, концепт «электронное государство» и другие.

Конечно же, технологии содержательно связаны с конкретными интегральными концептами. При этом анализ практики применения технологий, позволяет сделать вывод о том, что соответствие технологии содержанию конкретного концепта управления позволяет достичь обозначенных целей и обеспечить результативность. Как положительный пример, можно привести практику использования технологий в правотворчестве. Основная цель разработки и применения технологий правотворчества или юридической техники – это удовлетворение публичных интересов. Для этого субъекты конкретной технологии правотворчества осуществляют обязательные действия или процедуры, установленные нормативными актами, необходимыми для достижения основной цели. Хорошо разработанные технологии правотворчества обеспечивают качество нормативных правовых актов, как одного из результатов деятельности субъектов публичного управления.

Можно положительно оценить сформировавшуюся практику разработки и осуществления технологий оценки деятельности органов власти и подведомственных им организаций. Основная причина разработки и применения таких технологий – это потребность общества в оценке различных программ, проектов и деятельности должностных лиц. Соответственно, основная цель – максимальное достижение цели и результатов деятельности субъектов публичного управления, что позволяет отнести эти виды технологий к концептам управления по целям и результатам. Сегодня в российском публичном управлении накоплен значительный опыт применения различных видов технологий оценки: по предметам оценок, периоду оценивания, предмету

оценки.

Также применение конкретных технологий способствует реализации целей политического характера, а именно, развитию принципов демократии, участию граждан в управлении государством, осуществлению таких функций как правозащитная, информационная и партисипативная.

Процессы разработки новых технологий продолжаются по мере развития потребностей общества и государства. Яркой иллюстрацией для этого вывода являются технологии, разрабатываемые и реализуемые в соответствии с концептом клиенто-ориентированного публичного управления. Потребность в этом виде технологий обусловлена необходимостью организовывать и оказывать государственные, муниципальные и социальные услуги, а также оценивать их качество.

Появляются новые технологии, применение которых может преследовать такие цели, как устранение негативного воздействия на российскую систему публичного управления. Таковое влияние может быть следствием внешнего (иностранного или международного) воздействия с помощью токсичных технологий или технологий «принудительной интоксикации», технологий «мягкой силы».

- Субъекты публичного управления РФ осваивают инновационные технологии, а именно, нейротехнологии, применение которых позволяет обрабатывать сверхбольшие массивы данных, необходимых для экспертно-аналитического и контрольно-учётного обеспечения государственного управления, для мониторинга и оценки рисков и неопределённостей. Технологии искусственного интеллекта начинают активно внедряться в государственное управление, т.к. их применение позволяет управлять сложными процессами и проектами, осуществлять сценарное планирование и моделирование в условиях существенных неопределённостей.

- Поэтому, по мнению авторов пособия, процессы осмысления и осуществления технологий будут осуществляться не только в настоящем, но и будущем.

