

Системный анализ
государственного управления:
политико-административное
управление и политико-
административная система

Доктор политических наук
Н.А.Антанович

План

- 1. Понятия «управление», «государственное управление». Общегосударственные классификаторы Респ. Беларусь о ГУ. Система ГУ.
- 2. Связь гос. управления и политического процесса: этапы государственного управления
- 3. Системная концептуальная модель выработки государственной политики.
- 4. Политическая и административная составляющие в структуре государственного управления.
- 5. Политико-административная система (ПАС). Исполнительная власть как ядро ПАС
- 6. Системные принципы формирования государственных программ

Управление

- – это целенаправленный процесс перевода системы из одного состояния в другое посредством целенаправленного воздействия на объект управления.
- В *широком* смысле гос. управление – механизм реализации власти, выработки и официальной реализации различных направлений политики на основе определенного политического курса.
- Близкие термины: гос. строительство, макрополитическое управление.

1	Общегосударственный классификатор ОКРБ 004–2017 «Органы гос. власти и управления»	Госкомитет по стандартизации
2	Статистический классификатор 00.001–2014 «Органы гос. власти и управления»	Национальный статистический комитет

Согласно ОКРБ 004–2017 ГУ включает:

органы законодательной власти
органы исполнительной и судебной власти
госорганы с особым конституционно-правовым статусом
органы местного управления и самоуправления
межгосударственные органы управления.

Согласно ОКРБ 005–2011, ГУ как вид экономической деятельности включает:

управление общего характера (деятельность органов исполнительной и законодательной власти; органов самоуправления; управление социальными программами);

управление в социально-экономической сфере (гос. управление и регулирование в различных секторах экономики);

предоставление услуг обществу в целом (реализация внешней, оборонной политики государства, обеспечение общественного порядка и безопасности; деятельность в области юстиции и правосудия).

Система государственного управления

- включает: гос. институты, гос. службу,
- процессы, инструменты и технологии реализации политических решений.
-
- В послании Президента белорусскому народу и Парламенту в 2010 г. утверждалось: «Под системой управления традиционно понимается гос. аппарат, руководящий корпус предприятий и организаций».

- ***Государственное управление*** – официальный механизм реализации власти и проведения различных направлений политики в результате сформированного политического курса как стратегии национально-государственного развития.

Связь гос. управления и политического процесса: этапы ГУ

См. таблица на следующем слайде

Этапы процесс гос. управления

Государственное строительство (политическое управление)

Политическое решение

Форма закрепления решения

Определение целей, приоритетов и функций государства

Конституция, программные законы, законы, международные договоры

Определение административно-территориальн. устройства

Конституция, законы, указы главы государства

Формирование типа политического режима

Заявления и решения полит. лидеров, взаимодействия в ЦППР, взаимоотношения ЦППР с обществом

Исполнительно-распорядительное управление

Определение структуры органов исполнит. власти; соотношения полномочий между региональными и местными органами власти

Законы, правовые акты главы государства, административно-правовые акты

Оперативное и тактическое управление

Дробление государственной политики по основным направлениям деятельности

Законы, правовые акты главы государства, правительства; программы социально-экономич. развития

Программирование

Государственные, региональные, отраслевые, межведомственные программы; стандарты, инструкции

Формирование бюджета организаций исполнительной власти

Закон о гос бюджете, постановления, инструкции; решения местных институтов власти

Действия по реализации конкретного

Текущие решения, распоряжения, поручения

Системная концептуальная модель выработки государственной политики.
Политическая и административная составляющие в структуре государственного
управления

- Системная концептуальная модель выработки государственной политики включает три стадии:
-
- I) формирование гос. политики (здесь общественные запросы трансформируются в полит. решения);
- II) реализация (имплементация) политических решений;
- III) контроль и оценка эффективности реализации решений.

I. Стадия формирования гос. политики

- начинается с деятельности государственных и негосударственных *субъектов публичной политики*.
-
- **Повестка дня** – «перечень проблем, подлежащих обсуждению членами сообщества, которым может быть и местная община на одном полюсе континуума, и сообщество государств-членов ООН – на другом».
- Проблемы, в решении которых заинтересована общественность, формируют **общественную повестку дня**,
- гос. учреждения – **институциональную**,
- масс медиа – **медийную повестку дня**.
- Могут существовать проблемы, которые не воспринимаются либо отклоняются властными центрами.
- Проблема может быть выявлена, но решаться непубличным путем.

II. Стадия *реализации (имплементации)* решений органов ГУ

- Инструментализация гос. политики означает:
- 1) разработку механизмов достижения целей, выбор (либо разработку) методов разрешения проблемной ситуации в практической политике
- 2) применение технологий (рационализированных алгоритмов действий), методов (конкретных приемов) и инструментов (средств) оперативного управления.

III. На стадии *оценки эффективности и контроля*

за процессом реализации политики:

- осуществляется мониторинг этих результатов и последствий;
- применяются приемы политического оценивания;
- выявляются конфликты (их легальное разрешение обеспечивается судебным способом либо процедурами медиации);
- может производиться корректировка проводимой политики.

Инструменты политического управления

- **политические заявления, декларации**
- **формирование повестки дня**
- **подбор и расстановка кадров**
- **административные преобразования**
- **макрополитическое влияние на экономическую активность в стране**
- **различные формы работы с гражданами - политические кампании для решения социально значимых проблем, приемы политического маркетинга**
- **технологии обеспечения политической стабильности /дестабилизации -- управления рисками, предупреждение и разрешение политических конфликтов**
- **Обеспечивающим инструментом для политического управления выступает аналитическое сопровождение деятельности ЦППР (мониторинг, прогнозно-плановая работа и др.).**

Подходы к политическому анализу эффективности ГУ

- 1. *Экономический* подход «**ресурсы – результаты**» – соответствие полученных результатов и затраченных ресурсов.
- 2. *Инструментальный* – «**цели и нормативы – результаты**».
- 3. *Социально-проблемный* – «**социальные запросы – результаты**».
- 4. **Комплексный политологический** – «стратегические цели/ национальные интересы – государственная состоятельность».
- *Н.А.Антанович*

Политическое управление реализуется полит. элитой, к которой относится узкий круг высших руководителей государства.

- Принадлежность к политической элите определяется по критериям
- электорального формирования должностного статуса,
- степени влияния на выработку политического курса страны,
- способности генерировать идеологически обоснованные политические проекты общественного устройства.

Административное управление рационализировано, формализовано в нормативно-правовых актах, должностных инструкциях, направлено на регулирование заданных процессов и эффективно при решении хорошо структурированных проблем.

- «гос. служащие», «должностные лица», «чиновничество», «бюрократия», «политико-административная элита».

Политико-административная система 1

- включает в себя следующие институты :
- 1) институт *политического лидерства* (представлен главой государства),
- 2) *политического управления* (представлен главой государства и высшими должностными лицами),
- 3) *политического представительства и конституирования* (законодательные и представительные органы власти);
- 4) административной *имплементации и инструментализации* принятых решений (исполнительные органы власти различных уровней, государственная служба);
- 5) связи государства и гражданского общества: институт *массовой политики* (СМИ и СМК) и *политики воздействия* (деятельность негосударственного сектора: бизнеса и общественных объединений; применение технологий связей с государством).

- *Политико-административные институты* – это «совокупность субъектов, ответственных за реализацию конкретного вида политики»

- Публикации Н А Антанович

Политико-административная система 2



Политико-административная система 3 --

- это совокупность связей и взаимоотношений между:
- а) структурными элементами системы государственной власти (политическая власть – профессиональная государственная служба);
- б) исполнительной властью и гражданами, а также их организациями в условиях рыночной конкуренции.

Исполнительная власть как ядро ПАС

В США 15 министерств

Госдепартамент (создан в 1789 г.)

министерства финансов (1789)

юстиции (1870), обороны (1947)

внутренних дел (1889)

сельского хозяйства (1889), торговли (1903) труда (1913); здравоохранения и социальных служб (1953);

жилищного строительства и городского развития

(1965); транспорта (1966), энергетики (1977),

образования (1979),

министерство по делам ветеранов (1989)

внутренней безопасности (2001)

Статистика центральных ОГВ на постсоветском пространстве (2019)

- Латвия – 13 министерств;
- Эстония – 14 министерств (есть министерство гос. управления);
- Литва – 14 министерств, 7 гос. агентств, 6 гос. учреждений (комиссий, инспекций), подчиненных правительству, Комитет развития информационного общества при министерстве транспорта и коммуникаций; 27
- Молдова – 16 министерств, 2 бюро и 4 агентства в числе органов центрального управления; 22
- Грузия – 16 министерств и 3 гос. комитета;
- Казахстан – 16 министерств и Агентство по делам госслужбы и противодействию коррупции;
- Украина – 17 министерств и 4 национальные комиссии;
- Армения – 18 министерств, 8 гос. управлений и гос. комитетов при Правительстве;
- Азербайджан – 18 министерств, 9 гос. комитетов, 2 гос. управления, 6 гос. служб, гос. фонд социальной защиты; 35
- Россия – **21 федеральное мин-во**, 16 федеральных служб и агентств, 2 гос. корпорации (Росатом и Роскосмос), 3 гос. внебюджетных фонда (пенсионный, обязательного медицинского и социального страхования). 39
- **Беларусь** на 2019 г. исполнительно-распорядит. органами республ. уровня являются мин-ва (24), гос. комитеты (7), гос. организации, подчиненные Совету Министров (7, из них – 4 концерна) 38

Агентство Республики Казахстан по делам государственной службы

- Создано в 1998 г.
- В 2011 г. – Концепция новой модели гос.службы
- В 2013 г. – поправки в Закон «О государственной службе», Указ Президента Казахстана -- госслужащие разделены на три корпуса:
- **политические госслужащие;**
- **административные госслужащие корпусов «А» и «Б».**
- В *политический корпус* включены госслужащие, «определяющие стратегические направления развития какой-либо отрасли, сферы». Их деятельность имеет политико-определяющий характер.
- К *корпусу «А»* отнесены управленцы, призванные «обеспечивать преемственность между принятием стратегических решений и их исполнением: ...ответственные секретари министерств и ведомств, акимы районов».
- К *корпусу «Б»* – госслужащие-исполнители

Системные принципы формирования государственных программ

- Программа (от греч. Programma: объявление, предписание, распоряжение) – план деятельности, работ, содержание основных положений и целей, ... направленный на достижение конкретной цели (изменение определенной ситуации) в ограниченное время и с использованием заранее определенных ресурсов [, с. 9].
- Гос. программа – документ планирования на республиканском или региональном уровне, обеспечивающий достижение приоритетов и целей гос. политики в сфере социально-экономического развития, содержащий цели, задачи, комплекс мероприятий со сроками их осуществления, исполнителями и источниками финансирования.

- Маркова, А. А. Разработка и реализация государственных программ Российской Федерации / А.А. Маркова // Науковедение – 2013. – № 6. – С. 9-18.
- О государственных программах и оказании гос. финансовой поддержки: Указ Президента Республики Беларусь от 23.03.2016 N 106 (ред. от 14.11.2019) // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.

Системные принципы формирования гос. программ

- учет стратегических целей социально-экономического развития и определение конкретных показателей достижения данных целей
- широкий охват сфер социально-экономического развития с учетом объема бюджетных средств
- определение ответственного исполнителя гос. программы (в гос. программах содержится перечень соисполнителей и участников гос. программы, координируемых ответственным исполнителем)
- формирование количественных и качественных результатов, характеризующих степень достижения поставленных целей
- интеграция правовых и финансовых инструментов
- регулярная оценка результативности деятельности субъектов деятельности

Цикличность – этапность управления, сопряженного с ответственностью за осуществление задач, запланированных на предыдущем этапе.

<https://web.snauka.ru/issues/2013/08/25972>

Структура государственной программы

В РФ в состав государственной программы входит:

1. Паспорт
2. Текстовая часть – описание разделов
3. Подпрограммы (паспорт и текстовая часть)
4. Таблицы – приложения к гос. программе
– в разрезе подпрограмм по ведомственным целевым программам и основным мероприятиям и основным мероприятиям: - показатели госпрограмм и подпрограмм; - данные о ведомственных целевых программах и основных мероприятиях; - оценка применения мер государственного регулирования и мер правового регулирования; - прогноз сводных государственных заданий; - ресурсное обеспечение (с.37 Тория)

В Респ. Беларусь гос программы определяются документами:

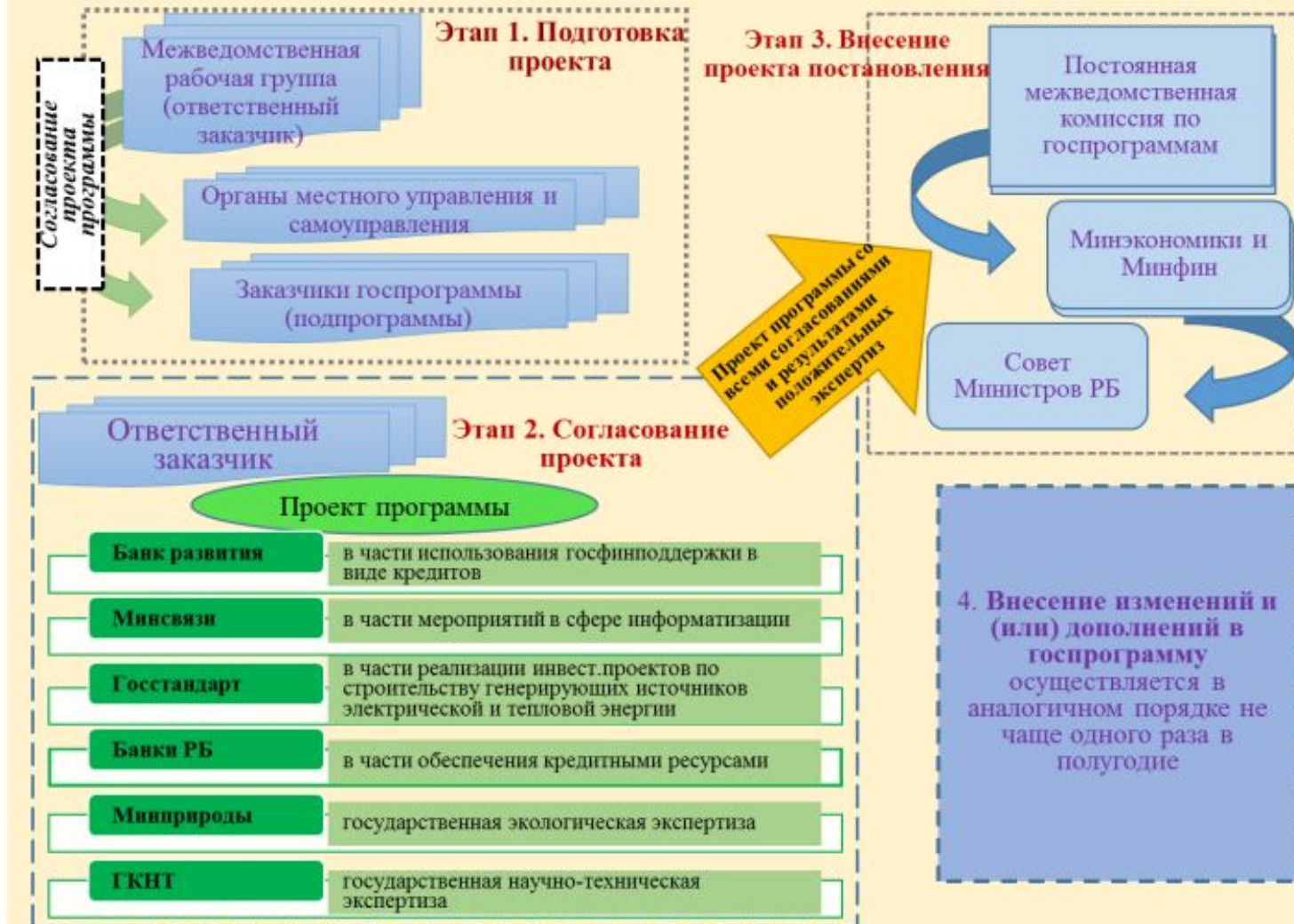
- О государственных программах и оказании государственной финансовой поддержки. Указ Президента Республики Беларусь от 23 марта 2016 г. № 106.
- О порядке формирования, финансирования, выполнения и оценки эффективности реализации гос.программ. Указ Президента Республики Беларусь от 25 июля 2016 г. № 289.
- Об утверждении Инструкции о требованиях к структуре государственной программы и содержанию отчетов о результатах реализации государственной программы: Постановление Министерства экономики Республики Беларусь 19 августа 2016 г. № 51.

Система формирования государственных программ в Респ. Беларусь

<http://economy.gov.by/uploads/files/gos-programmy/obsudit.pdf>



Формирование и реализация госпрограмм



Перечень госпрограмм Респ. Беларусь <http://economy.gov.by/ru/gos-progr-2021-25-ru/>

1. Государственная программа «Аграрный бизнес» на 2021 – 2025 годы
2. Государственная программа инновационного развития Республики Беларусь на 2021 – 2025 годы
3. ГП «Управление государственными финансами и регулирование финансового рынка» на 2020 год и на период до 2025 года
4. по преодолению последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС
5. «Социальная защита»
6. «Здоровье народа и демографическая безопасность»
7. «Охрана окружающей среды и устойчивое использование природных ресурсов»
8. «Белорусский лес»
9. «Научоемкие технологии и техника»
10. «Беларусь гостеприимная» на 2021 – 2025 годы
11. «Энергосбережение» на 2021 – 2025 годы
12. «Транспортный комплекс» на 2021 – 2025 годы
13. «Малое и среднее предпринимательство» на 2021 – 2025 годы
14. «Образование и молодежная политика»
15. «Культура Беларуси»
16. «Физическая культура и спорт»
17. «Комфортное жилье и благоприятная среда» на 2021 – 2025 годы
18. «Цифровое развитие Беларуси» на 2021 – 2025 годы
19. «Строительство жилья»
20. «Рынок труда и содействие занятости»
21. «Земельно-имущественные отношения, геодезическая и картографическая деятельность» на 2021 – 2025 годы
22. «Научно-инновационная деятельность Национальной академии наук Беларуси» на 2021 – 2025 годы
23. «Массовая информация и книгоиздание» на 2021 – 2025 годы
24. «Дороги Беларуси»
25. «Увековечение памяти о погибших при защите Отечества» на 2021 – 2025 годы
26. «Обустройство военных городков» на 2021 – 2025 годы
27. «Урегулирование чрезвычайных ситуаций»
28. «Обеспечение правопорядка» на 2021 – 2025 годы
29. «Инфраструктура пунктов пропуска на Государственной границе Республики Беларусь» на 2021 – 2025 годы
30. «Пограничная безопасность» на 2021 – 2025 годы

Политико-управленческий цикл (*policy cycle*)

следствие системного подхода – концепция политико-управленческого цикла:

восприятие проблемы (*problem perception*)

формирование повестки (*agenda setting*)

принятие решения (*decision making*)

реализация политики (*implementation*)

формулирование политики (*policy formulation*)

оценивание ее результатов (*evaluation*) на основании которых политика (программа) завершается либо переформулируется (*termination/re-formulation*).

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

«О государственных программах и оказании государственной финансовой поддержки» Указ Президента Республики Беларусь от 23 марта 2016 г. № 106.

«О порядке формирования, финансирования, выполнения и оценки эффективности реализации гос. программ» Указ Президента Республики Беларусь от 25 июля 2016 г. № 289.

Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2030 г. (НСУР-2030), принята в 2017 г.

<http://www.economy.gov.by/uploads/files/NSUR2030/Natsionalnaja-strategija-ustojchivogo-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitija-Respubliki-Belarus-na-period-do-2030-goda.pdf>

[Национальная стратегия устойчивого развития Республики Беларусь на период до 2035 г.](#) / Протокол заседания Президиума Совета Министров Республики Беларусь от 4 февраля 2020 г. № 3

<http://www.economy.gov.by/uploads/files/NSUR/NSUR-2035.pdf>

[Программа социально-экономического развития Республики Беларусь на 2021-2025 гг.](#)

http://economy.gov.by/ru/dejst_prognoz_dok-ru/

Программа социально-экономического развития Республики Беларусь на 2021 г.: [Указ Президента Республики Беларусь от 22 декабря 2020 г. № 480 «О важнейших параметрах прогноза социально-экономического развития Республики Беларусь на 2021 г.»](#)

ЦУР РБ https://sdgs.by/documents/strategicheskie_i_programmie_documenti/

Антанович Н. А. Методология политического анализа процесса государственного управления. / Н. А. Антанович. – Минск :БГУ, 2012. – 245 с.

Кобзаненко В.А. Государственное управление / В.А. Кобзаненко - СП.: Гамма, 2015. - 366с.

Политико-административная элита в системе государственного управления Республики Беларусь / Н. А. Антанович // Науч. тр. Респ. ин-та высш. шк. Сер.: Филос.-гуманитар. науки: Вып. 11. /под ред. В.Ф.Берков. – Минск: РИВШ, 2012. – С.15-21.

Государственное управление как взаимодействие политической и административной составляющих: политологический анализ / Н. А. Антанович // Політологічні та соціологічні студії. Т. XII– XIV. Держава і суспільство: іструменти, механізми та принципи взаємодії : зб. наук. праць // під наук. ред. А. М. Круглашова. – Чернівецьк. нац. ун-т ім. Ю. Федьковича. Кафедра політології та державн. управління. Буковинськ. політологічн. центр. – Чернівці :Букрек, 2017. – С. 85–102.

