

ТЕМА 5. Методология исследования и организации систем государственного и муниципального управления.

Деятельность в сфере государственного и муниципального управления имеет свои особенности, заключающиеся главным образом в концентрации внимания на решении вопросов общественного значения. Соответственно, методология решения возникающих здесь проблем не может не включать в себя, наряду с критериями эффективности,

также критерии публичности и социальной консолидации. В соответствии с этими требованиями лицо, действующее в режиме публичной власти, при принятии решения должно отбирать общественно признанные варианты эффективного решения.

Особенностью методов, используемых в исследовании систем государственного и муниципального управления, является их тесная привязка к нормативно-бюджетной базе территориального образования, призванная обеспечить прозрачность и подконтрольность в деятельности органов управления, их ориентацию на удовлетворение потребностей граждан и реализацию общественного интереса.

В соответствии с принципами организации системы государственного и муниципального управления, процесс регулирования отношений в этой сфере имеет многоуровневый характер и распределяется между ними с учетом последовательности в механизме передачи властных полномочий от высшего уровня к низшему.

Методы, используемые в режиме организации государственной и муниципальной власти, могут быть разделены на два вида: исследовательские и инструментальные. Критерием различия между ними является несовпадение целей и сфер использования. Исследовательские методы нацелены на анализ и диагностику исследуемой системы, тогда как инструментальные — на проектирование новых систем, новых подходов. В основе методологии исследования механизма государственного и муниципального управления лежит *системный подход*. В зависимости от целей и характера исследования осуществляется использование того или иного метода в изучении управляемой системы. При этом сама система обнаруживает лишь те свои особенности, которые в состоянии выявить применяемый к ее анализу конкретный метод. К числу этих методов следует отнести методы моделирования, логический анализ, причинный анализ, социально-экономическое экспериментирование, тестирование, морфологический анализ, функциональное проектирование, методы экспертных оценок, факторный анализ и др.

Каждый из представленных здесь методов имеет свою сферу применения и может использоваться в зависимости от целей управления, а также специфики

объекта управления. Системы управления следует рассматривать главным образом в качестве разновидности мягких систем, предполагающих равновероятный набор интерпретаций, критерием выбора которых чаще всего выступает интуиция. Если методы моделирования больше подходят для имитации динамики определенной системы показателей исследуемого объекта, то методы экспертных оценок призваны зафиксировать субъективное значение параметров такого объекта, объективный характер которого не столь явно выражен в акте его рациональной трактовки. *Логический анализ* позволяет выявить в содержании взаимосвязей между исследуемыми явлениями варианты соотношения их логического объема, направление и характер эксплицитной зависимости между ними. *Причинный анализ* акцентирует внимание на выявлении в такой структуре цепочки причинно-следственных связей, образовании в ней замкнутых контуров. В ходе *социально-экономического экспериментирования* осуществляется отслеживание значимых изменений в объекте управления путем сопоставления экспериментальных и контрольных показателей, полагаемых в качестве неперемных условий эксперимента. *Тестирование и функциональное проектирование* дают оценку этим изменениям и обосновывают возможность их искусственного синтеза. *Морфологический подход* представляет собой упорядоченный способ рассмотрения предмета и получение систематизированной информации по всем возможным решениям исследуемой проблемы. При помощи морфологического метода становится возможным определение приемов, используемых для получения полной информации о данном классе явлений, а также обзор полной цепочки следствий, вытекающих из данной причины. *Факторный анализ* устанавливает прочность всех связей между переменными, выбранными для исследования. Он позволяет не только выделить группы наиболее взаимосвязанных признаков, но и отделить несущественные признаки от существенных, оценить их информативность. Таким образом, с помощью этого метода можно объяснить отклонения или воспроизведение наблюдаемых корреляций с помощью меньшего набора линейных комбинаций исходных переменных. Задачей факторного анализа является процедура определения отдельных факторов, влияющих на изменение результирующего показателя, установления формы функциональной и стохастической зависимости между результирующим и факторными показателями¹.

К числу инструментальных методов, используемых для организации функционирования систем государственного и муниципального управления, можно отнести *нормативный, балансовый и статистический методы*.

Нормативный метод предполагает использование норм и нормативов в налаживании эффективной деятельности органами государственной и муниципальной власти. На основе специально разрабатываемых нормативов

определяется рационально выверенный спектр базовых потребностей населения в товарах и услугах, структура затрат и объемы ресурсов для реализации приоритетных целей и задач. К перечню наиболее значимых нормативов, используемых для рационализации системы государственного и муниципального управления, следует отнести минимальный уровень оплаты труда, минимальный уровень пенсии, прожиточный минимум и пр. С учетом действующих нормативов формируются бюджеты всех уровней, определяются размеры дотаций и трансфертов, рассчитываются объемы финансирования вносимого на рассмотрение представительных органов власти законопроекта.

Методологической предпосылкой к обоснованию экономической модели деятельности органа государственной или муниципальной власти является предписанная ему необходимость выдерживать принятые государственными и местными органами власти стандарты, которые позволяют контролировать деятельность специализированных служб с нескольких сторон: общей экономической рентабельности проводимых мероприятий; получаемого от реализации мероприятия социального эффекта и составленного графика проведения мероприятий.

Нормативы можно разделить по сферам их применения. Таким образом, выделяются нормативы в технической, жилищной, социальной, строительной, правовой сферах. Другим основанием их выделения является способ выражения. В соответствии с этим основанием выделяются количественные и качественные нормы. Количественные нормы (нормативы) имеют, как правило, форму ограничений по минимальной, усредненной и максимальной величине. Качественные нормы выражаются в форме предписаний и законодательных актов, определяющих образцы санкционированного в рамках данной ситуации поведения.

Нормативы являются важнейшим инструментом в проведении реформ и служат основанием социальных гарантий со стороны государства в процессе реформирования отдельных отраслей экономики. Так, разработанная в 1997 г. Концепция реформирования ЖКХ в РФ предусматривала использование четырех контрольных нормативов, закладываемых в график проведения реформы и являющихся ориентиром при проведении государственной и муниципальной политики в этой сфере.

Первый норматив — это федеральный стандарт социальной нормы площади жилья: 18 кв. м общей площади жилья на одного члена семьи, состоящей из трех и более человек, 42 кв. м — на семью из двух человек, 33 кв. м — на одиноко проживающих граждан.

Второй — федеральный стандарт стоимости предоставления жилищно-коммунальных услуг на 1 кв. м общей жилой площади. Средний по России показатель, исходя из сложившейся структуры затрат, на 1997 г. был

установлен в размере 8,2 деноминированного рубля. Каждый регион имел право устанавливать свой стандарт, исходя из особенностей региональной экономики, ее состояния и темпов жилищного строительства.

Третий норматив — федеральный стандарт уровня платежей граждан по отношению к уровню затрат на содержание и ремонт жилья, а также на предоставленные коммунальные услуги.

Четвертый — максимально допустимая доля собственных расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг в совокупном семейном доходе исходя из социальной нормы площади жилья и нормативов потребления коммунальных услуг.

Балансовый метод используется при разработке и исполнении бюджета территориального образования, служащего неперенным условием функционирования и развития территории. Использование балансового метода позволяет определить оптимальные соотношения между доходными и расходными статьями бюджета, ведущими отраслями территориального образования. Установление балансов в потреблении материальных ресурсов дает возможность соблюсти пропорции в распределении объемов финансирования между различными хозяйствующими субъектами на территории.

Особое значение сегодня на региональном уровне отводится разработке региональных межотраслевых балансов, которые должны быть методологически вписаны в межотраслевой баланс страны.

Статистический метод предполагает использование средств математической статистики в выявлении складывающихся в обществе тенденций на основе анализа пространственных (территориальных) рядов данных. Применение статистических методов является возможным при условии государственной поддержки статистического мониторинга состояния и характера функционирования социальных институтов, а также учета базовых показателей, служащих индикаторами оценки этого состояния и функционирования. Ключевыми показателями на государственном уровне принято считать основные макроэкономические показатели (ВНП, ВВП, чистый национальный продукт и др.). Российская статистика на государственном уровне в основном завершила переход на международный стандарт системы национальных счетов (СНС), использующей унифицированные показатели развития национальных экономик. По основным показателям СНС оценивается экономическое положение страны, состояние ее финансовой системы, эффективность производства и пр.

Более сложным представляется перевод расчетов основных показателей указанных счетов на региональном уровне. Среди основных показателей региональной экономики следует назвать показатели ВРП (валового

регионального продукта), выпуск товаров и услуг, валовую добавленную стоимость, инвестиции в основной капитал и др. Трудность выделения этих показателей в отдельную группу состоит в сложности разделения государственного и регионального уровней в части распределения затрат и результатов деятельности между ними, а также в разделении экономических субъектов, действующих на территории, на **резидентов** и **нерезидентов**, различия между которыми не до конца отображаются в статистике учета доходов и потребления. Сегодня внутри региона функционируют предприятия как с федеральной, так и с региональной пропиской, что не всегда четко отслеживается органами статистики.

Среди наиболее характерных статистических приемов, применяемых в исследовании социально-экономических и политических процессов, можно выделить корреляционный анализ, линейно-регрессивный анализ, исчисление индексов и коэффициентов.

Особое внимание при анализе системы государственного и муниципального управления следует уделять различным методологическим подходам, предполагающим выработку теоретических установок на использование способа представления исследуемого объекта. Трансформация характера соотношения между функциями при переходе с одного территориального уровня на другой ставит вопрос об условиях этой трансформации, особенностях функционирования органов власти на этих уровнях, способах и формах влияния политической элиты на основные направления экономического развития страны, региона, отрасли. Теоретическая установка на исследование системы управления территориальным образованием предполагает выбор адекватного ее характеру критерия устойчивости и соответствующих ему средств достижения этой устойчивости. Таким образом, речь может идти о трех основных методологических подходах к анализу системы государственного и муниципального управления: **институциональном, функциональном и организационном.**

Задача *институционального* подхода состоит в раскрытии сути государства в том смысле, что оно (государство) призвано обеспечивать условия для снижения транзакционных издержек на рынке, способствуя равенству хозяйствующих субъектов, поддерживая оптимальный для

общества уровень конкуренции между ними. Один из наиболее ярких представителей институционализма, К. Поланьи, считает, что средневековый город в Европе есть пример экономической системы, организованной на основе интенсивных социальных связей и отношений, таких как, например, нормы взаимности и доверия. Институт, представляющий собой, с точки зрения институциональной теории, совокупность неформальных и спонтанно выбираемых рамок, структурирующих взаимодействие индивидов и групп в социально-экономической сфере, сдерживает наличие неполноты информации, оппортунистического поведения, спецификации прав собственности участвующих в сделке сторон, т. е. факторов, составляющих базу транзакционных издержек. Естественный процесс трансформации рынков от той его стадии, когда вступающие в контрактные отношения стороны хорошо знали друг друга и располагали взаимным доверием, к той, когда контрактанты действовали на основе принципа свободного и обезличенного обмена, породил ситуацию, требующую вмешательства государства в этот процесс. Факт осознания необходимости такого вмешательства обусловил идеальный тип государства, установившего нулевой уровень транзакционных издержек в его деловой сфере. Уровень транзакционных издержек остается высоким в двух случаях: когда трудно найти замену участникам торга (их число ограничено) и когда число потенциальных участников торга велико. В связи с этим государство берет на себя часть полномочий, переданных ему гражданами, с правом на контроль деятельности в сферах спецификации и защиты прав собственности, создание каналов обмена информацией, разработку стандартов мер и весов, создание каналов физического обмена товарами и услугами, правоохранительную деятельность и производство общественных благ². Достижение эффективного результата в этой сфере может быть достигнуто через создание институтов, взаимодействие между которыми позволит обеспечить функционирование и развитие государства в целом на основе максимально полного удовлетворения потребностей его граждан.

С точки зрения *функционального подхода*, государство представляет собой совокупность функциональных сфер, обеспечивающих целостность и воспроизводство общества в целом. Выявить функцию того или иного общественного института — значит определить его роль во взаимоотношении с другими институтами в рамках определенной общественной структуры. Высшим мерилем зрелости системы государственного управления является достижение динамического равновесия между составляющими систему функциями, выражающееся в полноте и

способности к самоорганизации входящих в нее политических, экономических и социальных институтов.

Функциональный подход позволяет на основе теоретической реконструкции объекта исследования выработать последовательность действий по поддержанию режима функционирования и воспроизводства этого объекта. Основу функционального подхода к управлению составляет разделение объекта управления по видам деятельности социальных субъектов, обеспечивающих режим саморегулирования и самовоспроизводства целостности объекта. Соответствующие виды деятельности выступают функциями определенных образований, не имеющих строгих пространственных границ. Выделение исчерпывающего перечня функций того или иного социального образования позволяет не только составить представление о сложившейся в нем системе общественного разделения труда или институциональной структуре общества, но и о характере внутренней устойчивости этого объекта и динамике его возможной трансформации.

Одной из ведущих предпосылок формирования функционального подхода является аналогия между биологическим организмом и социальной организацией. Данная аналогия предусматривает внедрение в режим социальной организации равновесной модели, лежащей в основе существования живой материи. Характерные для живого вещества свойства взаимодополняемости и взаимозаменяемости функций биологической организации, регулирующие автономное поведение биологической единицы в отношении внешних воздействий среды, нацеливают на целесообразность воспроизводства обозначенной модели в плоскость социального пространства. Результатом этого воспроизводства может стать модель организации социальной группы, отвечающая требованиям экономичности, полноты и взаимозависимости составляющих ее видов деятельности. Характерно, что любая социальная группа, которая стабильно функционирует достаточно длительное время, стихийно вырабатывает принципы своей функциональной устойчивости. Это становится возможным благодаря естественному подбору в социальной организации группы ключевых *институтов*, обеспечивающих целостность и воспроизводство этой группы. Сходство в институциональной структуре различных социальных групп, разделенных между собой как в пространстве, так и во времени, делает возможными научную типизацию условий функциональной целостности социальной группы, а вместе с тем и обнаружение ключа к ее управлению. Опыт исследования свойств изоморфизма в сравнительном анализе институциональной структуры ряда племен Северной Африки,

обобщенный известным этнографом *Б. Малиновским* (1884-1942), обнажил функциональные предпосылки управляемости социальных общностей, обнаруживших интересное сходство в обществах различных уровней организации.

Малиновский писал, рассматривая одну из традиций: «Магия выполняет необходимую функцию внутри культуры. Она удовлетворяет некоторую потребность, которая не может быть удовлетворена ни одним другим фактором примитивных цивилизаций». Чуть раньше в этой же статье Малиновский подчеркивает: «Функциональный взгляд на культуру предполагает, что во всякой цивилизации каждый обычай, материальный объект, идея или верование выполняет какую-то важную функцию, решает какую-то задачу, представляет собой неотъемлемую часть работающего целого». Функционализм исходил из установки, что всякий обычай, традиция, институт должны выполнять какую-либо жизненную функцию, призванную обеспечить общественную стабильность на базе общих интересов членов сообщества. Универсальной формулой функционализма стала формула: «Если социальная система должна сохраниться или остаться в равновесии, то она должна обладать институтами типа X».

Соответственно, выявление институтов типа X для данного общественного формирования представляется важнейшим способом объяснения и искусственного конструирования социальной реальности в русле классической функционалистской теории. Анализируя социальную структуру племен, Малиновский констатировал, что определенный набор институтов для данной социальной общности выполняет роль некоего способа регулирования отношений в этой общности, и при исчезновении какого-либо из этих институтов общность может быть тотчас разрушена. К перечню этих институтов Малиновский относил брак, семью, суд, главу общности, духовное лицо и т. д. Все эти институты являются функциональными относительно общности в целом, обеспечивая условия ее стабильности и воспроизводства.

Классик американской социологии *Т. Парсонс* (1902-1979) свел функциональные свойства социальных целостностей и самодостаточности к четырем функциям: *адаптации, целеполагания, интеграции, а также сохранения формы и снятия напряженности*¹. Все эти функции пронизывают социум в разрезе его структурных уровней: организма, личности, социальной группы (общества) и культуры. **Функция адаптации** обеспечивает приспособляемость биологической организации личности к окружающей среде путем удовлетворения ее базовых физиологических потребностей, создания благоприятных условий труда и отдыха. **Функция**

целесолагания предусматривает удовлетворение потребностей личности в реализации ее карьерных амбиций, возможностей в достижении личных целей, что служит фактором вовлеченности и стимулирования личности в социальной группе. Разрешение конфликтов между целеустремленными индивидами, регулирование и координация работы организации, решение текущих организационных вопросов закрепляются за **функцией интеграции**. Уровень корпоративной культуры, задающий внешние границы социальному образованию, относительно которых осуществляется дифференциация обеспечивающих целостность этого образования подфункций, обуславливает **функция сохранения формы и снятия напряженности**.

Всякое территориальное образование, подобно другим социальным объектам, также является средоточием многочисленных функций, образующих в совокупности друг с другом множество иерархических уровней и поддерживающих себя как некую целостность. Основу иерархизации функций территории составляют три уровня: **административный, хозяйственный** и **социальный**. *Административный уровень* обеспечивает режим управления аппаратом власти, координирующим работу основных отраслевых и территориальных ее подразделений. Администрация является самостоятельно организованной самоуправляемой системой, нацеленной на реализацию собственных целей и задач, связанных с поддержкой и развитием территориальной общности. Деятельность администрации направлена на анализ программ развития сообщества, контроль за работой административных учреждений, содействие развитию секторов экономики и т. д. *Хозяйственный уровень* предполагает ориентацию на управление главными отраслями производства и сферы услуг, инженерной инфраструктурой муниципалитетов, содействие градообразующим и градообслуживающим предприятиям и пр. В сфере управления государством хозяйственный

уровень сконцентрирован в сети государственных и муниципальных унитарных предприятий, отвечающих за жизнеобеспечение территории страны. *Социальный уровень* охватывает систему взаимоотношений низших уровней государственной и муниципальной власти с населением городов и поселков. Благодаря этому уровню власть получает социальную признательность и легитимность, приобретая статус общественно поддерживаемой.

Особенностью государственного управления на региональном уровне является сочетание территориальных и отраслевых принципов реализации управленческой деятельности. Региональный (муниципальный) менеджер постоянно сталкивается с необходимостью принятия решений, основанных

на критериях не только экономической целесообразности предлагаемого проекта, но и его социальной обоснованности.

Методологической предпосылкой к обоснованию экономической модели деятельности муниципалитета является настоятельная потребность последнего выдерживать принятые государственными и местными органами власти стандарты, которые позволяют оценить эффективность работы муниципальных служб с нескольких сторон: со стороны общей экономической рентабельности проводимых мероприятий, со стороны получаемого от реализации мероприятия социального эффекта и со стороны максимально возможного соблюдения принятых стандартов.

В отличие от функционального подхода, *организационный* делает акцент на выявлении инструментов регулирования функциональных сфер и институтов. К ним относятся выработанные мировой практикой менеджмента методы и организационные схемы, способствующие эффективному управлению аппаратом государственной и муниципальной властей, отраслями национальной экономики, финансовыми потоками и пр.

Наличие различных подходов к пониманию сущности и условий эффективности государственного управления дает возможность сделать способы государственного влияния на ход текущих социально-экономических процессов максимально разнообразными и адекватными сложившимся в обществе условиям. Каждый такой подход может включать в себя характерные для него методы понимания и объяснения происходящих в границах государств изменений, выработку технических средств по решению возникающих в обществе проблем.

Важнейшим методологическим средством управления социально-экономическими процессами является *моделирование*. Пользуясь моделями, имитирующими реальные тенденции социальных систем, власть получает возможность избирать оптимальные варианты управленческого влияния на эти процессы, задавая желаемые параметры проектируемых изменений. Основы социально-экономического моделирования на территориальном уровне были заложены современным ученым *Дж. Форрестером*, известным членом Римского клуба и блестящим математиком-прикладником. В его книге «Динамика развития города» на основе взаимодействия трех функциональных подсистем (деловой сферы, жилого фонда и городского населения) была продемонстрирована возможность описания урбанизационных процессов в границах отдельной городской территории. *Модель Форрестера* позволяла с высокой степенью уверенности выделить целый ряд социально-экономических характеристик городской жизни, таких как занятость населения, сроки жизни материальных фондов города или его

деловой активности. Форрестер использовал имитационную модель, в основе которой лежала установка на предсказание поведения моделируемых систем с учетом информации о предшествующих изменениях этих систем.

Ключевыми элементами модели Дж. Форрестера являются три взаимодействующих друг с другом показателя: *уровни, темпы и запаздывания*. Выбор этих показателей объясняется тем, что изменение системы во времени может быть передано только при помощи этих показателей, каждый из которых самостоятельно представляет собой один из неотъемлемых моментов этого изменения. В показателе уровня система определяется в состоянии покоя, когда оцениваются все сколько-нибудь значимые ее параметры при отсутствии каких-либо изменений этой системы. Показатель темпов является предельной величиной, выражая прирост изменений системы за ограниченный период времени. Показатель запаздывания служит способом измерения временного лага, в течение которого подготавливается реакция субъекта на воспринимаемый сигнал, результатом которого выступает задержка ожидаемого изменения того или иного показателя. Взаимодействие всех трех показателей образует основу для колебательных изменений в динамике системы, на базе которой возможно ее прогнозирование.

В социально-экологическом и экономическом плане уровни могут обозначать количество населения, площади под жилье, промышленные и сельскохозяйственные зоны; заработную плату: среднюю в промышленности и в расчете на одного жителя. Темпы роста включают в себя темпы роста населения, промышленного производства (в натуральных и стоимостных показателях), застроенности территории, заработной платы, инвестиций и т. д. По этому показателю можно определить оптимальные уровни для располагаемых ресурсов, соответствующие максимальному выигрышу и минимальным потерям. Учет задержек в системе позволит скорректировать политику заинтересованных сторон относительно поставленных задач, оптимально распределить во времени реализацию запланированных результатов в соответствии со сроками и длительностью воспринимаемых сигналов. В социально-экологических системах задержки вызываются обычно уровнем общественного восприятия экологической угрозы, размерами площади оперирующей системы, запаздыванием в принятии решений, сопряженных с типом управления этой системой.

«Поведение города, — пишег Дж. Форрестер, — в гораздо большей степени определяется достоинствами его экономики и характером взаимосвязей между деловой активностью, жилым фондом и населением»¹. Для того чтобы выжить и развиваться, город должен проводить самостоятельную политику в

области регулирования предпринимательства, распределения, ремонта и строительства жилого фонда, а также миграции населения. К примеру, регулируя качество и объем жилого фонда, город имеет возможность контролировать миграционные потоки и занятость, стабилизируя тем самым

социальный порядок города и условия его воспроизводства.

Ключевым показателем модели Форрестера, составляющим основу режима оптимизации городской системы, является показатель притягательности. От того, насколько притягателен для жителей прилегающей территории данный город и насколько последний способен ассимилировать иммиграционные потоки, зависит целостность и органичность города, степень его социальной и экономической обустроенности. В модели Дж. Форрестера притягательность определяется такими переменными, как социальная мобильность, наличие жилья, размер общественных затрат, наличие мест работы, программы государственной помощи городам². Опираясь на значение вышеперечисленных переменных, а также на оценку характера связи между ними, руководство города стремится сохранить баланс между количеством населения, жилым фондом города и тенденциями местного предпринимательства. Средством в решении этой задачи может стать грамотная налоговая политика, посредством которой перераспределяется

расходная часть городского бюджета и определяются приоритеты в развитии города. Освобождая от налогов определенную часть населения, руководство города поощряет наплыв не полностью занятых и способствует сдвигу городского баланса в спираль упадка. Перенос же налоговое бремя на предпринимателей или увеличивая арендную плату, город не только обрекает себя на отток мобильного населения, но и способствует тенденциям ветшания жилого фонда.

Разделение методов регулирования на статические и динамические соответствует двум стадиям управленческого процесса — исследовательской и инструментальной, рассмотренных ранее. Статические методы регулирования, методы предварительного анализа предполагают предварительное разделение объекта на отдельные блоки, отображающие информацию о его состоянии в разрезе того или иного ракурса в его рассмотрении. Специфика государства состоит в смешении социокультурных, политических, экономических, культурно-исторических качеств каждой из провинций, входящих в его состав. Теоретический облик

государства может быть отображен посредством социологических, логико-математических и естественнонаучных средств. Эти средства вбирают в себя статистическую, графическую и аналитическую информацию об основных аспектах жизни государства, выражаемую через перечень унифицированных показателей, на обобщении и понимании которых вырабатывается практика оценки его состояния, характеристики развивающихся в его границах тенденций. Объектом этой оценки служат такие функциональные блоки государственных образований, как *население, территория, характер власти*, а также *его экономический потенциал и условия существования*. Каждый из блоков передает специфику государства через совокупность определенных характеристик, раскрывающих содержание этого блока. В то же время между блоками имеет место тесная взаимосвязь, обуславливающая особое место государственного образования среди других стран.

Представление о населении государства может быть передано через понятие *демографической, социально-профессиональной и национально-конфессиональной структуры* населения страны; морфологические особенности территории делают актуальным анализ его *пространственной структуры*; состояние власти — характер *политического расслоения (политической структуры)* населения, распределение занятости по отраслям общественного воспроизводства — своеобразие *производственной структуры*, а условия существования — особенности *социально-экологической структуры*.

Демографическую структуру страны определяют ее половозрастные характеристики, но большое значение имеют также климатические условия, конфессиональные особенности, производственная специализация государства, характер миграционных процессов и пр.

Одним из подразделов демографической структуры государства является *социально-профессиональная структура*, определяемая распределением социальных характеристик населения, разделенного на соответствующие условные группы, в основе которых лежат такие критерии, как характер и размеры извлекаемого каждым гражданином дохода, уровень образования, а также содержание и интенсивность труда.

Национально-конфессиональная структура предполагает разделение страны по этническому и религиозному (конфессиональному) признакам, определяющим содержание социальной, национальной и культурной политики государства. Национально-конфессиональная структура способна влиять на выбор формы государственного устройства страны и даже форму ее правления. Разнообразие этнического и религиозного состава сопутствует

процессам сегрегации в обществе и должно учитываться в выборе модели местного управления.

На пространственную структуру государства оказывают влияние прежде всего естественная морфология местности, ландшафт, экологические параметры территории, а также структура транспортных сетей. Содержательно пространственная структура включает в себя такие элементы, как холмистость местности, протяженность и пропускная способность различных категорий дорог, наличие, объем и состояние водоемов, подземных источников, характер и состояние почвенного слоя и пр. Важную роль в пространственной структуре страны играет и эстетический аспект. Подчас миграционная привлекательность страны определяется ее особыми климатическими условиями, близостью к морю, рельефом, историческими и культурными традициями и пр.

Политическая структура государства может быть выявлена главным образом в ходе проводимых на территории выборных мероприятий, определяющих расклад политических сил в представительных органах власти различных уровней. Кроме того, политическая структура государства может быть изучена и охарактеризована в процессе анализа гражданских акций как в поддержку действующей власти, так и против нее, частоты и характера трудовых конфликтов на предприятиях страны и т. д.

Одним из ключевых индикаторов политического расслоения общества является готовность людей участвовать в деятельности общественных организаций, органах территориального общественного самоуправления (ТОС).

Производственная структура страны предполагает распределение активов национального хозяйства между различными отраслями. Важнейшим индикатором производственной структуры государства выступает соотношение между ввозом и вывозом продукции, экспортом и импортом, производственная ориентация крупнейших предприятий. Методологическим средством определения структуры экономики страны может быть структура занятости, на базе знания которой можно судить не только о специализации государства, но и о степени его экономического и культурного развития.

Социально-экологическая структура государства отображает степень жизненного комфорта ее граждан, характер их адаптации к среде существования. Основными компонентами, характеризующими социально-экологическую структуру страны, являются: наличие памятников природы, благоустройство территории, степень озеленения городов и районов, правовая защищенность граждан, доступ к образованию и медицинскому обслуживанию, качество жилых строений, состояние коммуникаций,

криминогенность территорий, сложившийся уровень доходов домохозяйств и пр.

Динамические методы регулирования опираются на использование полученных в ходе исследования статической структуры государства знаний с целью выработки организационных форм, методов трансформации этой структуры в соответствии с выработанными целями социально-экономического развития государства. Все динамические методы регулирования можно разделить на две условные группы: **методы прямого** и **косвенного воздействия**. Методы прямого воздействия характеризуются свойством непосредственного влияния на объект управления, тогда как методы косвенного воздействия включают в себя те факторы, которые не могут оказывать немедленного воздействия на объект и служат только формой стимулирования ожидаемого поведения объекта. Методы прямого воздействия распространяются преимущественно на такие направления государственной политики, как строительство государственных учреждений, участие в деятельности крупных компаний и естественных монополий, участие через механизм бюджетной политики в разработке приоритетных направлений развития страны, определение государственной политики в области экономического, социального, культурного и национального развития страны, проведение миграционной политики и регулирование вопросов гражданства, визового режима, разработка инновационных программ, оказание помощи малоимущим и инвалидам, строительство и ремонт дорог государственного значения, влияние через систему правоохранительных органов на соблюдение гражданами действующего законодательства и т. д. К методам косвенного воздействия можно отнести такие направления политики государства, как разработка конституции страны, законов государства и обеспечение режима их воплощения, установление общих правил поведения хозяйствующих субъектов на финансовых рынках, определение общих принципов государственного устройства и разграничения полномочий между уровнями власти и т. д. Методы косвенного воздействия призваны координировать действия негосударственных уровней посредством кредитно-денежной и бюджетной политики государства. Режим координации может охватывать такие направления деятельности государства, как: работа с предприятиями негосударственной, частной форм собственности, контроль за качеством оказываемых предприятиями услуг, содействие деятельности градообразующих предприятий, информирование населения, а также проведение всевозможных конкурсов, праздников и общественных акций. Координация предполагает невмешательство государственной власти в текущую деятельность предприятий, не зависящих от органов

государственной власти, оставляя за собой лишь право на создание условий, заявленных высшими должностными лицами страны.

Среди основных объектов государственного регулирования особое место занимает экономическая сфера, определяющая условия материального воспроизводства общества. Основными инструментами государственного регулирования экономической сферы общества являются *бюджетное регулирование, таможенный контроль, лицензирование, стандартизация и сертификация, государственная экспертиза*, а также *процедура регистрации*. Являясь активным участником процесса экономического регулирования, государство посредством использования инструментов регулирования обеспечивает равные права хозяйствующим субъектам, формирует необходимую инфраструктуру для развития бизнеса, налаживает необходимую правовую базу.

При помощи *бюджетного регулирования* государство распределяет бюджетные и внебюджетные средства между уровнями власти, ее территориальными представительствами, предприятиями и учреждениями. Благодаря бюджетной политике закладывается основа эффективной системы управления финансами, выстраивается эффективная модель межбюджетных отношений и распределяется налоговая нагрузка между различными группами хозяйствующих субъектов.

Внешнеэкономическая деятельность государства немыслима без надлежащего *таможенного контроля*. Таможенный контроль призван защитить экономические интересы государства от несанкционированных поставок иностранных товаров, вывоза из страны ценных предметов искусства, антиквариата и пр.

Лицензирование, распространяемое на отдельные виды экономической деятельности предприятий, осуществляется с целью защиты интересов личности и общества, способных пострадать от некачественных услуг, оказываемых недобросовестными предприятиями, и с целью соблюдения нормативов и норм. Лицензии могут выдаваться предприятиям любой организационно-правовой формы, представившим экономически ценный проект, на конкурсной основе. *Стандартизацией* подтверждается соблюдение норм, правил, стандартов, определение которых дает государству возможность контролировать качество продукции или услуг с точки зрения их безопасности, экономичности, экологичности, надежности и пр. Государство через уполномоченные органы (Госстандарт) разрабатывает соответствующие стандарты, контролируя их соблюдение хозяйствующими субъектами, а также населением. В случае соответствия продукта или услуги сформулированным требованиям им может быть присвоен определенный

знак, что свидетельствует о прохождении процедуры сертификации этой продукцией или услугой. Прохождение сертификации для отдельных товаров и услуг может быть обязательным.

Значительную популярность в последние годы завоевывает такая форма государственного регулирования, как *государственная экспертиза*. Будучи одной из форм государственного контроля за определенными видами деятельности, государственная экспертиза является неизменным атрибутом в проектной документации при строительстве предприятий и сооружений, оказывающих определенное воздействие на окружающую их среду.

В соответствии с нормами российского законодательства, все юридические лица на территории страны обязаны пройти государственную *регистрацию*. С этой целью на различных уровнях власти создаются специальные органы — регистрационные палаты, ведущие реестры зарегистрированных субъектов. Данные о государственной регистрации передаются в государственный реестр предприятий и публикуются. Государственная регистрация предприятия дает возможность налоговым органам контролировать соблюдение финансовой дисциплины юридическими лицами и обеспечивать поступление средств на различные бюджетные уровни.