

РАЗДЕЛ «ПОЛИТОЛОГИЯ»/
SECTION «POLITICAL SCIENCE»

ТРЕНДЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ/
TRENDS OF PUBLIC POLICY



Серия «Политология. Религиоведение»

2012. № 1 (8). С. 12–18

Онлайн-доступ к журналу:

<http://isu.ru/izvestia>

ИЗВЕСТИЯ

Иркутского
государственного
университета

УДК 32:061

Проблемы государственного управления в России

А. В. Новикова

Забайкальский государственный университет, г. Чита

В статье рассмотрены проблемы государственного управления и государственной политики, среди которых: совершенствование государственного управления на уровне регионов; организация сотрудничества государственных органов с частным сектором; подбор кадров на государственную гражданскую службу; достижение эффективности государственного управления и государственной политики.

Ключевые слова: государственное управление, государственная политика, эффективность государственного управления.

Динамично развивающееся государство немислимо без стабильного и эффективного функционирования системы государственного управления, которое, как показывает история, не терпит дилетантов, но требует профессионалов. Не секрет, что в данной сфере всегда ощущался известный дефицит знаний и компетентности. Кроме того, вопрос о качестве государственного управления актуален с точки зрения практических механизмов оценки успешности правления, деятельности конкретных государственных институтов, органов власти.

Государственное управление – это реализация государственной политики через систему органов власти (государственных органов), при которой государственно-властные полномочия делегируются сверху вниз.

Реалии существования нашего общества в настоящее время находятся в прямой зависимости от эффективности государственного управления и неразрывно связаны с ней. Если государственное управление стремится добиться успеха, то оно должно обеспечить гражданам комфортные условия существования в соответствии с обещаниями, сделавшими это управление легитимным. Подобные действия в ситуации ограниченности ресурсов (как кадровых, так и материальных) весьма затруднительны. Задача обеспечения потребностей всего общества, а в нынешней ситуации тем более, является почти неразрешимой. Следует подчеркнуть, что государственные структуры во многом обладают неадекватными для решения этой задачи системами управления. Организация взаимовыгодного и эффективного сотрудничества с ча-

стным сектором и общественностью требует реорганизации или, вернее сказать, реструктуризации системы государственного управления [9].

В современной России социальные субъекты неохотно идут на согласование своих позиций и интересов, взглядов и ориентаций, для политической культуры регионов страны более характерны нетерпимость к инакомыслию, стремление уничтожить или унизить политического противника. Достижимые компромиссы носят временный характер, при изменении общей политической ситуации всякие договоренности отбрасываются. Абсолютно понятно, что наличие правовой базы управления – это необходимое требование к любому провозглашающему себя демократическим государству, нацеленному на построение гражданского общества. Данная проблема – одна из самых серьезных в практике управления в современной России [5].

В России с ее многообразным историческим опытом и своеобразной восприимчивостью к мировым новациям, огромными масштабами ресурсного потенциала и устойчивости, возможностями социального динамизма вполне реальна долгосрочная перспектива научного и эффективного управления. В настоящее время приходится констатировать, что Россия имеет дело с глубоким и беспрецедентным управленческим кризисом. Он приобрел всеобщий характер, задев основы управленческой вертикали, горизонтальных связей и информационных потоков. Это нарушило принципы стимулирования, ответственности и дисциплины, четкого исполнения принятых решений, строгого контроля и санкций, государственно-административной этики и культуры.

России необходима система государственного управления мирового класса, для того чтобы страна была в состоянии выдержать международную конкуренцию в мировой экономике, создать привлекательный для российского капитала и российских инвесторов инвестиционный климат, привлечь значительные суммы прямых иностранных инвестиций, а также создать благоприятные условия для развития сектора малых и средних предприятий, служащего двигателем экономического роста, о чем свидетельствует опыт ряда других стран региона [3].

Проблема усугубляется некомпетентностью некоторых чиновников в государственном аппарате.

Однако главная причина недееспособности государства – всеобщая безответственность как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Решение проблем, стоящих перед государственной властью в современной России, базируется, в первую очередь, на ожиданиях народа, связанных с личностью президента, установлением политической стабильности, демонстрацией властью своих шагов, направленных на повышение уровня жизни людей, постановкой такой проблемы президентом России, ускорением экономического развития страны, перераспределением денежных средств от богатых к бедным слоям населения, созданием законодательной базы, необходимой для проведения этих преобразований в обществе, эффективной работой законодательной и исполнительной ветвей власти [4].

Происходящие в последнее время сокращения в органах управления в сочетании с частыми перестановками в высшем эшелоне власти, по-

видимому, приводят к обострению проблем подбора и удержания кадров, по мере того как непропорционально большое число более молодых и квалифицированных государственных служащих оставляют государственную службу. Как правило, во многих вновь созданных микроэкономических структурах число вакансий и потребность в квалифицированных работниках оказываются выше, чем в старых структурах. В соответствии с этим необходимо реформировать систему государственных органов, государственных служащих. При урегулировании данной проблемы ведутся работы, в частности, Указом Президента РФ от 10.03.2009 г. № 261 «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)» установлено, что основными направлениями реформирования и развития системы государственной службы Российской Федерации являются:

- формирование системы государственной службы Российской Федерации как целостного государственно-правового института, создание системы управления государственной службой;
- внедрение на государственной службе Российской Федерации эффективных технологий и современных методов кадровой работы;
- повышение эффективности государственной службы Российской Федерации и результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих [1].

Согласно менеджеристскому подходу, основными ценностями государственного управления должны быть эффективность, экономичность и результативность, формулируемые, по возможности, в квантифицируемой (измеримой) форме. Основная проблема, которая ставится в этом подходе, состоит в том, как обеспечить нужный результат с наименьшими затратами или, как вариант, как получить максимальный результат при заданных затратах. Характерным признаком данного подхода является использование понятия «государственный менеджмент» в качестве синонима понятия «государственное управление» [6].

Государство только в том случае может считаться адекватной формой выражения интересов гражданского общества, если оно посредством системы своих органов, служащих аппарата и участников управленческих процессов, во-первых, воспринимает всю совокупность всенародных, коллективных и личных, общих и специфических, долгосрочных и кратковременных, исторических и конкретных интересов населения страны; во-вторых, объективно, справедливо и оперативно оценивает актуальность и приоритетность интересов и представляет их в своих правовых велениях и организационных действиях, равнозначно относится ко всем субъектам интересов; в-третьих, способствует своими ресурсами, возможностями, силой практической реализации интересов, реально обеспечивает удовлетворение запросов людей.

Необходимо достигнуть разумного соответствия между государственно-правовым регулированием и естественностью жизни, ее опытом и традициями, устойчивостью и адаптивностью, многослойностью и самоуправляемостью. Речь идет о широкой социализации государственного управления, в

процессе и результате которой оно сблизится, сольется с обществом, станет общественно актуальным компонентом его свободной, демократической и эффективной организации и функционирования.

В настоящий момент для России целевым направлением являются государственное управление и государственная политика на основе беспристрастной, законодательно выверенной системы и современных технологий. Это весьма сложный и протяженный во времени процесс. Он имеет много различных аспектов. Один из них – развитие теории государственного управления, способной не только дать научно обоснованную методологию изучения этого важнейшего вида социальной деятельности, но и определить верные ориентиры системной, последовательной, реалистичной реформы государственного аппарата и обеспечивающих его институтов и механизмов.

Совершенствование стиля государственного управления предполагает постановку, анализ и решение многих проблем. Но если их попытаться обобщить, то можно свести к тому, что в этом процессе главное – организованность всего, что составляет управленческую деятельность. Именно организованность (в предметном, атрибутивном и функциональном аспектах) управляющей и управляемых систем способствует, прежде всего, рациональности и эффективности государственного управления [8].

Нельзя оставлять без внимания то типичное, универсальное, что должно быть присуще российскому государству как составной части мирового сообщества и стране, развивающейся в русле общечеловеческой культуры. Очень важным является то, что только слияние этих свойств в российской государственности открывает путь к широкому использованию мирового опыта, к идентификации определенных государственно-управленческих институтов, и, одновременно, к сохранению, воспроизводству и развитию сугубо национального, самобытного, свойственного лишь России.

Большинство авторов определяют четыре группы общесистемных факторов эффективности государственного управления и государственной политики государства [2]:

1. *Базовые ценности, стратегические цели государства, легитимные концепции и модели развития общественной системы, политический курс.*

Каждой политической системе присуща своя система ценностей. Ценности – это обобщенные цели государства, они составляют духовную основу государственных интересов и политической стратегии, воплощаются в идеологии и концепциях системы государственного управления. Это – целевые ценности. В систему базовых входят и инструментальные ценности, выражающие одобряемые обществом средства достижения целей. Определенность базовых ценностей и признание их обществом (или его большинством) в качестве основополагающих регуляторов поведения и деятельности – необходимое условие эффективного функционирования институтов власти и управления.

2. *Организация системы государственной власти и управления и ее функционирования как единого организма в едином политическом и правовом пространстве.*

Другим главным фактором эффективности государственного управления является организация системы власти и управления, ее функционирования

как единого организма. Этот фактор играет определяющую роль в любом современном развитии государстве.

Независимо от национальных форм государственного устройства и политических режимов эффективность государственного управления обеспечивается:

- реальной целостностью систем государственного управления, единством правил «игры» всех задействованных в них управляющих субъектов;
- правовой стабильностью и достаточно высокой правовой культурой;
- высокой дееспособностью государственной власти на всех уровнях, а также местного самоуправления.

В российском государстве, где до основания разрушены все прошлые системообразующие организационные связи и формы управления, но не завершен процесс становления новой системы, потенциал анализируемого фактора эффективности остается нереализованным.

Более того, он проявляется в основном в негативном плане, стимулируя кризис власти и управления. Ученые-эксперты, политики, администраторы едины во мнении о необходимости преобразования ныне существующей российской государственной власти в единую систему, в которой бы эффективно взаимодействовали и функционировали органы всех уровней и ветвей власти. А до тех пор, пока этого сделано не будет, эффективность останется переменной, всецело зависящей от субъективных качеств управляющих.

3. *Состояние государственного аппарата, его приоритетные формы, методы и стиль управляющей деятельности, профессионализм, уровень доверия населения к властям и участия в управлении государством.* Состояние государственного аппарата, качество его деятельности, уровень доверия населения к властям – не менее важный комплекс факторов, непосредственно влияющих на решение проблемы эффективности государственного управления. Эффективность государственного управления и государственной политики напрямую связана с наличием современной бюрократии (слоя управляющих), обладающей высоким профессионализмом, стратегическим инновационным мышлением, признающей в качестве приоритетного демократический стиль управляющей деятельности и руководствующейся государственным интересом.

4. *Экономическая, политическая, социальная стабильность (или нестабильность) общества.*

Экономическая, политическая и социальная стабильность общества – один из главных факторов, определяющих эффективность государственного управления. Очевидно, что при отсутствии таковой государственным органам приходится затрачивать максимум усилий и ресурсов на погашение конфликтов и создание ситуации, при которой был бы возможен выбор оптимальных решений. В широком смысле понятие стабильности означает сохранение государственной системой своих институтов и осуществление основных функций при изменяющейся социальной среде. Стабильность общества – состояние, когда государственная система управления, механизмы экономического и социального регулирования более или менее адекватно реагируют на появляющиеся запросы и ожидания граждан и способствуют их удовлетворению.

Стабильность общества зависит от уровня институционализации управляющих структур и легитимности органов государственной власти и управления. Развитые государства отличаются от менее развитых, с нестабильными политическими системами, высоким уровнем институционализации, комплексной легитимностью (правовой и общественной), широким участием граждан в управлении государственными и общественными делами. Важнейшим политическим фактором стабильности выступают системное равновесие государственной власти и влияние на управление политических партий [7].

Долгосрочная цель для России – быть жизнеспособной. Показатель, характеризующий эту цель, так и называется – коэффициент жизнеспособности страны. Он складывается из территориальных потенциалов, из потенциалов народонаселения страны, из характеристик единого государственного управления. Каждый из этих потенциалов характеризуется многими показателями. Если говорить о территории, то это ее обустроенность, обороноспособность, ресурсная насыщенность, заселенность, транспортная связанность, экологическая способность к самовоспроизводству. Если говорить о народонаселении, то это – количественные и качественные демографические показатели: рождаемость, смертность, продолжительность жизни, эмиграция. Все это называется народостроительство. Это образованность, интеллектуальность, воспитанность, культурность народа; его здоровье, физическое и психологическое (т. е. духовное). Если говорить о едином государственном управлении в России, то его характеризует, прежде всего, интегрированный, интегративный показатель, называемый качеством государственного управления.

Прежде всего, оно характеризует способность государственного механизма реализовывать публично заявленные цели развития. Качественными характеристиками государственного механизма являются профессионализм, ориентация на национальные интересы и национальную безопасность, патриотичность, порядочность (в смысле коррупционной стойкости). Говорить о приемлемой цене достижения этой цели некорректно. Такое впечатление, что идет какая-то торговля: или цель, или цена.

Речь идет о совершенно естественных для любой страны порядках ее жизнеустройства, порядках и содержании целеполагания и попросту о нормальной, обычной трудовой жизни каждого человека, каждого руководителя, социальных групп общества в целом, институтов – общественных, политических и государственных. Речь не идет ни о каком надрыбе. Речь идет о научно обоснованном, осмысленном, работоспособном механизме жизни страны и ее народа [10].

1. О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы) : указ Президента РФ от 10.03.2009 г. № 261 (ред. от 12.01.2010) // Гарант [Электронный ресурс] : справочная правовая система.

2. Горбунова Л. И. Государственное

1. Executive Order N 261 adopted on 10.03.2009 (amended on 12.01.2010) On the federal program «Reform and development of the public service in the Russian Federation (2009–2013s)».

2. *Gorbunova L. I.* Public administration / L. I. Gorbunova. – Khabarovsk : DVAGS, 2005. – 18 p.

- управление / Л. И. Горбунова. – Хабаровск : ДВАГС, 2005. – 18 с.
3. Лубский А. В. Государственная власть в России // Российская историческая политология / отв. ред. С. А. Кислицын. – Ростов н/Д, 1998. – 47 с.
 4. Пивоваров Ю. С. Русская власть и публичная политика // Полис. – 2006. – № 1. – С. 18–24.
 5. Половинкин П. Д. Основы управления государственной собственности в России: проблемы теории и практики / П. Д. Половинкин, А. В. Савченко. – М. : Экономика, 2000. – 31 с.
 6. Сморгунов Л. В. Государственное управление и политика : учеб. пособие / Л. В. Сморгунов. – СПб., 2002. – 115 с.
 7. Соловьев А. И. Политология: Политическая теория, политические технологии / А. И. Соловьев. – М., 2001. – 204 с.
 8. Федорищева О. И. Система государственного и муниципального управления: Региональная стратификация политического пространства / О. И. Федорищева, М. А. Молокова. – Орел, 2004. – 60 с.
 9. Чиркин В. Е. Государственное и муниципальное управление : учебник / В. Е. Чиркин. – М., 2003. – 32 с.
 10. Национальная идея России как основа проектирования социально-экономического развития [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.km.ru/>
 3. Lubskey A. V. Governmental authorities in Russia // Russian historic political science / ed. S. A. Kislitsin. – Rostov on/D, 1998. – 47 p.
 4. Pivovarov Yu. S. Russian authority and public politics // Polis. – 2006. – N 1. – P. 18–24.
 5. Polovinkin P. D. Government base of public domain in Russia: issues of theory and practice / P. D. Polovinkin, A. V. Savchanko. – M. : Economics, 2000. – 13 p.
 6. Smorgunov L. V. Public administration and policy // Teaching aid. – SPb., 2002. – 115 p.
 7. Solovyev A. I. Political Science: Political theory, political techniques / A. I. Solovyev. – M., 2001. – 204 p.
 8. Fedorisheva O. I. System of public and municipal administration: Regional stratification of body politic / O. I. Fedorisheva, M. A. Molokova. – Orel, 2004. – 60 p.
 9. Chirkin V. E. Public and municipal administration : textbook / V. E. Chirkin. – M., 2003. – 32 p.
 10. National idea of Russia as planning basis for social and economic development [On-line resource]. – URL: <http://www.km.ru/>

Problems of Public Administration in Russia

A. V. Novikova

Transbaikal State University, Chita

The article deals with issues of public administration and public policy such as improvement of public administration at regional level, arrangement of Public-Private partnership, selection of personnel for the Civil Service, accomplishment of efficiency of public administration and public policy.

Key words: public administration, public policy, efficiency of public administration.

Новикова Анна Владимировна – кандидат политических наук, доцент кафедры государственного, муниципального управления и политики Забайкальского государственного университета, 672039, г. Чита, ул. Александрово-Заводская, 30, тел. 8(302-2)41-73-36, e-mail: anna_novikova2010@mail.ru

Novikova Anna Vladimirovna – Candidate of Historical Sciences, Associate Professor of the Department of Public and Municipal Administration and Policy, the Transbaikal State University, 672039, Chita, Aleksandro-Zavodskaya St., 30, phone 8(302-2)41-73-36, e-mail: anna_novikova2010@mail.ru