

# СОЦИОЛОГИЯ УПРАВЛЕНИЯ

## РЕФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ КАК УСЛОВИЕ МОДЕРНИЗАЦИИ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

**В.А. Потехин**

Кафедра социологии  
Российский университет дружбы народов  
*ул. Миклухо-Маклая, 10/2, Москва, Россия, 117198*

Статья посвящена проблеме реформирования системы государственного управления в современной России как основного условия модернизации управленческой деятельности. Особое значение отводится исследованию методов повышения эффективности функционирования органов власти. В качестве результирующих социальных критериев модернизации управленческой деятельности выступают рост самоорганизации и консолидации российского общества.

**Ключевые слова:** модернизация, качество управления, административная реформа.

Реформирование системы государственного управления в современной России является ключевым фактором модернизации управленческой деятельности. Сегодня становится очевидным, что без повышения социальной эффективности и результативности государственного управления невозможно построить современную экономику, сформировать справедливые общественные отношения, выйти на новый уровень качества жизни населения, добиться роста авторитета и влияния нашей страны в мире.

К сожалению, в последнее время вопросы государственного управления как в теории, так и на практике, все чаще остаются за рамками научного осмысления со стороны социологов. Пальму первенства в изучении данной проблематики перехватили в значительной степени экономисты, правоведы и политологи, которые в силу специфики своего метода и предмета исследования упустили многие важные аспекты данного вопроса. В частности, в условиях формирования рыночных отношений в современной России вопросы государственного управления все чаще подменялись проблематикой государственного регулирования и рассматривались в чисто экономическом аспекте.

Отличие государственного регулирования от государственного управления заключается в следующем. Под государственным регулированием понимается

воздействие органов законодательной и исполнительной власти в первую очередь на экономические процессы и включенных в них субъектов хозяйственной деятельности. Регулирование включает в себя прогнозирование, планирование, финансирование, бюджетирование, налогообложение, кредитование, администрирование, учет и контроль. Цель государственного регулирования состоит в необходимости упорядочить действия экономических субъектов, придать идущим процессам организованный характер, обеспечить соблюдение законов, общественных и государственных интересов [5].

Государственное регулирование характерно как для централизованной, так и для рыночной экономики, но механизмы регулирования при этом заметно различаются. В централизованной (плановой) экономике основной центр тяжести в регулировании переносится на директивное планирование и администрирование, а в рыночной — на бюджетирование, налогообложение, кредитование, государственные закупки.

Государственное управление отнюдь не сводится к государственному регулированию, которое имеет свои специфические объекты, цели и средства. Под государственным управлением понимается в первую очередь деятельность органов государственной власти по практическому воплощению политического курса. Важно отметить, что эта деятельность опирается на соответствующие процедуры, которые призваны обеспечить ее легитимность и защитить законные права граждан от чиновничьего произвола и противоправных действий со стороны должностных лиц, обладающих властью. По своей сути государственное управление является производной, с одной стороны, от политической деятельности, с другой — от политического курса и традиционно противопоставляется данным видам деятельности. Из этого следует, что политическая деятельность, в результате которой вырабатывается определенная политическая линия, и выбранный на этой основе политический курс на практике могут быть серьезно искажены по причине неэффективного и нерезультативного государственного управления. Именно поэтому «анализ разрывов» между политическим курсом, с одной стороны, и его практическим воплощением, с другой, будет свидетельствовать о качестве и успешности государственного управления. Задача науки состоит в том, чтобы выявить эти разрывы, определить их причины, найти пути и способы их преодоления.

В современной теории выделяются три основных подхода к формированию основных принципов и критериев государственного управления: менеджерский, правовой, политический.

В соответствии с особенностями менеджерского подхода, основными критериями успешности государственного управления являются экономическая эффективность и результативность деятельности, которые определяются путем измерения затрат на полученный результат. Основная задача при таком подходе сводится к поискам вариантов деятельности, способных обеспечить максимальный результат при определенных имеющихся ресурсах. По сути, государствен-

ное управление в рамках данной парадигмы сводится к государственному менеджменту и представляет собой нечто среднее между государственным управлением и государственным регулированием.

Согласно правовому подходу основной целью государственного управления является обеспечение законности, соблюдения прав граждан, верховенства правовых норм. Конституция и закон являются для государственного служащего приоритетом более высокого порядка, чем распоряжения и указания своего руководства, чем экономическая выгода или преследуемый результат деятельности.

При использовании политического подхода основным принципом и ценностью государственного управления становится стремление воплотить волю народа, максимально выразить и удовлетворить общественные интересы и потребности населения. Ориентация на национальный интерес, как его понимают «представители народа», политическая подотчетность руководящих кадров «снизу доверху», расширение общественного диалога по основным вопросам общественного развития являются ключевыми характеристиками и особенностями государственного управления в рамках данного подхода.

При изучении качественных характеристик государственного управления для отмеченных выше подходов общим критерием является соответствие действий субъектов исполнительной и законодательной власти основным принципам и ценностям, которые являются приоритетными в каждом из выделенных направлений.

Так, для менеджерского подхода основная ценность государственного управления состоит в достижении главной цели — получении нужного социально-экономического результата. Результативность и эффективность государственного управления понимаются как способность органов власти добиваться результатов, которые максимально согласуются с общественными потребностями, при этом наилучшим образом использовать имеющийся потенциал, а также заботиться о воспроизводстве нужных ресурсов.

Для правового подхода основная ценность государственного управления заключается в непреклонном следовании принципу верховенства закона, который подразумевает наличие действенных институтов и механизмов защиты прав человека, равный подход ко всем гражданам, отсутствие дискриминации и злоупотреблений должностным положением.

При реализации политического подхода ключевая ценность государственного управления состоит в адекватном выражении и четком следовании политическому курсу, в котором находит воплощение национальный интерес и воля народа, как высшего суверена власти. Достижение высокого уровня непосредственного участия граждан в политическом процессе, формирование и поддержка институтов гражданского общества, широкое вовлечение населения в органы самоуправления, развитие механизмов выражения разнонаправленных интересов разных общественных групп в поисках общественного консенсуса — вот те основные цели, достижение которых свидетельствует о высоком качестве государственного управления в рамках данного подхода.

Несмотря на то, что существующие подходы раскрывают основные принципы и цели государственного управления в политическом, правовом, организационно-управленческом измерениях, позволяя таким образом дать комплексную, многомерную оценку данному феномену, здесь отсутствует или недостаточно выражено еще одно очень важное измерение «качества управления». Речь в первую очередь идет о социальном, социокультурном измерении ценностей государственного управления. Необходимо дополнить имеющиеся подходы к анализу и оценке характера государственного управления еще и социальным (социокультурным) подходом. Только в этом случае можно будет говорить об успешности государственного управления с точки зрения внутренней потребности функционирования социальной системы, заложенного в ней социального потенциала, социальной энергии развития, исходя из ее социальной природы и социокультурной специфики.

Согласно социокультурному подходу, основной целью и задачами государственного управления должно стать преодоление раздробленности и аномичности общества, максимально полное воплощение социальной организованности, основанной на доверии и солидарности, на общих представлениях социума о национальном интересе, на высоких нравственных и социальных качествах людей, на гармоничных социальных отношениях, учитывающих потребности развития и самореализации разных общественных групп. При осуществлении социокультурного подхода особое внимание при оценке качества и успешности государственного управления должно уделяться показателям духовно-нравственной обстановки в обществе, справедливости общественных отношений, роста доверия общества к структурам исполнительной и законодательной власти, развития социального партнерства между властью, бизнесом и населением, расширения полномочий институтов гражданского общества, повышения социальной ответственности и гражданского участия населения в государственных и общественных делах.

Отметим, что если вышеуказанные ценности, критерии, показатели менеджерского, правового, политического подходов к государственному управлению широко используются в методике ООН [2] при анализе качества управления, на основе которой ежегодно оценивается ситуация более чем в двухстах странах мира, включая государства бывшего СССР, то многие показатели социокультурного подхода, которые раскрывают сущность социальных отношений в обществе, остаются еще не достаточно изученными.

В методологии Всемирного Банка, на которой основывается методика ООН, используются шесть главных составляющих качества государственного управления:

1) учет мнения населения и подотчетность государственных органов (в какой степени граждане страны имеют возможность выбирать правительство и другие органы власти, оценка уровня свободы слова, свободы объединений, других гражданских свобод);

2) политическая стабильность и отсутствие насилия (стабильность государственных институтов, вероятность дестабилизации и свержения правительства неконституционными методами или с применением насилия);

3) эффективность работы правительства (качество государственных услуг, качество работы государственных служащих, степень их независимости от политического давления, качество разработки и реализации внутренней государственной политики и так далее);

4) качество законодательства (способность правительства формулировать и реализовывать рациональную политику и правовые акты, которые допускают развитие частного сектора и способствуют его развитию);

5) верховенство закона (степень уверенности различных субъектов в установленных обществом нормах, а также соблюдения ими этих норм, в частности, эффективности принудительного исполнения договоров, работы полиции, судов и т.д.);

6) сдерживание коррупции (степень использования государственной власти в корыстных целях).

По оценкам международных экспертов, по эффективности государственного управления Россия находится на одном уровне со странами, намного уступающими ей в экономическом и социальном развитии, а по ряду интегральных показателей, используемых в международной практике, значительно уступает не только развитым странам, но и большинству стран Восточной Европы.

Согласно индексу GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot), который определяется Всемирным Банком и оценивает эффективность государственного управления, Россия по таким показателям, как эффективность работы правительства, качество законодательства, верховенство закона и контроль за коррупцией, прозрачность системы управления, подотчетность власти населению находится в нижней части рейтинга. Такая ситуация фиксируется в течение всех последних лет, когда проводились исследования, и тенденции к улучшению качества управления проявляются крайне медленно и непоследовательно.

Для совершенствования государственного управления и ускорения процессов модернизации всей системы исполнительной власти несколько лет назад была разработана Концепция административной реформы в Российской Федерации (2006—2008 гг.), которая была одобрена распоряжением Правительства РФ [3].

В соответствии с данной концепцией основными целями административной реформы в Российской Федерации являются: повышение качества и доступности государственных услуг; ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования; повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти.

Для достижения поставленных целей в ходе административной реформы планировалось решение следующих системных задач:

— внедрение в органах исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам;

— разработка и внедрение стандартов государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, а также административных регламентов в органах исполнительной власти;

— оптимизация функционирования органов исполнительной власти и введение механизмов противодействия коррупции в сферах деятельности органов исполнительной власти;

— повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества, а также повышение прозрачности деятельности органов исполнительной власти;

— модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти;

— формирование необходимого организационного, информационного, ресурсного и кадрового обеспечения административной реформы, совершенствование механизмов распространения успешного опыта государственного управления.

Основные мероприятия административной реформы должны были быть реализованы до 2009 г. Однако на стадии практической реализации намеченных целей административная реформа стала серьезно пробуксовывать. В итоге на практике была осуществлена лишь небольшая часть мероприятий, намеченных в ходе административной реформы. По ряду ее приоритетных направлений работы еще до сих пор не начаты. Прежде всего это касается механизмов реализации полномочий органов исполнительной власти, необходимых для работы в новых условиях. Новая система и структура федеральных органов исполнительной власти не оправдала возложенных на нее ожиданий, показала себя неэффективной и не вполне адекватной современным условиям.

В числе ключевых вопросов ускорения экономического развития ставились задачи улучшения условий предпринимательской деятельности, повышения инвестиционной привлекательности российской экономики, роста безопасности бизнеса и его конкурентоспособности. Проведенное сотрудниками ИСПИ РАН социологическое исследование (1) показало, что за время проведения административной реформы ситуация, связанная с регулированием отношений между хозяйствующими субъектами и государственными исполнительными органами, не только не улучшилась, но по многим показателям даже ухудшилась. В частности, заметно увеличилась бюрократизация органов власти, возросли ведомственные разногласия в экономической политике, усилилось неоправданное вмешательство государства в экономику (табл. 1). Данные социологического исследования также показывают, что деятельность власти по формированию благоприятной для бизнеса среды явно не отвечает современным требованиям и уровню социальных ожиданий предпринимательского сообщества [1]. Более того, сложившаяся ситуация повышает риски предпринимательской деятельности и ухудшает инвестиционный климат в целом.

**Изменения в деятельности исполнительных органов власти  
(% от общего числа респондентов)**

Параметры оценки	Оценка уровня и характера изменений					Индекс (в баллах)*
	заметно выросло	несколько выросло	не изме- нилось	несколько снизи- лось	заметно снизи- лось	
Вмешательство государства в экономику	30,7	34,6	21,1	11,5	1,9	+0,51
Бюрократизация работы органов власти	37,0	27,7	24,0	5,5	3,7	+0,56
Ведомственные разногласия в экономической политике	20,3	44,4	16,7	5,6	1,9	+0,57
Прозрачность работы госаппарата	—	20,4	35,2	18,5	16,8	-0,15
Административное давление на бизнес	20,5	37,0	24,0	11,1	1,8	+0,57
Качество принятия управленческих решений	3,7	27,8	25,9	20,3	18,6	-0,07
Выполнение должностных обязанностей	3,8	20,4	38,9	25,8	7,4	-0,09
Компетентность госчиновников	2,0	20,3	35,3	24,1	14,8	-0,17
Коррупция в органах власти	40,7	14,8	29,6	5,8	—	+0,49
Использование административного ресурса в частных интересах	48,1	22,2	18,5	3,7	1,9	+0,65
Ясность и понятность решений власти для общества	—	31,2	42,6	7,4	7,5	+0,16

\*Индекс динамики перемен находится в интервале от +1 (значительное увеличение масштабов распространенности указанного явления) до -1 (соответственно максимальное уменьшение масштабов распространенности указанного явления).

Как видно из приведенных распределений и значений индекса, фактически не изменились за последнее время такие стороны работы административного аппарата, как качество принятия управленческих решений, ясность и понятность решений для бизнеса, компетентность чиновников, уровень выполнения должностных обязанностей. А ведь именно качественное улучшение этих сторон работы органов власти преследовала административная реформа. Более того, отмечается даже определенная тенденция к ухудшению этих и без того недостаточно совершенных аспектов работы госаппарата.

В то же время, как показал опрос, отмечается заметный рост использования административного ресурса в частных интересах (+0,65), коррупции в органах власти (+0,49), административного давления на бизнес (+0,57).

Результаты российских исследований состояния системы государственного управления также свидетельствуют о низкой эффективности государственной власти, коррумпированности государственного аппарата, падении доверия граждан к государственным институтам и государственным служащим. По данным социологического мониторинга, проведенного В.К. Левашовым, многие граждане негативно относятся к тому, как государство выполняет свои основные обязанности перед обществом [4]. По мнению участников мониторинга, государст-

во хуже всего (неудовлетворительные оценки) выполняет свои обязанности по «обеспечению достойной жизни и всестороннего развития граждан» (74%). Далее по этой шкале хуже всего обстоят дела со следующими обязанностями: «охрана природы и использование ресурсов» (62%); «охрана прав и свобод граждан, прав собственности, правопорядка» (56%); «развитие науки, культуры, образования» (46%); «регулирование производства и распределения товаров и услуг» (39%); «налогообложение и взимание налогов» (32%); «оборона страны» (29%); «обеспечение мира и поддержание мирового порядка» (24%); «интеграция в мировую экономику» (22%); «международное сотрудничество в решении глобальных проблем» (16%). Как отмечает В.К. Левашов, «эффективность выполнения государством своих функций по отношению к обществу в первую очередь проявляется в том, как общество реагирует на экономическую политику. К сожалению, полученное распределение ответов не показывает никакой позитивной динамики. За прошедшие тринадцать лет радикальных экономических реформ российское государство так и не смогло создать у своих граждан ни стойкого реального ощущения, ни внушаемого через СМИ впечатления, что проводимые экономические преобразования отвечают интересам большинства населения страны» [4].

Как показывают результаты социологического исследования, проведенного ИСПИ РАН (2), в общественном мнении россиян, а также в экспертных оценках получили широкое распространение представления о том, что современные государственные институты действуют не столько в интересах российского общества, сколько в интересах самих государственных чиновников (табл. 2).

Таблица 2

**Распределение ответов населения и экспертов на вопрос:  
«В чьих интересах сегодня действуют государственные чиновники?»\***  
(% от общего числа опрошенных в каждой группе)

Государственные чиновники действуют в интересах:	Мнение населения (N — 2800)	Оценки экспертов (N — 700)
российского государства и всего общества	11 (VII—VIII)**	22 (VI)
отдельных ведомств и госструктур	32 (V)	35 (IV)
малого и среднего бизнеса	11 (VII—VIII)	10 (IX—X)
экономически активного населения	14 (VI)	19 (VII—VIII)
социально уязвимых слоев населения	4 (XI—XII)	6 (XI—XII)
финансово-промышленных групп	37 (III)	59 (I)
государственных чиновников	53 (I)	48 (II)
центральной власти	38 (II)	47 (III)
развития российских регионов	6 (X)	10 (IX—X)
международного транснационального капитала	10 (IX)	19 (VII—VIII)
будущих поколений России	4 (XI—XII)	6 (XI—XII)
дельцов теневой экономики	34 (IV)	29 (I)

\*Сумма ответов превышает 100%, так как респонденты могли отметить несколько позиций.

\*\*В скобках приводится порядковый ранг позиции.

Как видно из приведенных в таблице данных, социальная и экономическая политика, проводимая в настоящее время федеральной властью, в целом негативно оценивается населением. Россияне считают, что те цели, которые декларируются, на самом деле не реализуются. Интересы развития регионов, защита социально



уязвимых слоев населения в политике центральной власти мало учитываются. Федеральная власть воспринимается в роли временщика, который не думает об интересах будущих поколений, об интересах российского государства и общества в целом.

Из намеченных шести направлений реализации административной реформы наиболее важным с социальной и политической точки зрения представляется необходимость повышения доверия граждан к государству путем развития широкого общественного диалога и улучшения взаимодействия государственных исполнительных органов с населением и обществом в целом. Именно на пути осуществления данных мероприятий административная реформа может стать важным условием развития социального и политического процесса по консолидации общества, по гармонизации отношений всех социальных и хозяйствующих субъектов с государственными органами. Чисто организационно-управленческие и законодательные мероприятия, связанные с проведением административной реформы, не дадут ожидаемого результата до тех пор, пока уровень доверия населения к государственным институтам и проводимой ими политике не будет соответствовать тому значению, которое должны иметь в настоящее время органы управления, чтобы соответствовать тем требованиям, которые диктует им сегодняшний день. При проведении дальнейшей модернизации государственного управления необходимо акцентировать внимание на вопросах социальной и политической сущности российского государства, на его социальной и социально-политической миссии и природе. Важно увязать преобразования, идущие в сфере государственного строительства, с интересами разных социальных групп в частности, и с национальным, общегосударственным интересом в целом. Это послужит не только усилению взаимодействия государства и гражданского общества, росту доверия и понимания между гражданами и представителями власти, но и повышению уровня социальной ответственности чиновников и государственных служащих перед своей страной и народом.

#### ПРИМЕЧАНИЯ

- (1) Социологический опрос участников II Международной конференции «Власть и бизнес: проблемы роста инвестиционной привлекательности территорий и безопасности бизнеса», прошедшей в Москве 7 апреля 2006 г. В ходе исследования было опрошено 54 респондента, которые представляли региональную власть, муниципальные органы управления и бизнес-сообщество Центрального Федерального округа.
- (2) Исследование проводилось в 2006 г. под руководством член-корреспондента РАН В.Н. Иванова. Всего в ходе исследования по общероссийской выборке было опрошено 2800 респондентов, представляющих население страны и 700 экспертов.

#### ЛИТЕРАТУРА

- [1] Власть и корпоративный бизнес в долговременной стратегии развития изменяющейся России. — М.: ИСПИ РАН, 2008.
- [2] Доклад Всемирного банка «Качество управления: Показатели эффективности государственного управления в странах мира за 1996—2006 годы» // *Governance Matters 2007: Worldwide Governance Indicators 1996—2006* // <http://gtmarket.ru/news/state/2007/07/19/1291>

- [3] Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006—2008 гг., одобренная распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р. АКДИ Экономика и жизнь // <http://www.akdi.ru/econom/program/46.htm>
- [4] *Левашиов В.К.* Российское общество и правовое государство // Наука. Культура. Общество. — 2005. — № 3.
- [5] *Райзенберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б.* Современный экономический словарь. — 5-е изд., перераб. и доп. — М., 2006.

## **PUBLIC ADMINISTRATION REFORM AS THE CONDITION FOR MANAGEMENT ACTIVITIES MODERNIZATION**

**V.A. Potekhin**

Sociology Chair

Social Sciences and Humanities Department

Peoples' Friendship University of Russia

*Miklukho-Maklai str., 10/2, Moscow, Russia, 117198*

The article is devoted to the issue of public administration system reform in contemporary Russia as the fundamental factor of management activities modernization. The author lays special emphasis on the investigation of the methods ensuring authorities' higher efficiency. The development of self-organization and the growth of consolidation of Russian society are highlighted as the resulting social criteria of management activities modernization.

**Key words:** modernization, management quality, administrative reform.