УДК 351/354

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Слепышев Алексей Львович,
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Челябинский филиал, доцент кафедры государственного управления, правового обеспечения государственной и муниципальной службы, кандидат исторических наук, г. Челябинск, Российская Федерация.
E-mail: kgmu@chel.ranepa.ru

Аннотация
В статье рассматриваются понятие государственного управления, элементы системы государственного управления, проанализированы условия развития государственного управления в России.

Ключевые понятия:
система государственного управления, управление государством.

Управление является властным имманентным «атрибутом» человеческой жизнедеятельности и ее организованности. Сущность управления определяется двумя основополагающими взаимосвязанными качествами человека и социальной общности. А именно деятельностью и целеполаганием. Здесь деятельность понимается как любое разумное (сознательное) действие индивидуума и/или его общности. Целеполагание же показывает, что эта деятельность направлена на получение определенного задуманного результата. Существует множество определений понятия управления, приведем два, наиболее подходящих для данного контекста. Управление – «это сознательное воздействие человека, социальных групп, специально созданных органов на различные объекты и протекающие в окружающем мире процессы, на людей и отношения между людьми, осуществляемое с целью достижения определенного состояния объектов, придания процессам нужной направленности, получения желаемых, требуемых, намеченных результатов» [13, с. 11]. Другое определение: *«управление* представляет собой целеполагающее (сознательное, преднамеренное, продуманное!), организующее и регулирующее воздействие людей на собственную, общественную, коллективную и групповую жизнедеятельность, осуществляемое как непосредственно (в формах самоуправления), так и через специально созданные структуры (государство,общественные объединения, партии, фирмы, кооперативы, предприятия, ассоциации, союзы и т.д.» [1, с. 28].

В наиболее общем виде управление как социальное системное явление – это система управления, состоящая из трех элементов (подсистем): субъекта управления, объекта управления и механизма управления субъекта управления объектом управления. А как социальный управленческий процесс – целенаправленное воздействие субъекта управления на объект управления.

Таким образом, как система управления государственное управление состоит из: субъекта управления – органов государственной власти, объекта управления – общества, сфер жизнедеятельности общества, социальных групп и отдельно взятых индивидуумов, а также механизма государственного управления – организации воздействия субъекта управления на объект управления.

Что касается государственного управления как управленческого процесса, по-

нимания под государством «естественно (природно) – общественное образование, включающее территорию, население и власть, исторически развившееся вследствие их взаимодействия» [1, с. 45], то можно дать следующее определение. Государственное управление –это целенаправленная деятельность органов государственной власти по обеспечению территориальной целостности страны, благополучия ее населения (граждан), на основе социально-экономического развития страны и цивилизованных норм её устройства, а также по легитимизации и оптимизации властных функций самих органов государственной власти.

В современном научном мире нет единого восприятия и подхода к пониманию государственного управления, его целей и функций. В различных странах с учетом их исторической ментальности существуют разные его парадигмы. Есть своя, хотя и незаконченная, разрабатываемая с учетом исторических особенностей развития России, концепция государственного управления в Российской Федерации. Основной вклад в эту концепцию вносят труды Г.В. Атаманчука, В.П. Васильева, Н.И. Глазуновой, В.И. Кнорринга, Н.Н. Моисеева, Б.А. Райзберга, В.Е. Чиркина и ряда других авторов.

В современных условиях исторического развития, его одновременно растущих противоречивых процессов: многополярности и глобализации, роль и ответственность институтов российской власти за состоянием государственности, жизнедеятельности общества, отдельных социальных групп и индивидуумов существенно возрастает на всех уровнях управления: федеральном, региональном и муниципальном. Это, в свою очередь, требует адекватного и системного соответствия самих институтов власти нынешним реалиям: грамотного видения перспективы политического и социально-экономического развития страны и регионов, применения современных научно обоснованных методов и инструментов управления, высоконравственного отношения к своей управленческой деятельности. Условием успешности государственного управления является высокое качество экономики страны и ее региональных составляющих, ее конкурентоспособность в глобальном рыночном пространстве (ГРП). Академик В.Л. Квинт замечает: «Большинство местных, региональных и даже национальных рынков интегрированы в ГРП. Это создает новые проблемы стратегического характера не только для национальных правительств, многонациональных институтов и транснациональных корпораций, но даже для средних и малых компаний, работающих на местных или региональных рынках» [9, с. 45].

Современная мировая действительность, в том числе мировой экономический кризис в начале XXI века, нестабильная международная и внутренняя обстановка во многих государствах Ближнего Востока да и в относительно благополучной Европе, в других регионах, диктует объективную необходимость не только присутствия, а серьезного усиления роли государственного управления во всех сферах жизнедеятельности, в том числе, не в последнюю очередь, в экономике. Тем более, усиление государственного внимания к проблемам экономического состояния и путям их разрешения в интересах большинства членов общества важно в отношении экономики, находящейся в процессе перехода к рыночной, как это происходит в России. Под усилением роли государственного управления экономической деятельностью совершенно не имеется в виду прямое, административное вмешательство во всю экономическую деятельность хозяйствующих субъектов, подмена их руководящих органов. Прямое управление, в том числе оперативное, органы государственной власти осуществляют только в отношении субъектов государственного сектора экономики. В отношении всех остальных участников экономической деятельности они оказывают государственное влияние посредством косвенных регулятивных управленческих действий, носящих главным образом нормотворческий и контролирующий характер.

Каковы же основные положения и условия должны быть осмысленны и реализованы в современном государственном управлении в России для ее успешного социально-экономического развития? Они представляются следующими.

Во-первых, государственное управление является необходимым и обязательным свойством современного российского государства. Это важнейшее положение обусловлено уникальной способностью человека и общества в целом «познавать природную и социальную действительность и уже в соответствии с этим целеполагать, организовывать и регулировать свое сознание, поведение и деятельность» [2, с. 20].

Именно управление создает, с одной стороны, целевую осмысленность государственному устройству и функционированию органов власти, а с другой как бы «пронизывает» поле государственной деятельности. Оно «повсеместно и вездесуще» [2, с. 20].

Во-вторых, в смешении или олицетворении смыслового значения двух базисных категорий «управление государством» и «государственное управление» кроется огромная социальная опасность. Пока эти понятия не будут реально организационно-правовым способом разделены, нельзя исключить возможность, что при определенных обстоятельствах государственные органы управления в лице руководящего аппарата, не встанут над политико-социальной организацией общества. То есть над самим государством, так как «государство как публичная и легитимная (нормативно выраженная) властная сила общества… это само общество» [3, с. 6]. Какие органы государственной власти должны быть, какие стратегические цели они обязаны претворять в жизнь, какова должна быть государственная политика и в целом политическая система в государстве определяют граждане путем принятия Конституции, других законных актов, проведения референдумов гражданского волеизъявления. Поэтому именно граждане должны формировать политическую систему государственного устройства, в том числе путем прямых выборов органов законодательной власти, президента страны и высших должностных руководителей субъектов РФ. А государственное управление, безусловно, должны осуществлять органы государственной власти и их аппарат.

В-третьих, процесс государственного управления имеет вполне определенную организацию и технологию, зачастую не зависящую от самого объекта управления, будь это экономическая деятельность, социальная или иная сфера жизнедеятельности. Поэтому имеется настоятельная потребность в научно-практической разработке всех аспектов механизма государственного управления и его компонентов. Как правило, при осуществлении управления меняются его субъекты в лице конкретных органов власти, используемые ими инструменты, ресурсы и т.д., а также критерии, показатели состояния и некоторые другие параметры объектов управления, но не сам набор и последовательность государственных управленческих действий.

В-четвертых, государственное управление – это управление, где субъектами и объектами, в конечном счете, выступают люди, имеющие вполне определенный властный и иной социально-правовой статус. Принципиально отличительным условием, особенностью между их деятельностью будут их возможности в отношении действующего законодательства. Если физические и юридические лица при осуществлении, например, экономической деятельности руководствуются правилом «можно все, что не запрещено законом», то должностные лица в органах государственного управления, в целом органы государственной власти ограничены в своих действиях и обязаны соблюдать правило «можно все, что разрешено законом».

В-пятых, согласно Конституции Российской Федерации государственное управление является социально ориентированным. «Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека» [10, с. 7]. Именно на достойное обеспечение этих человеческих потребностей должен быть направлен стратегический и тактический вектора государственной деятельности в социально-экономической и других сферах жизнедеятельности. Поэтому, говоря о результатах государственного управления, в конечном итоге, следует судить по его результатам в отношении состояния здоровья граждан, их духовно-культурного развития и материального благополучия. Успешные показатели самой экономики еще не гарантируют достойного образа жизни гражданам. Многое зависит от механизма государственного управления процессами создания и перераспределением доходов от экономической деятельности. Так, увеличение в России объема валового внутреннего продукта 2009 г. по сравнению с 1991 г. примерно на 8% сопровождалось одновременно ростом доходного неравенства населения. Об этом, в частности, свидетельствует показатель доходного неравенства (коэффициент Джини). Он оказался за указанный период значительно выше, чем во всех странах Евросоюза и странах – членах Организации экономического сотрудничества и развития [15, с. 81, 92].

В-шестых, государственное управление как вполне целостная система органов власти имеет свои внутренние цели функционирования и развития, которые

могут отличаться и даже противоречить ее внешнему предназначению. Здесь принципиальное значение имеет уровень гражданской и политической культуры в стране, ментальность социума и его властный исторический опыт. Если у граждан есть опыт цивилизованного отстаивания своих интересов у власти, необходимый общий уровень культуры и активные институты гражданского общества, тогда есть и возможность контроля и воздействия на власть с целью корректировки ее целей управления и конкретных действий в интересах всего общества, а не ее бюрократии. Если такой исторической практики у общества нет, то ее необходимо формировать, как бы это не было сложно, в том числе при участии самих органов государственного управления.

В-седьмых, государственное управление должно учитывать на федеральном, региональном и даже местном уровне этническую культуру и конфессиональную ситуацию, несмотря на светский характер власти. Существующие этнические и религиозные особенности должны учитываться в управленческих решениях и действиях. В противном случае повышается вероятность неадекватных решений и управленческих ошибок, а возможно и социального противодействия им. На государственное управление существенный отпечаток оказывают исторические традиции и культурный менталитет конкретного этноса. Так, «только в античной Греции прежде слабо развитые и во многом ограниченные частнособственнические отношения стали господствующими и структурообразующими» [5, с. 772], которые впоследствии распространились на Европу, а затем позднее на Северную и Южную Америку. «Альтернативой этому на Востоке было всесилие государства и невычленность индивида из коллектива, что вызвало к жизни совершенно иные политические, правовые и социальные нормы» [5, с. 773]. Древневосточные религиозно-культурные традиции и социально-политические «институты во всех неевропейских цивилизациях были целенаправлены на то, чтобы не допустить таких новшеств, которые могли бы подорвать силу централизованной власти и свято хранимую устойчивость веками складывающихся социальных отношений» [5, с. 773]. Историческое многообразие культуры народов, населяющих огромное российское пространство, ее географическое евразийское расположение должно найти свое отражение в государственной деятельности, быть учтено при выработке мер государственного управления.

В-восьмых, государственное управление представляет сложную социальную систему. К изучению и пониманию ее целей, устройства, структуры и других аспектов правомерно и актуально использовать системный подход, аппарат синергетики и основы других когнитивных наук. «Система государственного и муниципального управления – одна из благодатных областей нового синергетического прочтения, здесь постоянно происходит столкновение необходимых и случайных явлений, факторов, возникает множество нестабильных, неустойчивых процессов, действуют синергетически неравновесные социальные институты», – замечает Н.И. Глазунова [6, с. 399]. «Современное состояние развития синергетического знания…может стать основой построения моделей самоподдерживаемого и оберегаемого развития стран и регионов в современном нестабильном мире», – подтверждают Е.Н. Князева и С.П. Курдюмов [9, с. 179]. Эти теоретические познания необходимо переложить на практику государственной деятельности и включения синергетики, теории систем и других когнитивных дисциплин в программу по специальности «государственное и муниципальное управление» как обязательных.

В-девятых, государственное управление не сможет быть успешным без привлечения представителей научно-профессиональной, политической и иной общественности. Привлечение авторитетных специалистов «со стороны» продиктовано требованием высокой профессиональной квалификации принимаемых государственных решений, а представителей общественности необходимостью уже на стадии разработки управленческих решений предвидеть возможную реакцию на них общественности, в целом населения. «Зрелая демократия – это симбиоз иерархий и сетей, без сетей есть диктатура, а сети без иерархии – анархия» [14, с. 85]. В области экономической деятельности государственное управление обязано стимулировать создание и активное функционирование профессиональных организаций предпринимательства в виде саморегулируемых организаций и передачи им определенных властных полномочий.

В-десятых, в рамках государственного управления следует попытаться применить,

новые для рационального мышления нетрадиционные, а также древневосточные методы принятия решений. В частности, методика творческого подхода к нестандартным ситуациям, характерным для реалий государственного управления изложена в работах Э. де Боно. Он пишет: «К сожалению, потребность в творчестве, которую уже достаточно ясно осознают в мире бизнеса, по-прежнему остается за пределами внимания большинства правительств. В мире давно назрела необходимость в новых концепциях и методах управления государствами» [4, с. 9]. Исторически зарекомендовавшей себя методикой управленческих решений является знаменитая древнекитайская «Книга Перемен» (Ицзин – Чжоу И). Примеры ее успешного применения в Китае и в деятельности некоторых западных финансово-экономических структур ставят вопрос о возможном ее использовании и в государственном управлении [13, с. 22–24].

В-одиннадцатых, государственное управление в России исторически, ментально связано с образованием российской государственности вообще, независимо от ее конкретных исторических форм. Об этом убедительно свидетельствует, например, работа Н.И. Глазуновой [11]. Поэтому государственное управление в современной России не должно отказываться от исторической российской управленческой практики. Следует использовать всё положительное и учитывать всё негативное прошлого государственного управления, в том числе и советского периода в российской государственности. Как замечает известный российский философ А.А. Зиновьев: «...в советский период в нашей стране была изобретена социальная организация (строй, система) более высокого порядка, чем все существовавшие ранее и в других странах планеты» [7, с. 63].

В-двенадцатых, государственное управление должно учитывать волновой характер жизнедеятельности. А. Механик пишет: «Если история циклична, как утверждает наука, то Россия тому – идеальный пример» [11, с. 80] и далее: «Безусловно, политические циклы связаны с экономикой» [11, с. 82]. Необходима вполне определенная «мера» присутствия или участия государственного управления в экономической деятельности, зависящая от конкретной временной стадии экономического цикла. Естественно, на подъеме экономической деятельности участие государства в экономике должно быть минимальным, а на стадии её спада – существенно усиливаться. Например, на стадии подъема экономики может осуществляться активная приватизационная кампания государственных хозяйствующих субъектов и пакетов акций предприятий, а на стадии падения – наоборот их национализация и даже национализация отдельных отраслей экономики.

Таковы, на наш взгляд, только некоторые положения и условия осуществления государственного управления в современной России, которые возможно необходимо дополнить и другими важными аспектами рассматриваемой проблематики.

1. Атаманчук, Г.В. Теория государственного управления [Текст] / Г.В. Атаманчук: Учебник. 3-е изд., стер. М.: Издательство «Омега-Л», 2013. 525 с.

2. Атаманчук, Г.В. Управление как общественное явление. Виды управления [Текст] / Г.В. Атаманчук // Наша власть: дела и лица, 2005. № 3 (50). С. 20–21.

3. Атаманчук, Г.В. Синергетические аспекты государственного управления [Электронный ресурс] / Г.В. Атаманчук. URL: http:/spkurdyumov.narod.ru/DZSAtamanchuk.htm (дата обращения: 15.09.2012).

4. Боно, Э. Серьезное творческое мышление [Текст] / Э. Боно. Пер. с англ. Д.Я. Онацкая. Минск: ООО «Попурри», 2005. 416 с.

5. Васильев, Л.С. История религий [Текст] / Л.С. Васильев: Учебное пособие. М.: КДУ, 2008. 791 с.

6. Глазунова, Н.И. Система государственного и муниципального управления [Текст] / Н.И. Глазунова: Учебник. М.: Проспект, 2010. 640 с.

7. Зиновьев, А. Несостоявшийся проект: Распутье. Русская трагедия [Текст]: [сб.] / Александр Зиновьев. М.: АСТ: АСТ МОСКВА, 2009. 542 с.

8. Квинт, Владимир. Стратегическое управление и экономика на глобальном формирующемся рынке [Текст] / Владимир Квинт. М.: Бизнес-Атлас, 2012. 626 с.

9. Князева, Е.Н. Основания синергетики: Синергетическое мировидение [Текст] / Е.Н. Князева, С.П. Курдюмов. Изд. 3-е, доп. М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2010. 256 с.

10. Конституция Российской Федерации [Текст]. СПб.: Питер, 2012. 64 с.

11. Механик, А. Жуткий хаос – жестокий порядок [Текст] / А. Механик // Эксперт. 2002. № 1–2. С. 80–84.

12. Проскурина, О. Инь и Янь ситуативного прогноза [Текст] / О. Проскурина, Е. Бакулин // Эксперт. 2003. № 2. С. 22–24.

13. Райзберг Б.А. Государственное управление экономическими и социальными процессами [Текст] / Б.А. Райзберг: Учеб.пособие. М.: ИНФРА-М, 2010. 384 с.

14. Третьяков, В. Бесхребетная Россия [Текст] / В. Третьяков // Политический класс. 2005. № 1. С. 32–36.

15. Ясин, Е. Социальные итоги трансформации,или Двадцать лет спустя [Текст] / Е. Ясин, Г. Андрущак, А. Ивантер, Н. Косарева, Л. Овчарова, А. Пономаренко, В. Фадеев // Вопросы экономики. 2011. № 8. С. 77–96.

References

1. Atamanchuk G.V. Teorija *gosudar stvennogo upravlenija* [Theory of public administration]. Moscow, Izdatel'stvo «Omega-L», 2013, 525 p. (in Russian).

2. Atamanchuk G.V. Nasha vlast': dela i lica, 2005, no. 3 (50), pp. 20–21 (in Russian).

3. Atamanchuk G.V. *Sinergeticheskie aspekty gosudarstvennogo upravlenija* [Synergetic aspects of public administration], available at: http:/spkurdyumov.narod.ru/DZSAtamanchuk.htm (accessed 15 September 2012) (in Russian).

4. Bono Je. *Ser'eznoe tvorcheskoe myshlenie* [Serious creative thinking]. Minsk, OOO «Popurri», 2005, 416 p. (in Russian).

5. Vasil'ev L.S. *Istorija religij* [History of religions]. Moscow, KDU, 2008, 791 p. (in Russian).

6. Glazunova N.I. *Sistema gosudarstvennogo i municipal'nogo upravlenija* [System of public and municipal administration]. Moscow, Prospekt, 2010, 640 p. (in Russian).

7. Zinov'ev A. *Nesostojavshijsja proekt: Rasput'e. Russkaja tragedija* [Failed project: Crossroad. Russian tragedy]. Moscow, AST MOSKVA, 2009, 542 p. (in Russian).

8. Kvint Vladimir. *Strategicheskoe upravlenie i jekonomika na global'nom formirujushhemsja rynke* [Strategic management and economics in the global forming market]. Moscow, Biznes-Atlas, 2012, 626 p. (in Russian).

9. Knjazeva E.N., *Kurdjumov S.P. Osnovanija sinergetiki: Sinergeticheskoe mirovidenie* [Grounds of synergetics: Synergetic outlook]. Moscow: Knizhnyj dom «LIBROKOM», 2010, 256 p. (in Russian).

10. Konstitucija *Rossijskoj Federacii* [Constitution of the Russian Federation]. St.Petersburg, Piter, 2012, 64 p. (in Russian).

11. Mehanik A. *Jekspert*, 2002, no. 1–2, pp. 80-84 (in Russian).

12. Proskurina O. *Jekspert*, 2003, no. 2, pp. 22-24 (in Russian).

13. Rajzberg B.A. *Gosudarstvennoe upravlenie jekonomicheskimi i social'nymi processami* [Public administration of economic and social processes]. Moscow, INFRA-M, 2010, 384 p. (in Russian).

14. Tret'jakov V. *Politicheskij klass,* 2005, no. 1, pp. 32–36 (in Russian).

15. Jasin E., Andrushhak G., Ivanter A., Kosareva N., Ovcharova L., Ponomarenko A., Fadeev V. Voprosy jekonomiki, 2011, no. 8, pp. 77–96 (in Russian).

UDC 351/354

PUBLIC ADMINISTRATION IN MODERN RUSSIA: THEORY AND PRACTICE

Slepyshev Aleksey Lvovich,
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Chelyabinsk Branch, Associate Professor of the Chair of Public Administration, Legal Groundwork of Civil and Municipal Service, Candidate of Historical Sciences, Chelyabinsk, Russia.
E-mail: kgmu@chel.ranepa.ru

Annotation
The article considers such notions as public administration, elements of the system of public administration, he also analyzes conditions for developing public administration in Russia.

Key concepts:
System of public administration, government of a state.