

Журнал "Мировые цивилизации" / Scientific journal "World civilizations" <https://wcj.world>

2022, №3, Том 7 / 2022, No 3, Vol 7 <https://wcj.world/issue-3-2022.html>

URL статьи: <https://wcj.world/PDF/06ECMZ322.pdf>

Ссылка для цитирования этой статьи:

Синицына, Е. В. Проблемы государственного управления в Российской Федерации / Е. В. Синицына, Е. Е. Тощева, Л. А. Хливнюк // Мировые цивилизации. — 2022. — Т. 7. — № 3. — URL: <https://wcj.world/PDF/06ECMZ322.pdf>

For citation:

Sinitsyna E.V., Toshcheva E.E., Khlyvnyuk L.A. Problems of public administration in the Russian Federation. *World civilizations*, 3(7): 06ECMZ322. Available at: <https://wcj.world/PDF/06ECMZ322.pdf>. (In Russ., abstract in Eng.).

УДК 330

Синицына Елена Владимировна

АНО ВО «Университет мировых цивилизаций имени В.В. Жириновского», Москва, Россия
Доцент кафедры «Государственного и муниципального управления и экономики»
Кандидат экономических наук
E-mail: sinychka@mail.ru

Тощева Елизавета Евгеньевна

АНО ВО «Университет мировых цивилизаций имени В.В. Жириновского», Москва, Россия
Студентка 3 курса факультета «Управления и экономики»
E-mail: tishcheva.katya@gmail.com

Хливнюк Лилия Алексеевна

АНО ВО «Университет мировых цивилизаций имени В.В. Жириновского», Москва, Россия
Студентка 3 курса факультета «Управления и экономики»
E-mail: lilia.hlivnyuk@mail.ru

Проблемы государственного управления в Российской Федерации

Аннотация. В данной статье рассмотрены основные проблемы в сфере государственного управления Российской Федерации, а также предложены возможные пути их решения. Государство представляет собой систему, совокупность специальных органов, коллективов людей, осуществляющих управление делами общества от его имени и в пределах предоставленных полномочий.

Ключевые слова: государственное управление; проблемы управления; пути решения; государственные служащие

Государство представляет собой институт управления обществом, который зависит от поставленных перед ним целей. Являясь сложным и многогранным явлением, оно придает управлению общественными делами свойство системности. Только при наличии государства в обществе возможно достижение согласованности, координации, рациональности и эффективности в управлении.

Можно отметить, что глобальные изменения конца XX в. затронули все аспекты человеческой деятельности, что в свою очередь оказало влияние на место и роль государства в современном обществе. Для того чтобы дать ответ на различные вызовы внешней среды, государству необходимо проводить реформирование системы управления, приспособив ее к происходящим изменениям.

Таким образом, государство обеспечивает нормальное функционирование любой современной общественной системы. На протяжении всей истории, оно осуществляло функции поддержания порядка, организации обороны, регулировало социальные отношения, хозяйственную деятельность, выполняло культурно-воспитательную и идеологическую функции.

В процессе проведения реформ государственной службы Российской Федерации были найдены серьезные проблемы правового, организационного и концептуального характера. Главными причинами их существования можно считать: закрытость государственного аппарата от гражданского общества, незнание чиновниками современной науки управления, отсутствие научно-обоснованной методики применения норм законодательства о государственной службе.

Основными организационными проблемами государственного управления в России являются:

1. Недостаточный уровень образования и квалификации государственных служащих. У большинства сотрудников нет профессионального образования по профилю работы, не смотря на то, что степень ответственности, важности и уровень требований в системе государственного управления требуют этого.

2. Компенсация непрофессионализма сотрудников государственного управления их количеством. Здесь имеется ввиду не столько физическое увеличение штата, сколько неудачное соотношение элементов управленческой вертикали, прежде всего рост среднего звена.

3. Недостаточно проработанное нормативно-правовое обеспечение государственного управления.

4. Коррупция. Коррупция означает подкуп, продажность общественных и политических деятелей, государственных чиновников и должностных лиц. Главной целью борьбы с коррупцией должны стать меры, которые могли бы изменить отношения общественности к коррупции при помощи формирования обстановки ее неприятия и создание условий препятствующих ей. Таким образом, антикоррупционная политика должна быть направлена на укрепление доверия населения к властным структурам государства.

5. Недоработка вертикали власти в стране, многие вопросы взаимодействия федеральных органов управления и субъектов РФ остаются спорными. В таком случае проигрывает население страны, так как у федеральных и областных органов появляется возможность уходить от ответственности, перекладывая все недочеты друг на друга.

Одним из способов повышения качества государственного управления является развитие интеллектуальной составляющей руководящего и оперативно-исполнительного состава органов государственной власти. В настоящее время от государственного служащего требуется новое, современное понимание процессов управления страной, изменение деятельности и поведения аппарата управления, свести к минимуму бюрократическую волокиту и организовать процесс работы таким образом, чтобы он соответствовал существующим современным потребностям общества.

Также для грамотного управления обществом необходим не только теоретические знания, но также рациональный способ мышления государственных служащих, основанный на их собственном опыте.

В государственном управлении недопустимы проявления спонтанности и стихийности. Здесь всегда должен преобладать разум, подкрепленный конкретными знаниями, опытом и информацией.

Под рационализмом в государственной службе подразумевается:

1. Оптимизация всех элементов и взаимосвязей в системе государственного управления.
2. Применять комплексный подход при анализе и оценке ситуаций, связанных с управлением, в исследовании и выборе лучших вариантов управленческих решений, при отборе и применении методов, форм и ресурсов их практического применения.
3. Установление ответственности по отношению к государственным служащим за последствия и эффективность принятых ими управленческих решений и действий, при этом ответственность должна нести материальный или даже уголовный характер.
4. Понимание необходимости сосредоточения развития в высокоинтеллектуальных отраслях экономики как одного из основных источников дохода государства, а не только на добычи материально-природных ресурсов, также нужно делать акцент на развитии малого и среднего бизнеса.

Из этого следует, что все изменения в системе государственного управления следует вести с позиции формирования интеллектуального ядра в государственном аппарате, рациональности мышления и деятельности чиновников.

В процессе реформирования, качественные изменения должны способствовать приведению системы государственной службы в соответствии с экономическими, социально-политическими, культурно-историческими потребностями российского общества, а также международно-правовой практикой.

Процессы реформирования государственного аппарата можно рассматривать как использование определенных наборов инструментов, которые подразделяются на «технологический», «институциональный» и «кадровый» вид.

1. «Технологический» инструментарий подразумевает под собой набор управленческих технологий, совершенствующих внутреннюю работу органов власти, но не затрагивающих уровень и качество политических решений. Под данными инструментами понимается перенос управленческих технологий бизнеса, например, таких как планирование, управление кадрами, бизнес-процессами в практику государственного управления. Технологии заимствуются из современного менеджмента. При этом внимание акцентируется на формализации процедур и внутреннем контроле их исполнения. Итак, «технологический» подход оказывает влияние на существующую операционную деятельность, значительно снижая издержки взаимодействия агентов с государством, не подвергая при этом анализу саму потребность в таком взаимодействии.

2. «Институциональный» инструментарий включает в себя создание институтов, с помощью которых общество сможет участвовать в процессах подготовки и принятия государственных управленческих решений, корректировки принимаемых решений и процедур их реализации, а также формировать механизмы обратной связи. При использовании данных инструментов государственные чиновники начинают восприниматься как «наемные менеджеры», увеличивается влияние организованных групп гражданского общества на различные политические решения законодательной и исполнительной ветвей власти.

«Институциональное» направление характерно для стран с развитой системой государственного управления. С течением времени его стал заменять «технологический» инструментарий. Если смотреть с точки зрения эффективности административной реформы как метода повышения качества государственных и бюджетных услуг, то данный подход,

основывающийся на общественном контроле, оптимален в долгосрочной перспективе, несмотря на достаточно высокие издержки его внедрения.

3. «Кадровый» инструментарий. Данный вид традиционен для административной системы России и представляет собой ее поддержку путем назначения руководителей, способных работать с уже существующей командой и обладающих конкретными поставленными задачами развития сферы, подконтрольной им.

Процедуры организации внутренней деятельности органов власти изменяются исключительно в зависимости от инициативы руководителя, различаясь лишь уровнем дисциплины, при этом технологии оптимизации практически не используются. Решение конкретных управленческих проблем осуществляется на основе новых кадровых назначений с минимальным перераспределением полномочий между органами, определяемым в основном аппаратным весом руководителя или оценкой руководством страны степени важности той или иной проблемы. При этом объем полномочий государства остается неизменным, но происходит не ограниченное обществом расширение полномочий отдельных его органов. Как пример, традиционные попытки удержать рост расходов приводит к появлению новых форм финансирования, таких как национальные проекты или федеральные целевые программы, что, в свою очередь, является дополнительным источником средств по отношению к существующему перечню возможностей органов власти.

Показательно, что страны, представляющие собой пример лучшей практики государственного управления, сначала полностью использовали «технологический» подход, и уже после переориентировались на развитие «институтов», формируя и поддерживая обратную связь с обществом. Нынешний этап административной реформы РФ направлен на «технологический» подход, что является шагом вперед, однако на практике все также часто применяют «кадровые» решения.

Нужно отметить, что выбор «технологического», а не «институционального» подхода был более разумным с точки зрения издержек, так как он мог максимально рассчитать объем затрат и понятные, быстро получаемые результаты. И действительно, эффект от использования «институциональных» инструментов в краткосрочном периоде не очевиден, а в долгосрочной перспективе на стадии проектирования реформы нельзя было определить даже приблизительный уровень развития гражданского общества, на которое опираются создаваемые институты. Применение более понятных с точки зрения финансирования «технологических» инструментов дает возможность в какой-то мере объяснить рост расходов федерального бюджета на функционирование государственного аппарата.

Существуют различные варианты решения проблем в рамках четырех стратегий.

1. Стратегия «Инерция».

Она выражается в последующем развитии существующих методов реформирования государственного управления с упором на «технологические» инструменты. При этом сократить применение «кадровых» решений вряд ли получится, а прогресс в области «институциональных» будет незначительным. Основной риск данного варианта заключается в том, что реальное развитие «технологических» инструментов может подменяться имитацией и блокироваться на уровне политических решений.

2. Стратегия «Рантье».

В данной стратегии главным элементом преобразования системы государственного аппарата является «кадровый» инструментарий, контролирующий ключевые распределительные денежные потоки. Также возможно ограниченное применение «технологических» инструментов, направленных на повышение качества государственных и

бюджетных услуг, занимающихся перераспределением ресурсов, которое обуславливает общественную поддержку руководства страны. По опыту реализации национальных проектов, осуществлять распределение средств можно и без применения «технологических» инструментов, однако при этом значительно понижается эффективность расходования денежных ресурсов.

Можно отметить, если происходит снижение мировых цен на экспортируемые энергоносители или другую продукцию добывающих отраслей, то эффективность двух первых стратегий будет снижаться. Вследствие этого будет происходить либо деградация системы государственного управления, либо более активное использование «технологического и «институционального» инструментария.

3. Стратегия «Мобилизация».

В этом случае применяется «кадровый» ресурс в чистом виде и преобладает политическая воля в принятии и реализации различных решений. Потребность в «технологических» инструментах отпадает, так как привлечение средств и их применение будет находиться в ведении первых лиц государства, а все инвестиции, которые не способны дать результат в краткосрочной перспективе, переориентируются на «приоритетные» направления.

4. Стратегия «Модернизация».

Модернизационный способ подразумевает наиболее широкое использование "институционального" инструментария. В данном случае "кадровый" подход станет исполнять подчиненную роль, а упор с "технологических" инструментов равномерно будет переноситься на "институциональные". Как уже продемонстрировала практика, существенное увеличение эффективности государственного управления допустимо только при предельно широком использовании "институциональных" инструментов на уровне выработки и контроля за осуществлением государственных управленческих решений.

Следовательно, осуществление стратегии модернизации — самый наилучший вариант развития системы государственного управления. Но противоречие заключается в том, что активное гражданское общество, представляющееся важным условием его воплощения в жизнь, не способно быть создано государством в директивном порядке, а значит, на современном этапе реформирования основное значение (помимо мер по развитию некоммерческих организаций) получает система стимулов и компенсаций государственному аппарату, содействующая введению "институциональных" инструментов.

Основной вопрос осуществления административной реформы заключается в том, что государственный аппарат обязан заниматься самореформированием, которое допустимо только при наличии политической воли и давления со стороны гражданского общества. При этом ключевые группы сопротивления изменениям сконцентрированы непосредственно внутри государственного аппарата. Выходит, создание адекватной системы стимулов требует формирование механизмов компенсации напрямую в системе государственной службы.

Использование "кадровых" инструментов в сумме с применением "технологических" по остаточному принципу (стратегии "Рантье" и "Мобилизация") приведут к образованию значительной группы поддержки со стороны государственных служащих, входящих в "кадровый резерв" руководства страны, в особенности курирующих важные (с точки зрения объема проходящих средств) каналы мобилизации и распределения ресурсов.

Важными группами поддержки предоставленного сценария выступают интеллектуальная элита, агенты гражданского общества и бизнес-сообщества, чья роль значительно увеличивается. Таким образом, благополучность его введения находится в

зависимости от развитости гражданского общества и возможностей привлечения структур последнего в процесс гражданского контроля.

Нынешнему варианту реформирования государственного аппарата в России можно дать оценку как сценарию "Инерция", но осуществление и этого, далеко не эффективного варианта вовсе не гарантирована и есть существенный риск "сползания" в сценарии "Рантье" или "Мобилизация", где введение даже "технологических" инструментов государственного управления будет ограниченным. Особенность в том, что разные виды логически сопряженных преобразований реализуются отдельно и надлежащие решения принимаются и осуществляются без учета интересов групп поддержки и противодействия. В случаях, в которых государственный аппарат по сути занимается самореформированием, подобная практика ведет к дискредитации идеи административной реформы, увеличению негодования в среде как госслужащих, так и граждан, бизнеса, что способно оказаться роковым для судьбы преобразований. При нехватке критериев сравнения эффективности разных инструментов и затратности реформирования появляется мощный стимул возвратиться к старым, проверенным "кадровым" инструментам и решать время от времени появляющиеся проблемы путем "кадровой рокировки", формирования нового ответственного органа.

Конкретные потребности в увеличении эффективности расходования бюджетных средств и риски уменьшения их объемов в случае внешнего шока определяют потребность реформирования государственной службы. Подразумевается, что подход, рассматривающий интересы всех причастных (выигрывающих, и особенно, влиятельных проигрывающих) сторон и опирающийся на использование "институционального" инструментария, даст возможность усовершенствовать систему государственного управления.

В следствии изучения проблемы устройства аппарата государственной власти появляется возможность сделать следующий вывод:

Аппарат государства, как система органов и учреждений, с помощью которых обеспечивается осуществление внешних и внутренних функций государства, предполагает собой живой, непрерывно развивающийся организм. Его развитие в определенных исторических условиях определено многочисленными факторами, также формой правления государства, социально-экономическими и политическими условиями, национальными особенностями, традициями управления и т. д. Устройство аппарата государства и формирование правовой базы его работы представляет собой одну из основных задач любой конституции. Весь большой разветвленный горизонтально и вертикально механизм властвования обязан функционировать слаженно, разделяя сферы регулирования, охватывая все стороны жизни общества.

Данный вопрос наиболее актуален для России на сегодняшний день, в период протекания работы над интенсивным государственным строительством, многое появляется вновь, либо существенно изменяется. Тут для нас является очень полезным мировой опыт старых демократий, нестареющие труды величайших мыслителей и теоретиков. Многие декларируемые в Конституции положения наполняются реальным содержанием: разделение властей, местное самоуправление, права человека и т. д.

Напрямую организация и работа государственного аппарата осуществляется на основе ряда принципов, под которыми принято понимать руководящие идеи, начала, лежащие в основе его формирования и функционирования, и проявляющиеся как в работе государственного аппарата в целом, так и в его конкретных частях, структурно обособленных единицах. Большая часть этих принципов закреплена в Конституции страны или в других законах и нормативно-правовых актах, где они могут быть развиты и дополнены.

Аппарат государственного управления принимает решения почти во всех вопросах жизни общества в области хозяйства (промышленность, транспорт, торговля, жилищно-коммунальное хозяйство), социально-культурного строительства (охрана здоровья, образование, социальное обеспечение).

Более общие характерные признаки государственного аппарата проявляются в следующем:

1. Механизм государства состоит из людей, специально занимающихся управлением (законотворчеством, исполнением законов, их охраной от нарушений).
2. Государственный механизм предполагает под собой сложную систему органов и учреждений, что находятся в тесной взаимосвязи при исполнении своих непосредственных властных функций.
3. Функции всех звеньев государственного аппарата обеспечиваются организационными и финансовыми средствами, а в необходимых случаях и принудительным воздействием.

Вдобавок следует отметить, что качественное осуществление государством его функций невозможна без надлежащего организованного, государственного аппарата. Вся система органов государственной власти должна быть строго организована, и каждый структурный элемент обязан выполнять только те функции, что на него возложены. Любое отклонение от данных норм ведет к сбою во всей системе управления. И конкретно в России вопрос эффективности деятельности государственного аппарата возникает чаще всего. Вероятно, это обусловлено тем, что не совсем четко определено какой орган, какую функцию обязан выполнять, либо же одна и та же функция выполняется несколькими органами, что не способны или не хотят взаимодействовать.

Имеется в аппарате Российской Федерации ещё одна проблема, а конкретно крайне развитый бюрократизм в системе органов государственной власти. Его могли бы поставить в некоторые рамки только две силы. Это либо гражданское общество, что у нас пока до конца не сформировано, либо новые бюрократы, что более приспособляемы, более многофункциональны, готовы подвинуть старые кадры для того, чтобы занять их место, чтобы получить больше функций и в этом случае быть более компактными, более динамичными. Бюрократ — это управленец. Если он управленец, то он должен быть компетентным управленцем.

Следовательно, можно сказать, что задачей любого государства является построение такого аппарата и механизма осуществления государственной власти, что будет способен осуществить все без исключения функции государства.

ЛИТЕРАТУРА

1. Багян, Г.А. Пути решения актуальных проблем государственного управления в Российской Федерации / Г.А. Багян, В.И. Лукашук // ModernScience. — 2020. — № 5–1. — С. 450–454.
2. Гимазова, Ю.В. Государственное и муниципальное управление: учебник для вузов / Ю.В. Гимазова; под общей редакцией Н.А. Омельченко. — Москва: Издательство Юрайт, 2021. — 453 с.
3. Купряшин, Г.Л. Основы государственного и муниципального управления: учебник для вузов / Г.Л. Купряшин. — 3-е изд., перераб. и доп. — Москва: Издательство Юрайт, 2021. — 574 с.
4. Мухаев, Р.Т. История государственного управления в России: учебник для бакалавров / Р.Т. Мухаев. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва: Издательство Юрайт, 2019. — 770 с.
5. Осейчук, В.И. Теория государственного управления: учебник и практикум для вузов / В.И. Осейчук. — Москва: Издательство Юрайт, 2020. — 342 с.
6. Райзберг, Б.А. Государственное управление экономическими и социальными процессами: учебное пособие / Б.А. Райзберг. — Москва: ИНФРА-М, 2021. — 384 с.
7. Уманская, В.П. Государственное управление и государственная служба в современной России: монография / В.П. Уманская, Ю.В. Малеванова. — Москва: Норма, 2020. — 176 с.

Sinitsyna Elena Vladimirovna

University of World Civilizations named after V.V. Zhirinovskiy, Moscow, Russia
E-mail: sinychka@mail.ru

Toshcheva Elizaveta Evgenievna

University of World Civilizations named after V.V. Zhirinovskiy, Moscow, Russia
E-mail: tishcheva.katya@gmail.com

Khlyvnyuk Lilia Alekseevna

University of World Civilizations named after V.V. Zhirinovskiy, Moscow, Russia
E-mail: lilia.hlivnyuk@mail.ru

Problems of public administration in the Russian Federation

Abstract. This article discusses the main problems in the field of public administration of the Russian Federation, and also suggests possible ways to solve them. The state is a system, a set of special bodies, collectives of people who manage the affairs of society on its behalf and within the limits of the powers granted.

Keywords: public administration; management problems; solutions; civil servants