УДК 323.2:351-021.3

Мартыненко Т.В.[1]

ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Аннотация. В статье речь идет о современных тенденциях в государственном и муниципальном управлении России. Автором обозначены проблемы, существующие в данной области исследования, выявлены причины их возникновения и обозначены контуры их возможного решения.

Ключевые слова: государственное управление, муниципальное управление, публичное управление, проблемы, государство.

Martynenko T.

TRENDS IN THE DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION IN MODERN RUSSIA

Abstract. The paper deals with the current trends in the state and municipal government of Russia. The author identifies the problems existing in this area, identifies the causes of their occurrence and outlines their possible solutions.

Keywords: public administration, municipal management, public administration, problems, state.

В современной науке об управлении все более широкое распространение получает понятие «публичное управление», которое понимается как взаимодействие государственных, муниципальных и общественных организаций с целью решения общественных проблем [1, с. 102]. Многие исследователи рассматривают публичное управление как синоним общенародного, направленного на защиту интересов всего общества. Фактически публичное управление предполагает участие общества, его организаций в процессах управления на всех уровнях. Это широкое понимание публичного управления. В узком смысле под публичным управлением чаще всего понимается совокупность государственного и муниципального управления [2, с. 6].

Существует взгляд на публичное управление как преодоление отчуждения государства от общества. Считается, что публичность управления проявляется в гласности, идеологическом и религиозном плюрализме, активном участии граждан в политическом процессе, подконтрольности власти [3, с. 138].

Система публичного управления представлена на Рис. 1.

[1] *Мартыненко Татьяна Васильевна*, доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры экономической теории и предпринимательства Южно-Российского института управления филиала Российской Академии народного хозяйства и государственной службы, г. Ростов-на-Дону, e-mail: tatianamart@list.ru, т. 89081805500
Tatiana Martynenko, Doctor of Economics, Associate Professor, Professor of the Department of economic theory and entrepreneurship, the South Russian Institute of management branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Rostov-on-don, e-mail: tatianamart@list.ru, tel. 89081805500



Рисунок 1 – Система публичного управления [4]

На наш взгляд активизация обсуждения проблем публичного управления связана с коренными изменениями, которые произошли в российской системе управления за последнее двадцатипятилетие. Долгое время в российской науке было принято говорить о государственном управлении и государственном регулировании, но в связи с тем, что в российскую теорию и практику управления активно внедряются западные модели управления, все чаще используется принятая на Западе терминология.

В РФ формируется система публичного управления в широком смысле, включающее в себя не только государственное и муниципальное управление, но и активное участие в процессе управления общественных организаций, экспертного сообщества.

В данной статье мы рассмотрим только тенденции характерные для государственного и муниципального управления в России на современном этапе.

Несмотря на значительный интерес, проявленный к данной проблеме в научной среде, до сих пор многие аспекты публичного управления остаются неразработанными.

Во-первых, не в полной мере выявлены изменения, касающиеся сущности современного российского государства и влияние этих изменений на систему управления. Во-вторых, недостаточно изучено влияние духовно-нравственных факторов на управление. В-третьих, не осознаны тенденции и направления изменений мировой экономики и их влияние управление. В-четвертых, из-за постоянных модернизаций недостаточно проанализирован современный механизм государственного и муниципального управления в РФ. В-пятых, в современных теориях государственного и муниципального управления практически игнорируются национальные особенности России, ее история, культура, менталитет жителей [5, с. 5].

Сложившаяся ситуация обусловливает необходимость углубленного теоретического

исследования такого типа управления, который бы в наибольшей степени соответствовал типу российской цивилизации в условиях современной глобализации и возрастания внешних угроз.

На наш взгляд этому может способствовать духовный подход к общественному развитию [6, с. 72–74], который опирается на нравственное осмысление хозяйствования и управления и дает методологические основания для разработки концепции публичного управления с учетом как национальных особенностей, так и современного этапа мирового развития.

Следует отметить, что организация и координация совместной деятельности управленческого персонала органов власти, государственных организаций, учреждений и предприятий с государственным участием предопределяется преимущественно мировоззренческими установками, общественными потребностями и творческим характером управленческого труда.

В результате историко-генетического анализа нами выявлены определенные тенденции в развития системы публичного управления в России: перенесение идей, инструментов управления бизнесом в государственное и муниципальное управление; использование в качестве методологической базы западных концепций управления; переориентация государственных и муниципальных органов с предоставления бесплатных общественных благ на предоставление на коммерческой основе услуг; переход от иерархической системы управления к контрактной и сетевой; внедрение в систему управления показателей эффективности, используемых в частном секторе; планирование и проектное управление по целям и результатам; внедрение технологий и процедур целеполагания и их привязка к исполнителям; оценка рисков, которые препятствуют достижению намеченных целей; создание типовой нормативно-правовой и методической базы для реализации программ и проектов; усиление бюрократической составляющей в виде многообразных отчетов; регламентация и стандартизация; широкое использование экспертного сообщества для подготовки документов и оценки качества управления.

Господствующий в публичном управлении России технократический, рациональный тип управления приводит к бюрократизации, исчезает творческое начало, присущее управлению как искусству. Управленческий рационализм рассматривает любые организации как замкнутые системы, когда цели и задачи считаются заданными и стабильными в течение длительного времени, организационная структура строится по функциональному принципу, контроль является решающим в управлении, а персонал четко выполняет указания руководителя.

Однако во всем мире еще в конце XX в. стали отказываться от этого типа управления. Современная парадигма как система взглядов на публичное управление предполагает гибкость и умение адаптироваться к внешней среде, социализацию управления с его ориентацией на творческий потенциал всех субъектов, умение преодолевать стереотипы и быть ответственными за результаты.

В РФ существует множество субъектов, разрабатывающих политику в сфере государственного и муниципального управления: функциональные и отраслевые министерства, политические партии и общественные объединения, различного рода экспертное сообщество. Большое количество организаций, участвующих в процессе управления и в разработке политики, требуют усилий по координации и согласованию деятельности, что приводит к потере времени и увеличению трансакционных издержек.

Все эти процессы свидетельствуют не о развитии, а о деградации общества и государства. Еще в 19 веке русский мыслитель К. Леонтьев отмечал, что нарастание эгалитарно-либеральных процессов, унификация, появление сходных черт в социально-политической, управленческой, нравственной, бытовой и других сферах является признаком разложения общества. По его классификации современный этап развития является последним и свидетельствует о «вторичном смесительном упрощении».

Притом, что в публицистической и в государственной риторике присутствует противопоставление России и Запада, на практике

происходит внедрение в государственное управление западных теорий и практик. Административная реформа, начатая в 2003 г., также проводится по рекомендациям западных экспертов и финансируется Комиссией Европейского Союза [7].

В рамках проекта «Административная реформа-1» оказывалась консультативная помощь участникам административной реформы как в форме предоставления методических материалов, переводной литературы, консультаций европейских экспертов, чиновников, которые проводили реформы в своих странах, так и стажировки наших чиновников и их знакомства с наилучшими практиками в европейских странах. Мы видим, что рекомендации о том, как нам управлять в собственной стране, разрабатываются на Западе. И эти рекомендации приводят к тому, что способствуют ослаблению как экономики, так и самого государства.

Нормальное государство всегда строится по принципу иерархии, в современном российском государстве управление пытаются строить на основе сетевого взаимодействия между равнозначными структурами.

При проведении административной реформы в России совершенно не учитываются национальная, территориальная специализация и менталитет населения. Об этом свидетельствуют данные социологического опроса, проведенного учеными Северо-Кавказской академии государственной службы в 2009 г. Были опрошены государственные служащие Ростовской области, занимающие должности начальников отделов и управлений, а также заместители начальников управлений. На вопрос: «Какие аспекты в рамках административной реформы остались в тени или слабо учтены?» 35,96% из них ответили, что ментальность и местные традиции [8, с. 122].

Автор полагает, что в современных условиях при разработке концепции публичного управления необходимо учитывать многообразные факторы: уровень экономического развития страны, общественный строй, экономическое мышление и мировоззрение управляющих и управляемых субъектов, традиции, уровень правосознания населения, конкретную экономическую ситуацию.

Следует обратить внимание на тот факт, что глубинная проблема публичного управления заключается в людях, а не в институтах. Идеи о совершенствовании институтов, которые преобладают в современной научной среде, русский философ С.Л. Франк назвал утопичными, так как считал, что главные проблемы в развитии общества коренятся в греховной человеческой воле [9, с. 81–82].

По нашему мнению, идеальным типом государства для российской цивилизации является государство, которое является духовной общиной, описанное в работах И.А. Ильина. Он считал, что государство слагается из живых личностей, которые участвуют в жизни своего государства, не только добросовестно выполняя различные функции, но и служа ему духовной преданностью, творчеством, выполнением законов и уплатой налогов. Целостный образ государства, его реальное бытие складывается из жизни всех его граждан [10]. Исходя из такого понимания государства, от него нельзя отстраниться, отгородиться, убежать. Его можно или совершенствовать, или разрушать. Тоталитарное и либеральное представления о государстве в равной мере являются признаками болезни государства и народа.

Изменение общественного сознания, формирование атеистического общества привело к тому, что всю вину за управление государством стали возлагать на правительство и систему управления, забывая при этом о роли самого народа.

Еще славянофилы предупреждали нас, что потеря большинством населения веры, приведет к отступлению России от собственного цивилизационного пути развития и подражанию западным государствам.

Русский идеал государственного управления, соответствующий цивилизационной матрице России, наиболее полно изложил Л.А. Тихомиров.

Он писал, что Верховная власть в государстве должна объединить народ, согласовать все разрозненные и разнообразные частные и коллективные интересы, найти для всех общую, объединяющую идею.

По его мнению, жизнеспособность государственного управления зависит от умения

Верховной власти сочетать разнонаправленные интересы различных слоев населения. Он подчеркивал, что единство народа и государства будет только тогда, когда власть будет нравственной силой и основана на справедливости.

Им предложены принципы, на которых должно строится государственное управление: независимость верховной власти от посторонних влияний и подчинение ее только Богу и нравственному закону; разделение верховной власти как высшего авторитета в принятии управленческих решений и системы управления, возглавляемой правительством; участие в государственном строительстве всех граждан государства; наличие сильного социального строя, включающего в себя все слои общества; самоорганизация членов общества на низовом уровне и формирование таких местных органов власти, которым бы население доверяло; формирование национальной идеи, способной объединить большинство населения; создание такого управленческого аппарата, который бы был гибким и персонально ответственным; воспитание народа и забота о его нравственном здоровье; освобождение человека от полного диктата государства, предоставление народу религиозной, личной и политической свободы; формирование чувства духовной и нравственной ответственности человека перед Богом и людьми [11].

Л.А. Тихомиров считал, что основой государства являются такие общественные институты как семья, классы, сословия, корпорации, церковь. Усложнение общественной структуры настоятельно требует государства, призванного к согласованию разнообразных интересов. По его мнению, умирание общества неизбежно приведет к умиранию государства. А основой здорового общества он считал наличие свободных личностей. При этом он выводил такую закономерность: разрушение государства влечет за собой анархию, подавление государством общества и свободы личности ведет к деспотизму и гибели государства, так как истощает общество, питающее данное государство.

В своих трудах Л.А. Тихомиров доказывал, что, если в государстве Верховная власть отрешена от Бога, то такая власть не сможет оказывать влияние на нацию, поэтому она рано или поздно перестанет быть Верховной властью и потеряет способность объединить людей, направить их на решение общенациональных задач [12].

Следует признать, что такие взгляды на государственное управление в современной России забыты, а получили широкое распространение представления западных научных школ.

Сформировавшаяся в настоящий момент в России система государственного и муниципального управления, опираясь на западные теоретические концепции, противоречит национальным интересам и подрывает основы национальной безопасности страны.

Неолиберальные экономические школы выступают против национального государства, считая, что в современном мире ключевую роль должны играть наднациональные, сетевые и корпоративные управленческие структуры.

Они считают, что современные национальные государства тормозят проникновение на национальный рынок мировых транснациональных корпораций, которые, по их мнению, несут прогресс и способствуют повышению эффективности производства.

Выявленные нами тенденции в развитии государственного и муниципального управления свидетельствуют о формировании государства-корпорации в современной России с его характерными признаками: цели государства находятся преимущественно в экономической сфере; преобладание технократических идей в управлении (формализация, информатизация, стандартизация); превращение общественных благ в коммерческие услуги; присвоение правящим слоем государственной собственности; соединение политического и экономического могущества; эффективность и максимизация прибыли как ключевые принципы; тесная связь с мировым рынком, с мировыми и национальными ТНК; замена духовных и нравственных ценностей и целей развития на потребительские; разрушение иерархических связей и усиление горизонтальных связей.

Концепция «государства-корпорации» обосновывает, что у государства нет общественных целей, что оно действует так же, как и обычные частные корпорации. Внедрение в государственное управление идеи «государства-корпорации» противоречит национальным традициям и интересам России, так как государственная власть перестает выражать интересы всего общества.

Теория государственного управления, соответствующая российской институциональной матрице, на наш взгляд, должна опираться на следующие принципы: сотрудничество и кооперация вместо конкуренции, что соответствует российскому менталитету; сочетание централизма и самостоятельности нижестоящих органов управления с высокой персональной ответственностью за конечные результаты; минимизация и упрощение бюрократических процедур в связи с усилением скорости изменений внешней и внутренней среды; эффективный контроль; выделение ключевых направлений и концентрация ресурсов на этих направлениях; высокая степень независимости низовых уровней управления; целостность национального хозяйства; согласованность федерального и регионального уровней управления; иерархическое построение системы управления вместо сетевого, получившего распространение в современном мире; наличие обратной связи.

Целями государственного управления, отвечающим национальным интересам России могут быть следующие: объединительная, интегрирующая все многообразие интересов разнообразных общественных слоев; защитная, способствующая сохранению территориальной целостности государства, поддержанию порядка и сохранению в российской юрисдикции национальных ресурсов; организационная, способствующая развитию общественных институтов и определяющая границы законного; содействие формированию лучших образцов для всех хозяйствующих субъектов; поддержка с помощью государственного управления семьи, религиозных убеждений, здорового образа жизни; формирование духовно-нравственной атмосферы в обществе, способствующей развитию в человеке чувства долга и ответственности за результаты управления.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1) Куприяшин Г.Л. Публичное управление // Политическая наука. 2016. № 2. С. 101–131.
2) Понкин И.В. Общая теория публичного управления: Избранные лекции / Международный институт государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. М., 2013. 196 с.
3) Ивонин М.Ю., Ивонин Ю.П. Проблема публичности государственной власти // Вестник Томского государственного университета. 2005. № 287. С. 137–146.
4) Халилова М.А, Романова Ю.А. Эффективность публичного управления в Российской Федерации. URL: http://uecs.ru/teoriya-upravleniya/item/2703-2014-01-15-08-42-13 (дата обращения: 21.03.2019).
5) Особенности публичного управления в современной России: монография / [О.Г. Александров, Р.Р. Вафин, В.В. Запарий, Я.М. Злоченко и др.]; под общ. ред. проф. Т.М. Резер. Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2018. 154 с.
6) Мартыненко Т.В. О сущности духовного подхода к общественному развитию // Научное наследие Саймона Кузнеца и перспективы развития глобальной и национальной экономик в XXI веке: Матер. междунар. науч. симпозиума (г. Киев). Киев: Национальный университет «Киево-Могилянская академия». 2011. 92 с.
7) Материалы круглого стола по вопросам функционального анализа в федеральных органах исполнительной власти. ГУ ВШЭ. Москва 14 октября 2003 года. URL: http://gov.cap.ru/HOME/25/admref_1_3.pdf (дата обращения: 17.04.2019).
8) Государственное и муниципальное управление социальными процессами в регионе: общественное мнение и экспертные оценки. Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2010.

9) Франк С.Л. Ересь утопизма // Социологические исследования. 1994. № 1. С. 126-134.
10) Ильин И. Об органическом понимании государства и демократии. URL: http://www.gumer.info/bogoslov_Buks/Philos/Ilin/Org_Ponim.php (дата обращения: 23.02.2019).
11) Тихомиров Л. Монархическая государственность. URL: http://www.russia-talk.com/mg/mg_0.htm (дата обращения: 05.04.2019).
12) Тихомиров Л. Единоличная власть как принцип государственного строения. URL: http://podelise.ru/docs/ index-26914780-1.html. (дата обращения: 20.08.2018).