

УДК 338.2

СОВРЕМЕННЫЕ ВЫЗОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Дмитров И.В.

Слушатель программы ДРА

ДРА ИГСУ РАНХиГС

Москва, Россия

Аннотация

В статье обобщены взгляды ученых на перспективы и проблемы государственного управления, акцентирована современная значимость мировых хозяйственных связей и государства, актуальных концепций, парадигм и моделей государственного управления. Приведены концептуальные направления конституционального реформирования для модернизации государственного управления в России, для повышения устойчивости общества, активности экономики и государства, оптимизации взаимодействия всех структур власти и граждан, защиты суверенитета и удовлетворения потребностей населения в государственных услугах.

Ключевые слова: государственное управление, федеральная, муниципальная, законодательная, исполнительная, судебная власть, конституционная реформа, иерархия и публичность власти, нормативное, правовое, результативное управление.

STATE GOVERNANCE CHALLENGES

Dmitrov I.V.

DPA Listener

RANEPA

Moscow, Russia

Annotation

The article summarizes the views of scientists on the prospects and problems of public administration, emphasizes the current importance of world economic relations and the state, relevant concepts, paradigms and models of public administration. The conceptual directions of constitutional reform for the modernization of public administration in Russia, to improve the sustainability of society, the activity of the economy and the state, optimize the interaction of all government structures and citizens, protect sovereignty and meet the needs of the population in public services are presented.

Keywords: state administration, federal, municipal, legislative, executive, judicial power, constitutional reform, hierarchy and publicity of power, normative, legal, effective management.

Энтропия современной геополитической среды, новые вариативы глобализации в совокупности с трендами национального самосознания, акцентируют формирование панорамного и цивилизационного процесса, проявляющегося в ускорении формирования глобального гражданского общества на принципах интеграции, конгломерации природы, общества и человека. На уровне каждого государства проявляются вызовы государственного управления, связанные с конкурированием систем, стран, регионов по качеству решений и доминант государственного управления, ритмам и целям развития государства и общества, обеспеченностью технологичным и качественным квалифицированным трудом, информационными системами и цифровыми технологиями. Такая проблематика усиливает важность научных исследований, эмпирических наблюдений, поиск новых методов оценки, формирование уникальных разработок и прогнозов эффективного государственного управления.

Вызывает интерес и внимание ученых к разнообразию, вариативности, и цикличности государственного управления.

Теоретические и методологические разработки конституциональных, правовых, политико-экономических, сетевых и сервисных основ организации государства, национальных, политических и государственных трансформаций, влияющих на государственное, муниципальное и корпоративное управление представлены в исследованиях Афонасовой А.В. [6], Барабашева А.Г. [7], Барановского В.Г. [8], Барцица И.Н. [9], Егорычева А.М. [11], Левашова В.К. [11], Захаровой С.Г. [12], Соменковой Н.С. [12], Охотского Е.В. [13, 14], Шахрая С.М. [16] и др.

Однако дополнительно требуют изучения вопросы генерации идей и выстраивания концепций сбалансированных, горизонтальных институциональных систем, ситуативных моделей, адаптивных к инновационным трансформациям, обеспечивающих удовлетворенность, доверие граждан к власти и стабильность общества, использования информационно-цифровых технологий и гибких инструментов для оптимизации количества управленческих структур и управленцев.

Государственное управление является деятельностью органов государственной власти, институтов и должностных лиц по практическому воплощению выработанного плана во благо общества и укрепления государства. Деятельность по государственному управлению традиционно сочетает в себе правовой, политический и государственный подход, эффективность, экономичность, результативность и социальную ответственность в измеримой форме, государственный менеджмент, типы управления, специфические функции, инструментарий и методы принятия и реализации управленческих решений [9,12,14].

Многие исследователи предлагают широкую трактовку понятия «public administration» как систему административных институтов, выстроенных в

строгой иерархии власти, с вертикальным (сверху вниз) распределением ответственности за выполнение государственных решений в виде приказов и распоряжений. Ученые подчеркивают, что в России понятия «управление» и «администрирование» часто воспринимаются как синонимы, что обусловлено общей природой, субъектно-объектным единством, однородностью сущности и содержания воздействия регуляторов на акторы [7,8]. Алексеев С.В. сравнивает понятия «государственное управление» и «исполнительная власть», подчеркивая, что государственное управление является упорядочивающим воздействием на общество со стороны государства, это деятельность, осуществляемая всеми его органами, управление делами государства [6]. Достаточно узкая (специальная) смысловая нагрузка определяет государственное управление через исполнительно-распорядительную деятельность специальной группы органов (органов исполнительной власти), «деятельность исполнительной власти» или «исполнительно-распорядительная деятельность», исполнительную власть в действии. Принято выделять государственное управление в организационном, материальном и формальном смысле, подчеркивая социальное предназначение, волевые импульсы и факторы реализации задач исполнительной власти [7].

Современное государственное управление трансформируется под влиянием мощных проявлений кризиса, связанного с неспособностью государства справиться с нарастающими вызовами геополитических изменений, темпами инновационного развития, скоростью, многофакторностью и непредсказуемостью международных отношений, возрастанием информационных, экологических, демографических и миграционных проблем [7, 14, 18]. Ученые отмечают, что идет разрушение существующего миропорядка, проявляется административный кризис, неадекватность административных механизмов управления уровню, когда

интенсивности и динамика инновационных вызовов деформирует государственное управление [8, 15]. Барановский В.Г. акцентирует кризис эффективности и принципов современного мирового порядка, который невозможно вернуть на проложенную траекторию или наладить так, чтобы он устойчиво функционировал, система становится все более дезорганизованной и неупорядоченной [8]. Доминирование модели “игры без правил” ведет к полному произволу в международно-политическом поведении, к возможности использовать любые средства (силовые и военные) для достижения своих целей. Барановский В.Г. подчеркивает важность международного полицентризма, настройки глобальной сбалансированности, регулирующего этатизма, привнесения в международную систему межцивилизационных (межконфессиональных) коннотаций, принципа “ранжирование” в международных делах, феномена суверенного партикуляризма [8].

Обострение проблем неэффективности процедур целеполагания, бессистемного наполнения деятельности; консервативности кадровой системы, основанной на личной лояльности, а не на профессионализме; непроработанность решений и бюрократизация; отсутствие внешнего контроля — вот далеко не полный перечень проблем государственного управления [13, 14, 17]. Реализация планов по модернизации государственного управления в Российской Федерации позволит к 2024 г. достичь ощутимых результатов, увеличить ВВП на 30%, повысить реально располагаемые доходы населения – на 25%, обеспечить ежегодный экономический рост выше 3,5%, довести продолжительности жизни до 76 лет и сократить уровень бедности – на 25% [2].

Начало 2020 года ознаменовано в России серьезными трансформациями во власти и управлении, которые последовали после Послания Президент РФ Путин В.В. Федеральному собранию 15 января 2020

г. По существу, был дан старт системной конституционной реформе в стране. Достаточно ясно и четко были очерчены национальные задачи по важным и острым демографическим, социальным проблемам, поддержке семьи, стимулированию рождаемости, развитию здравоохранения и образования [6]. Новый взгляд и решения обращены на изменения в Конституцию по распределению функций власти, перераспределению и усилению полномочий Федерального собрания, Государственной Думы, Государственного совета, роли Президента, ограничениям для чиновников. Отмеченные в послании задачи отражают условия и проблемы, которые влияют на власть и требуют быстрых изменений в государственном управлении [4]. В отношении внешнего окружения Президент РФ, прежде всего, отметил роль пяти ядерных держав, на которые возложена особая ответственность за сохранение и устойчивое развитие человечества. От этих государств зависят возможности по устранению предпосылок для глобальной войны, выработке модернизированных подходов к обеспечению стабильности на планете на основе учета политических, экономических, военных аспектов современных международных отношений [4].

В таблица 1 представлены современные трактовки, подчеркнута значимость и концепции государственного управления.

Таблица 1 — Современная значимость и концепции государственного управления

Понятие и значимость государственного управления	Концепции государственного управления
1. Государственное управление является наукой, упорядоченных знаний (концепций, теорий, принципов, парадигм,	1. Концепция нового государственного менеджмента (the New Public Management — NPM), объединяющая направления по

Понятие и значимость государственного управления	Концепции государственного управления
методов, способов и форм государственного управления);	ориентации на использование бизнес-технологий при организации работы государственных учреждений: сетевого управления, реинжиниринга и др.; использование экономических методов регулирования, форме подрядов или контрактов, заключаемых госсектором с частными фирмами;
2. Является искусством, философией, основанной на конструктивном воображении, творчестве, интуитивном понимании направленности и ответственности управления, способности комбинировать и эффективно применять научные разработки по государственному управлению в определенных направлениях;	2. Концепция бюджетирования по результатам является приоритетным направлением финансирования содержания ведомств и реализуемых программ в зависимости от степени эффективности, ориентация в оценке эффективности деятельности госучреждений на оптимальные результаты и социальный эффект от деятельности, а не на затраты ресурсов для их достижения; кадровые технологии.
3. Как функция государства, оказывает целенаправленное регулирующее воздействие на объекты, осуществляется с целью выбора	3. Концепция электронного государства (деятельность государственных институтов по качественному обслуживанию

Понятие и значимость государственного управления	Концепции государственного управления
вектора в направлении действий и получения желаемых результатов;	граждан с использованием современной электронной системы предоставления государственных и муниципальных услуг на официальных веб-сайтах);
4. Являясь государственным аппаратом, предстает в виде совокупности структур, ресурсов, системных элементов и людей, обеспечивающих использование и координацию действий и баланс ресурсов социальных систем для достижения целей;	4. Концепция «активизирующего государства» основана на децентрализация государственных организаций, активном внедрении сетевых элементов в управление;
5. Управленческая деятельность, являющаяся целенаправленным, организующим и регулирующим воздействием государства.	5. Концепция «опережающего состояния» государства предполагает научный подход к государственному управлению, наличие творческой свободы, альтернативности при выборе управленческих решений, публичности и открытости в деятельности органов государственной власти; социальной эффективности.

Источник: составлено автором по исследованиям Афонасова А.В., Василенко И.А., Охотского Е.В.

Президент подчеркнул, что Россия остается суверенным, устойчивым государством, имеющим мощные резервы, признанный вес в международной политике, может защитить социальные права граждан и национальную экономику от любых попыток внешнего давления. Страна с огромной территорией, сложным национально-территориальным устройством, многообразием культурно-исторических традиций может нормально развиваться, оставаясь сильной президентской республикой. Поэтому за президентом, безусловно, должно сохраняться право определять задачи и приоритеты деятельности Правительства, прямое руководство Вооружёнными Силами и всей правоохранительной системой, право отстранять от должности Председателя Правительства, его заместителей и федеральных министров в случае ненадлежащего исполнения обязанностей или в связи с утратой доверия [4]. При этом необходимо закрепить в Конституции принципы единой системы публичной власти, выстроить эффективное взаимодействие между государственными и муниципальными органами, причем полномочия и реальные возможности местного самоуправления могут и должны быть расширены и укреплены [4].

Эффективно работающая конституция, как подчеркивает Шахрай С.М., всегда содержит комплекс разнообразных инструментов, помогающих урегулировать возможный конфликт в рамках существующего правового поля мирным и цивилизованным путем. Устанавливая структуры и алгоритмы действий, конституция позволяет тем самым снизить возможные политические риски [16]. Шахрай С.М. отмечает, что потенциально Конституция Российской Федерации содержит широкий спектр возможностей для «тонкой настройки» избирательного законодательства применительно к новым вызовам и результатам общественно-политического творчества. Конституция Российской Федерации позволяет постоянно

совершенствовать правовое регулирование деятельности российского парламента, сохраняя демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления и высшую ценность человека с его правами и свободами [1, 16].

Как утверждают ученые Охотский Е.В., Барциц И.Н., Егорычев А.М., для достижения поставленных целей необходимо формирование новой модели государственного управления [9, 10, 13, 16], основанной на внедрении новых технологий управления, которые следует законодательно установить на протяжении инновационной, конституционной, административной, государственной и цифровой реформы в России. Охотский Е.В. считает, что государство, власть и общество, управление и политика, публичный и частные сектора неразрывно связаны между собой. Формы их взаимодействия определяются множеством факторов объективного и субъективного характера, в том числе конкретно-историческими условиями развития страны, ее геополитическим и территориальным положением, культурно-национальными традициями, особенностями политико-правовой и духовно-нравственной культуры, соотношением внешних и внутренних факторов и ситуаций [13].

Концепт, смысловая идея «управленческих моделей» с позиции научно-методологической содержания достаточно конструктивен и инструментален, что, как подчеркивает Охотский Е.В., позволяет своевременно и точно анализировать особенности конкретных управленческих практик в статике и динамике, в исторической ретроспективе и прогнозном моделировании, с позиции стратегий, обращенных в будущее. Развивая идеи по реализации потребности современного общества на основе логических инновационно-модернизационных преобразований. Охотский Е.В. отмечает, что функции государства и публичного управления проявляются в аллокативных, регулятивных, стабилизирующих факторах механизма реализации

общественного согласия и выработки правил социального взаимодействия [14]. В исследованиях Барабашева А.Г. и Охотского Е.В. представлена оценка парадигм и моделей государственного управления (таблица 2) [7, 13].

Таблица 2 — Парадигмы и модели государственного управления

Парадигмы	Модели	Сущность
1. Идеальное государство и профессиональная бюрократия (иерархическая структура, рационально устроенные связи, регламентированные должности)	1. Компетентностная	Отличается строгими должностными регламентами, повышение уровня профессионализма государственных служащих по соответствию профессионально-квалификационных требований положениям должностных регламентов, моделям профессиональных компетенций
	2. Мотивационная	Основана на мотивации общественного служения, бескорыстного и культивируются ценности общественного служения, определяя траекторию профессионального развития государственных служащих.
	3. Этическая	Повышение внимания к гуманистической составляющей административной деятельности, к этике государственных служащих, развитие у государственных служащих моральных ценностей общественного служения.

Парадигмы	Модели	Сущность
		Определяет доверие или недоверие граждан к власти и государственным служащим.
2. Новое государственное управление (NPM)	Ориентировано на сервисные функции государства	В условиях глобализации, инновационной трансформации нацеленность на минимизацию роли государства в отношении общества, улучшение качества исполнения, развертывание транснационального бизнеса, формирование единых механизмов управления, клиентоориентированность, услуги транспарентной регламентированной деятельности.
3. Парадигма общественно-государственного управления (Good Governance – GG)	Практический инструмент, признание совместной ответственности государства, граждан и общественных организаций за разрешение проблем современной	Государство выступает участником, распорядителем в сети взаимодействия с социальным гражданским обществом на принципах партисипативности, что способствует устранению коррупции на основе прозрачности, коллегиальности решений, высокой гражданской активности.

Парадигмы	Модели	Сущность
	общественной жизни	
4. Ответственное космополитиче ское государство	Выстраивание иерархии управления по четким принципам	Уточнение регламентов (положений) государственных органов, сокращение затрат на управление, распределение ответственности между государственными органами, стимулирование межведомственной координации, разработка национальных стратегий, введение многоцелевых ассигнований.

Источник: составлено автором на основании исследований Барабашева А.Г., Охотского Е.В.

Сущность управляющего воздействия действия представляется Охотским Е.В. как целенаправленное, системно-организованное, практически-преобразующее воздействие на процессы, отношения и явления общественного бытия [14]. При этом регулирующее воздействие государства на общественную и частную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования сочетается с властно-политическим воздействием, с правовой обусловленностью и легитимностью, соответствующими средствами контроля, регулирования и принуждения [14, 16, 17].

В связи с целевым установлением административной процедуры на основе выполнения государственных функций и оказания публичных услуг, Барциц И.Н. указывает на назначение, связанное с ограничением

произвольного административного усмотрения и введение легальных критериев для оценки действий служащих, должностных лиц, государственных и муниципальных структур, граждан и юридических лиц [9]. Упорядочение деятельности придает процессу открытый и заранее предсказуемый характер, а следовательно, способствует повышению эффективности, прозрачности и демократичности [10].

Особенностью нового глобального социально-политического противоречия является интенсивность социальных парадоксов в конкретных проявлениях, зависящих от пропорций материальных и духовных неравенств, адекватности социальной политики правящих классов и глубины процессов разрушения духовно-нравственных, гуманистических ценностей в обществах и практиках массового потребления и накопления [9]. Для России характерно критическое социальное, имущественное и денежное расслоение, разрушительное массовое потребление и обогащение, выраженный острый характер социально-психологической и нравственной деструкции. Фундаментальная социологическая особенность нового противоречия заключается в обостренности восприятия экологической значимости и ядерном императиве, имеющих надклассовый витальный характер и определяющих мораль и поступки формирующегося глобального гражданского общества [15]. Охотский Е.В. утверждает, что государство, власть и общество, управление и политика, публичный и частный сектора неразрывно связаны между собой, формы их взаимодействия определяются множеством факторов объективного и субъективного характера, подвергая трансформациям государственное управление [15]. Афонасова А.В., вводя понятия «универсальность государства» и «функциональность» отдельных институтов государства, считает необходимым подчеркнуть публичность декларируемых институтами государства намерений по решению разнообразных политических и неполитических задач [6]. По

причине ориентации массового сознания на этот критерий в истории современных обществ мы видим постоянные конфликты с институтами государства, в результате чего государства меняются по сути и по форме, становясь все менее авторитарными и более демократичными [8].

Захарова С.Г. и Соменкова Н.С., широко рассматривая государственное и муниципальное администрирование, подчеркивают циклическую последовательность действий, направленных на достижение стратегических целей и задач через систему административных учреждений (институтов) и отмечает три важнейших этапа в самом процессе [12]. К признакам, отличающих государственное, муниципальное управление и администрирование, относятся содержание и сфера деятельности, властные полномочия, уровни управления [12, 14].

Для формирования эффективных и результативных национальных моделей управления, как указывают Захарова С.Г. и Соменкова Н.С., необходимо сбалансированное сочетание и взаимосвязь элементов нормативного и административного воздействия на управляемую систему, глубокого и точного использования механизмов управления по результатам деятельности [12]. Выстраивание параметров в конкретной национальной модели (моделях) управления по результатам зависит от состояния гражданского общества и развития демократии, структуры государства и правительства, доминантных стилей управления и рычагов регулирования, бюрократических традиций, профессионализма и качества кадрового потенциала, зрелости политических, социально-экономических отношений, правовой, финансово-экономической и политической культуры и грамотности граждан, элит и власти [12].

К современным вызовам относятся внешние геополитические риски и внутренние трансформации, диссонансы, вызванные необходимостью демократической модернизации системы государственного управления и

нейтрализацией идей государственного патернализма советского образца. Системной конституционной реформой, выработкой новых стратегий, генерацией идей и выстраиванием концепций сбалансированных, горизонтальных институциональных систем, повышающих удовлетворенность, лояльность и доверие граждан к власти, стабильность общества и динамику развития системы, требуется модернизированное формирование государственных институтов, способных обеспечить эффективное развитие государства, общества и экономики. Корректное и точное определение компетенций, качества и оптимизации труда государственных служащих, состава, объема и качества государственных услуг, развернутых программ по кадровой этике и лояльности, повышения моральных и нравственных качеств управленческих кадров, регулирования уровня бюрократии, устранение коррупционных рисков и искажений. Требуется устранить главное противоречие в государственном управлении: управление не только для защиты власти и государства, а для защиты народа, каждого гражданина.

Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ)
2. Указ Президента РФ "О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года" от 7 мая 2018 г. № 204
3. Указ Президента РФ "Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» от 7 мая 2012 г. N 601
4. Полный текст Послания Президента Путина В.В. Федеральному

собранию от 15 января 2020г. URL:
<https://www.vestifinance.ru/articles/131280>

5. Алексеев С.В. Понятие государственного управления в современной науке административного права // Известия вузов. Северо-Кавказский регион, общественные науки. - 2005. - № 5. - С. 66-75
6. Афонасова А.В. Политическая функциональность как «идея» современного государства // Вопросы управления. - 2019. - №3 (39).
7. Барабашев А.Г. Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // Вопросы государственного и муниципального управления. - 2016. - № 3. - С 163-194.
8. Барановский В.Г. Новый миропорядок: преодоление старого или его трансформация? // Мировая экономика и международные отношения. 2019. - Т. 63 . № 5. - С. 7-23.
9. Барциц И.Н. Административные процедуры: перспективы правовой регламентации и «чувство меры» // Вопросы государственного и муниципального управления. - 2008. - №1. - С. 124-142.
10. Барциц И.Н. Система государственного и муниципального управления. Курс лекций. В 2-х томах. Том 1. - М.: Дело. 2019. 512 с.
11. Егорычев А.М., Левашов В.К., Ростовская Т.К. Социально-политические глобальные и российские эволюции: диалектика и векторы развития // Вопросы управления. - 2019. - №3(52). - С. 7-14.
12. Захарова С.Г., Соменкова Н.С. Государственное и муниципальное администрирование: теория и практика. Учебное пособие. - Екатеринбург: Издательские решения. 2019. 294 с.
13. Охотский Е.В. Государственное антикризисное управление. - М.: Юрайт. 2016. 371 с.
14. Охотский Е.В. Государственное управление в современной России.

- Учебно-методический комплекс. - М.: МГИМО-Университет. 2008. 546 с.
- 15.** Парисон Н., Мэннинг Н. Реформа государственного управления: Международный опыт. - М.: Весь мир, 2003. 495 с .
- 16.** Шахрай С.М. Конституция России: стабильность и развитие // Актуальные проблемы российского права. - 2018. - №10 (95). - С. 44-54.
- 17.** Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector. N.Y. [et al.], 1992. 405 p.

Оригинальность 75%