

## ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ: ЭФФЕКТИВНОСТЬ И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ (конец XX – начало XXI веков)

**Н.А. Душкова, Д.А. Дорохов, В.А. Тонких**

Статья посвящена становлению системы государственного управления в России в конце XX – начале XXI века, содержанию и основным функциям социального управления, противоречиям в системе управления и способам их преодоления, повышению эффективности и ответственности в сфере государственного управления

Ключевые слова: государственное управление, социальное управление, система управления, эффективность, ответственность

Общество как сложная социальная система развивается по объективным, не зависящим от воли и желания человека, законам. Субъект управления в лице государства познает законы общественного развития и на их основе определяет стратегию управления социальной системой и ее отдельными подразделениями и уровнями. Без управления невозможно достижение стабильности социальной системы, общество опускается в состояние анархии, беспорядка, стихийности. Данные характеристики присущи, прежде всего, капиталистической системе, в которой стихийные силы действуют разрушительно, подавляют планомерно действующие механизмы контроля. Именно поэтому рыночная система, как никакая иная, нуждается в формировании системы эффективного государственного управления, призванной упорядочить стихийно развивающиеся силы, придать им характер организованности и порядка.

История дала человеку уникальную возможность организовать научное, основанное на объективных законах общественного развития, управление социальным организмом, в максимальной степени приспособить его потенциал для эффективного функционирования в интересах человека и социальной системы в целом. Управление эволюционным процессом от тотального хаоса, стихийности к порядку, системности, целостности является одной из стратегических задач человечества. «Управление, - писал известный американский философ Т. Парсонс, - это один из наиболее стратегически важных процессов и центров, дифференцирующих структуры внутри социальных систем...» /1/.

По нашему мнению, научное управление обществом в широком смысле, или государственное управление, представляет собой процесс приведения деятельности людей (социальных групп, политических партий, общественных движений,

трудовых коллективов и т.п.) в соответствие с механизмом действия социальных законов. В зависимости от полноты, глубины и масштабности социальных законов субъект управления строит свою управленческую деятельность. От этого зависит и степень эффективности социального управления.

Эффективность государственного управления можно измерить с различных позиций – в зависимости от состояния взаимодействия общества и субъекта управления, качества зрелости самого субъекта управления и его структурных подразделений, наконец, от позиций авторов, анализирующих зрелость социальной системы. Оценки эффективности государственного управления будут в любом случае иметь определенный элемент условности, субъективности. Тем не менее, существуют объективные критерии, позволяющие давать качественные и количественные характеристики измерения эффективности системы государственного управления. Без определения эффективности отпадает целесообразность разработки и реализации самого государственного курса, стратегии и тактики развития общества. Любая социальная система только тогда функционирует эффективно, когда требует минимального вмешательства извне, опирается на внутренние ресурсы, на самоорганизацию, самоконтроль и самодисциплину. При таком подходе внутри самой системы действуют отлаженные управленческие структуры, опирающиеся на познание механизма действия социальных законов.

На рубеже XX-XXI веков в России имелись все необходимые предпосылки для осуществления эффективного управления обществом: богатые природные ресурсы (фактически вся таблица Менделеева), отсутствие внешней экономической и политической зависимости, благоприятное геополитическое евразийское положение, наличие квалифицированных трудовых ресурсов, научных кадров высшей квалификации, исторический опыт проведения масштабных социально-экономических реформ. Эти предпосылки создают для любого субъекта управления солидную и прочную базу, на

Душкова Наталья Александровна – ВГТУ, д-р ист. наук, профессор, e-mail: Dushkova\_vstu@mail.ru  
Дорохов Дмитрий Анатольевич – ВФ РГСУ, соискатель, e-mail: Dushkova\_vstu@mail.ru  
Тонких Владимир Алексеевич – ВКИ БУКЭБ, д-р ист. наук, профессор, тел. (473) 236-26-05

основе которой может и должно строиться научное управление обществом.

Стратегическая задача субъекта управления заключалась в соединении указанных объективных условий с научностью, оперативностью и ответственностью субъективного фактора в лице государства. В 1990-е годы определился вектор развития российского общества – на вооружение был взят испытанный в течение столетий стиль управления методом проб и ошибок. Какое-то время этот фактор в сочетании с мобилизационным, тотальным характером управления, базирующемся на экстенсивном варианте развития общества, срабатывал и давал определенные позитивные результаты (индустриализация, Великая Отечественная война, восстановление разрушенной экономики, освоение целины и др.).

Однако в условиях постиндустриального, а тем более, информационного общества, определяющими факторами прогресса стали информационные технологии, включенные в систему человеческого потенциала высокой научной квалификации. Система, основанная на мобилизационных методах, полностью исчерпала собственные социально-экономические ресурсы. Наступил феномен социальной усталости от непрерывного перенапряжения физических и интеллектуальных сил русского и других народов Советского Союза. Это обстоятельство стало одной из главных объективных причин распада СССР.

Невозможно дальнейшее развитие только на базе сырьевых ресурсов (нефти, газа, руды, древесины и т.п.) в обстановке резкого обострения мировой социально-экономической и научно-технической конкуренции. Передовые страны давно сделали вывод о необходимости развития науки, техники, новейших технологий, новых методов образования. В ближайшем будущем передовые страны осуществляют переход на новые виды энергии, заменяющие традиционные нефть, газ и др. В таком случае Россия остается далеко в стороне от магистральных путей цивилизации. Государство в этих условиях не предлагает масштабных, комплексных проектов по модернизации социальной системы, включающих экономику, науку, технику, образование, культуру. Проект «Сколково» не может решить всего комплекса накопившихся проблем, т.к. он не связан с анализом причин сложившейся ситуации и носит частный, тактический, в большей степени рекламный характер. Большинство существовавших в стране в течение многих десятилетий наукоградов, с некогда богатыми научными и производственными традициями, продолжают прозябать, обделенные вниманием государства.

Неэффективность государственного управления вытекает из стратегии государства, отражающей стремления относительно небольшой группы олигархов и сросшихся с их экономическими интересами высших чиновников по обслуживанию собственных, далеких от подлинно

государственных, целей получения максимальной высоких прибылей. На эти проблемы обращал внимание еще К. Маркс. В первом томе «Капитала» он писал: «Производство прибавочной стоимости или наживы – таков абсолютный закон этого способа производства»

Верно замечает журналист Т. Москвина: «...В России действует демократическая форма правления. И власти к нам не с неба упали, а наняты гражданами на работу по общественному договору выполнять определенные функции. А ими, властями, начала манипулировать взбесившаяся от жира малюсенькая прослойка патологически зажавшейся новой буржуазии, сросшейся с чиновниками. И плоды этой манипуляции сейчас растут по всей России» /2/

К. Маркс писал по этому поводу применительно к экономической ситуации XIX века: «...Накопление богатства на одном полюсе есть в то же время накопление нищеты, муки труда, рабства, невежества, огрубления и моральной деградации на противном полюсе...»

Субъекту управления России в 1990-е годы досталась устаревшая административно-командная модель управления на федеральном и региональном уровнях, всецело опиравшаяся на внеэкономические, административные рычаги. Попытки М. Горбачева исправить ситуацию не дали положительных результатов, ибо сами носили административный характер.

В 1990-е годы на развалинах прежней административно-командной системы создавалась новая система управления, основу которой составили интересы денежного мешка, капитала. При участии государственной власти формировались чиновничье-олигархические кланы, главной целью которых стал захват и передел государственной собственности и природных ресурсов страны. Власть приложила максимум усилий для того, чтобы сделать сферу государственного управления максимально закрытой от общества, сохранить византийскую систему управления, функционировавшую в режиме закрытости. Закрытыми и безмянными оказались сферы разработки и принятия важных государственных решений, федеральных законов, подбора и расстановки кадров государственных чиновников, размеры и способы получения доходов и расходов и т.п. Эти обстоятельства создавали благоприятные условия для коррупции, различного рода махинаций, хищений государственной собственности.

Начался процесс вытеснения государства из экономики, передача наиболее лакомых ее кусков в руки частных, близких к власти. Государство отказалось от всех бюджетобразующих секторов экономики – нефтегазового комплекса, черной и цветной металлургии, производства спиртных напитков и др. В короткий срок государство лишилось около 80 % прямых источников доходов /3/.

На данное тревожное положение обратил внимание опытный хозяйственник-управленец В.И. Якунин: «В России же в настоящее время не хватает как раз традиционной роли государства как эффективного управляющего. Это становится самой насущной задачей на данный момент» /4/.

О низкой эффективности государственного управления свидетельствует деятельность российской судебной системы. В 2011 году более половины полученных Европейским судом по правам человека обращений поступило из России. Существенное повышение заработной платы работников российских судов не сказалось положительно на их эффективности. Примерно в столько же раз выросла коррупционная составляющая судебной системы.

Каковы критерии, позволяющие измерить эффективность государственного управления в различных областях общественной жизни? В науке нет пока четких общепризнанных критериев эффективности социального управления в широком смысле, включающем управление экономикой, политикой, духовной жизнью и т.п. Связано это с тем, что качество социальных отношений, меру их зрелости весьма трудно измерить и установить. Не всегда количественные показатели дают необходимую объективную картину.

На наш взгляд, критерии эффективности государственного управления и шире - социального управления, должны ориентироваться на ведущие социальные и духовно-нравственные ценности общества и личности. Исходя из данной посылки, ведущим критерием эффективности государственного управления является человек, его физическое и нравственное здоровье и социальное благополучие.

Эффективность управления в экономической сфере определяется конкурентоспособностью экономики – качеством товаров, услуг, уровнем управленческих кадров, способностью субъекта управления оперативно принимать необходимые управленческие решения, видеть перспективы развития общества и человека и т.п.

Эффективность управления обществом, однако, не определяется только экономической сферой. Она дополняется политической сферой. Эффективность управления в политической сфере связана с мерой прав и свобод человека, которые реализуются преимущественно через гражданское общество, а оно, в свою очередь, становится мерилем зрелости социальной системы в целом. В этой ситуации в политический процесс включается максимальное число граждан, существенно повышается их социально-политическая активность, степень участия в управлении делами государства и общества. Гражданское общество создает предпосылки для развития личности, максимального учета интересов индивида при реализации политики государства.

Эффективность государственного управления в социальной сфере зависит от социального

самочувствия граждан, уровня социального комфорта – роста реальной заработной платы, пенсий, пособий, иных выплат, соотношения доходов населения и динамики роста цен на основные товары и услуги, качества услуг в сфере ЖКХ, состояния здравоохранения, деятельности правоохранительных органов и уровня безопасности граждан и др.

Эффективность управления духовной сферой напрямую связана с состоянием дел в образовании, культуре, научном и техническом творчестве. Речь идет о доступности образования всех уровней, о духовно-нравственной безопасности личности, возможности каждого гражданина пользоваться достижениями культуры, применять творчество независимо от его материального положения и т.п.

Безусловно, перечисленные критерии эффективности государственного управления не охватывают в полной мере всего круга проблем, связанных с данной проблемой. Они представляют собой попытку очертить этот круг и направить усилия государственных структур на решение насущных и назревших задач.

Анализируя систему государственного управления в современной России, учитывая научные разработки специалистов в данной отрасли, считаем целесообразным высказать ряд практических рекомендаций по повышению эффективности системы управления.

Необходимым, основополагающим принципом повышения эффективности государственного управления и одновременно ответственности государственных служащих за порученный участок работы является достижение максимальной открытости системы управления. Чем более открыта система, тем больше возможностей контроля со стороны граждан, тем более ответственным становится принятие и исполнение решений со стороны субъекта управления.

В целях повышения эффективности государственного управления, ответственности государства перед обществом важно было бы при разработке и реализации политического курса руководствоваться главным принципом - это защита интересов людей труда. Целесообразно было бы закрепить за конкретным регионом одного либо нескольких олигархов для реализации социальных программ за счет реальных инвестиций в строительство дорог, здравоохранение, культуру, образование, науку, технику.

Крайне важно для повышения эффективности государственного управления в регионах стать на путь снижения большей части управленческих функций центра и передачи их на места. То же самое касается финансовых потоков, уходящих из регионов в центр и затем частично возвращающихся на места. Этот процесс начался по инициативе Д. Медведева, но набирает темпы вяло – центр не хочет расставаться со своим монопольным положением.

Расширение управленческих функций регионального и местного самоуправления можно рассматривать как способ усиления государственной власти и стабилизации общества. Местное самоуправление должно взять на себя ответственность за состояние дел в регионе, заменить ряд государственных функций местным самоуправлением, различными формами самоорганизации населения. Реорганизация управленческих функций является в то же время и началом становления реального, а не декларируемого, гражданского общества в России.

Важное значение для повышения эффективности и ответственности государственного управления имеет подбор, обучение и воспитание управленческих кадров. Казалось, в этой сфере намечались определенные перемены к лучшему. Создается резерв молодых работников, получающих образование по программам управления на уровне мировых образцов. Однако коренного перелома пока не происходит. Надо быстрее избавляться от существующих подходов при подборе и расстановке управленческих кадров по принципам кумовства, личной преданности, клановости, закрытости. В

противном случае ситуация вряд ли изменится в положительную сторону.

Итак, исходя из анализа некоторых аспектов системы государственного управления, повышения ее эффективности и ответственности в современной России, можно сделать вывод о том, что центральным объектом деятельности государственных органов является человек, его социальное благополучие и духовно-нравственное самочувствие. На развитие человека, его творческих способностей и должна быть ориентирована вся система государственного управления.

#### Литература

1. Парсонс Т. О структуре социального действия: пер. с англ. 2-е изд./ Т. Парсонс.- М.: Академ. Проект, 2002. – С.457.
2. Москвина Т. Бешенство жира./ Т. Москвина// Аргументы неделі. – 2008. - №28.
3. Шапталов Б.Н. Россия в поисках эффективности / Б.Н. Шапталов. – М.: Б.и., 2003. – С. 402-403.
4. Якунин В.И. Формирование государственной политики в современной России: проблемы теории и практики / В.И. Якунин.- М.: РОССПЭН, 2006.- С.72.

Воронежский государственный технический университет  
Воронежский филиал Российского государственного социального университета  
Воронежский кооперативный институт Белгородского университета кооперации, экономики и права

## **THE HISTORY OF STATE MANAGEMENT IN RUSSIA: THE EFFECTIVENESS AND THE RESPONSIBILITY (late XX – early XXI century)**

**N.A. Dushkova, D.A. Dorokhov, V.A. Tonkikh**

The article is devoted to the foundation of the new management system of modern Russian state in late XX – early XXI century, the content and the main functions of social management, contradictions in the management system and the ways of it's overcoming, the improvement of the effectiveness and the responsibility in the sphere of state government

Key words: state management, social management, management system, effectiveness, responsibility