

# Т е м а н о м е р а Социология управления: проблемы реформирования

---

## В поисках новой модели регионального управления



**Никонова Олеся Владимировна** –  
аспирант, ассистент кафедры социальных  
технологий, Белгородский государственный  
национальный университет, Белгород

*E-mail:* [germanova@bsu.edu.ru](mailto:germanova@bsu.edu.ru)

## В поисках новой модели регионального управления

DOI: 10.19181/vis.2018.25.2.509

**Аннотация.** В статье исследуется проблема повышения требований к результативности регионального управления. Современное общество требует от государства не только экономической эффективности, но и обеспечения сервисных и полезных результатов деятельности. Автор анализирует некоторые дисфункции во взаимодействии гражданского общества и власти, причинами которых являются непрозрачность государственного управления, громоздкость и некая отстранённость от общественных интересов. Главный вектор изменений – стремление к дебюрократизации органов управления, поиск новой, ограниченной по функциям и подконтрольной гражданскому обществу модели, способной обеспечить результативное развитие государственного и регионального управления. В противном случае правительства (как на государственном, так и на региональном уровне) потеряют управленческую способность. В статье представлены некоторые результаты авторского межрегионального социологического (экспертного) опроса, посвящённого выявлению и анализу факторов, препятствующих результативной деятельности региональных органов власти и управления. Исследование выявило механизмы нейтрализации основных деструкций в системе регионального управления.

**Ключевые слова:** государственное управление, гражданский контроль, дисфункции власти, открытость власти, полезность власти, результативность государственного управления, парадигма антрепренёрского государства

В современных условиях для преодоления кризисных явлений и реализуемости стратегических планов национального развития необходимо повышение требований ко всем институтам государственного управления. Должен быть создан эффективный государственный аппарат, обеспечивающий сбалансированное развитие экономики и социальной сферы. Конечно, повышение эффективности правительства (как на федеральном, так и на региональном уровне) и оптимизация управления – процессы, начатые не в последнее время; однако на современном этапе деятельность органов государственной и региональной власти не отличается высокой результативностью.

В рейтинге Всемирного Банка, учитывающем качества государственной политики и предоставляемых услуг, а также намерения повышать это качество, Россия имеет показатель 35% при максимальном значении 100% (2014 г.). В рейтинге конкурентоспособности государственных институтов ВЭФ

2015–16 гг. РФ занимает 103 место из 144 стран [Барабашев 2016]. А в рейтинге по развитию институтов, включающих систему государственного управления, РФ занимает 88 место<sup>1</sup>.

Таким образом, Россия имеет довольно низкие позиции, причём не только в сравнении с развитыми западными странами, но и в сравнении с некоторыми странами группы БРИКС и СНГ, что говорит о наличии ряда институциональных дисфункций, организационных патологий или «проблемных зон».

Конспективно, не углубляясь в сюжеты, «проблемные зоны» в государственном управлении, опираясь на работы некоторых авторов, можно изложить следующим образом (см. таблицу 1).

Таблица 1

## Проблемы в государственном управлении

| №   | И. В. Понкин                                                                                                            | А. Г. Барабашев                                                                                                                       |
|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| I   | Дисбаланс между реальными публичными интересами и теми интересами, которые позиционируются в качестве таковых           | Управленческие решения слишком часто выглядят бесчеловечными, не учитывающими сложность и новизну социальной жизни                    |
| II  | Квантофрения государственного управления ( <i>чрезмерная заикленность на количественных показателях эффективности</i> ) | Негибкие инструменты управления                                                                                                       |
| III | Институциональные пороки                                                                                                | Увеличение объёма и усложнение административных процедур                                                                              |
| IV  | Разбалансированность систем контроля и ответственности в государственном управлении                                     | Организационная деятельность ширится, становится самодовлеющей и подменяет собой реальные действия по решению управленческих проблем. |

Источники: [Понкин 2016; Барабашев 2016].

Следует констатировать, что одной из примет последних лет стала всеобщая неудовлетворённость действующими системами государственного и регионального управления, говорящая о падении их эффективности.

Совершенствование государственного управления входит в число ключевых задач развития Российской Федерации в настоящее время. Российские проблемы реформирования государственного аппарата имеют двойственную природу: с одной стороны, это ответ на вызовы наступившего XXI века; с другой – насущная необходимость решения вопросов, связанных с приведением в соответствие новых реалий в сфере рыночной экономики и принципов демократизации общественной жизни в России с новациями государственного устройства страны [Ирхин 2007].

<sup>1</sup> См.: <http://docplayer.ru/45759263-Gosudarstvo-kak-platforma.html> [Дата посещения: 22.04.2018].

Необходимость анализа и оценки результативности государственного управления как на федеральном, так и на региональном уровнях актуализирует проблему поиска оптимальной модели управления, которая бы соответствовала тенденциям современной реальности и запросам общественности.

## Метод и организация исследования

Общеметодологическим основанием для проведения исследования по выявлению факторов, препятствующих результативности регионального администрирования, являются структурно-функциональный, синхронно-сравнительный, системный анализ с моделированием организационно-управленческих процессов, а также индексный, графический, аналитико-информационный, метод группировок, прогнозирование и другие методы. Из специальных методологических подходов использованы социологический, синергетический и системный. В частности, в ходе сбора эмпирических данных применены репрезентативные данные социологических исследований федерального, межрегионального и регионального уровней.

В связи с упомянутой выше проблемой неудовлетворённости системой управления в государственном и региональном масштабе (речь идёт об органах власти), А. Г. Тюриков ставит вопрос: «Что нам мешает развиваться и реформироваться, изменять реальность в желаемое будущее?». И предпринимает попытку на него ответить [Материалы... 2017: 567].

В конце 2016 г. экспертное сообщество обсуждало 25-летние итоги гайдаровской экономической реформы. По мнению участников дискуссии, реформа позволила преодолеть системную угрозу распада России, заложила фундамент новой российской государственности и рыночной экономики. Вместе с тем, одним из выводов о том, что реформа была бы более успешна и вывела бы Россию на более устойчивую прогрессивную траекторию развития, является признание факта, что власть не смогла объяснить населению суть реформы и включить его в процесс изменений. Для успеха был необходим другой уровень и качество контакта между властью и народом. Необходимо было не только взять ответственность на себя, но и разделить, поделить её с обществом. Речь идёт о солидарном капитале, доверии и солидарности в обществе по поводу цели, ресурсов, рисков, процедур и результатов реформ [Материалы... 2017].

Оглянувшись на несколько лет назад, можно проанализировать успешность той или иной стратегии, принятой в государстве. Эффект тот же: имитация обсуждения с претензией на всестороннюю экспертность, но опять без общества, без задействования социального капитала, без включения всех

заинтересованных акторов. Это подтверждается следующими эмпирическими результатами. Эксперты Центра стратегических разработок (ЦСР) провели исследование в 2016 г., по результатам которого озвучены главные причины провала прежних стратегий России. Главная проблема – имитация их исполнения: стратегия-2020 выполнена на 29,5%, а стратегия-2010 – на 39%, национальные проекты – до 30%<sup>1</sup>. Барьерами, которые обусловили такую провальную ситуацию, являются, по мнению экспертов, неверные цели и формальное исполнение стратегий. Мы же отметим ещё и слабую социально-технологическую восприимчивость системы государственного управления.

Характерной чертой государственного и муниципального управления в России, затрудняющей внедрение социально-технологических процедур, является недостаточная целесообразность действий, дефицит стратегического мышления, ориентация в большинстве случаев на ситуацию, но не на перспективу [Бабинцев 2007].

Для более детального анализа изучения вопроса нами было инициировано межрегиональное социологическое исследование на тему «Анализ факторов, способствующих либо препятствующих результативной деятельности региональных органов власти и управления (2016–17 гг.)». Цель исследования – выявить факторы, в той или иной мере влияющие на результативность деятельности региональных органов власти и управления. В ходе социологического исследования было проведено анкетирование 100 экспертов из 5-ти регионов ЦФО (Белгородская, Курская, Липецкая, Брянская и Орловская области). В основе полученных данных лежат субъективные оценки экспертов. Большинство вопросов анкеты сформулированы в виде 5-ти балльной шкалы. Подбор экспертов начался в ноябре 2016 г. К участию в опросе были приглашены прежде всего руководители структурных подразделений региональных органов власти и управления.

## В поисках новой модели государственного управления

Необходимость анализа и оценки результативности государственного управления, как на федеральном, так и на региональном уровнях вызвана поиском оптимальной модели управления.

Согласно результатам экспертного опроса, практики регионального управления отмечают, что результативная деятельность управленческих кадров может выражаться в таких

<sup>1</sup> Ведомости // URL <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2016/12/27/671369-provalu-prezhnih-strategii> [Дата посещения: 22.04.2018].

характеристиках, как: правильная постановка стратегических целей (4,3 балла), принятие обоснованных управленческих решений в интересах граждан (4,2), улучшение качества жизни населения (4,1) (см. рис. 1).



Рис. 1. Распределение ответов на вопрос о том, в чём может выражаться результативная деятельность управленческих кадров региональных органов власти

Полученные данные свидетельствуют о переходе от традиционной бюрократии (governance) к менеджералистской концепции New Public Management. Это означает, что в условиях ограниченности ресурсов функционирования и развития публичный сектор должен обеспечить консолидацию возможностей в стратегически значимых направлениях деятельности.



«В отличие от традиционного государственного администрирования, для государственного менеджмента, если он собирается достичь успеха, неизбежно требуется чувство стратегии» – пишет специалист в области управления Барри Боземан [Bоземан 1991]. Один из подходов к управлению эффективностью и средство стратегического планирования – это форсайт или перспективный анализ. Форсайт полезен для деятельности госорганов, он способствует формированию общего представления о развитии приоритетных направлений системы государственно управления, позволяет мобилизовать интеллектуальный потенциал внешних экспертов. К слову говоря, одной из основных особенностей форсайта является привлечение ключевых экспертов и заинтересованных сторон к реализации форсайт-проекта.

Эксперты подтверждают, что улучшение качества жизни населения как один из базовых приоритетов регионального управления означает необходимость фокусирования на индивидуализированности услуг. Таким образом, гражданин всё в большей мере начинает рассматриваться как клиент и потребитель услуг. И здесь нарастает актуальность смены парадигмы от «нового публичного менеджмента» к «менеджменту публичных ценностей». Менеджмент публичных ценностей по сути является клиентоориентированным подходом, ставящим на первый план степень удовлетворённости «потребителя» качеством оказываемых услуг.

В настоящее время значительно усиливается роль гражданина как заявителя и получателя государственных услуг (customers role). Гражданин всё в большей мере начинает рассматриваться как клиент и потребитель услуг: «правительство не правит, а предоставляет услуги населению», то есть оно берёт на себя роль производителя общественных благ. Само понятие «клиент государственной организации» означает необходимость обеспечить индивидуализированность услуг, повысить их качество, а, следовательно, качество управления [Тютин 2014].

В последнее время стало актуальным говорить о «клиентоориентированном» (сервисном) государстве как о некотором новом этапе развития современного государства, отвечающего самым высоким требованиям развития общества и социальных отношений между населением и правительством. Это подтверждается данными нашего исследования, т. к. эксперты указывают на наличие связи между результативностью регионального управления, принятием обоснованных управленческих решений в интересах граждан и улучшением качества жизни населения.

Одним из факторов успешности движения к желаемой модели взаимодействия государства и общества является «движение навстречу». В частности, государству надлежит освободиться от непомерного бремени всеобъемлющих задач, которые должны (или могут) целиком либо отчасти быть предметом заботы институтов гражданского общества. Сегодня гражданам важно понимать, что государственные органы не только

Менеджмент публичных ценностей по сути является клиентоориентированным подходом, ставящим на первый план степень удовлетворённости «потребителя» качеством оказываемых услуг.

В последнее время стало актуальным говорить о «клиентоориентированном» (сервисном) государстве как о некотором новом этапе развития современного государства, отвечающего самым высоким требованиям развития общества и социальных отношений между населением и правительством.

знают о проблемах и потребностях населения, но и стремятся их оперативно решать. Прежде всего, именно региональным органам власти необходимо реагировать на определённые жизненные ситуации человека – выдачу паспорта, лицензии и т. д. – и пытаться понять, как сократить сроки предоставления таких услуг в несколько раз.

За последние десятилетия российский опыт наглядно показывает зависимость воплощения целей и задач государственного управления от уровня компетентности и профессионализма государственных служащих. Так, согласно проведённому исследованию Санкт-Петербургской школы социальных и гуманитарных наук «Компетентностные профили чиновников в современной России» востребованными (без учёта уровня власти и других факторов) оказались не только узкопрофессиональные компетенции, но и профессионально-социальные, то есть связанные со служением обществу и социальной ответственностью, в том числе ответственностью за принимаемые решения<sup>1</sup>. Среди самых невостребованных компетенций оказались те, что связаны с научно-исследовательской активностью или знанием международных аспектов государственного управления (см. таблицу 2).

Таблица 2

**Профессионально значимые компетенции  
государственных и муниципальных служащих**

| Компетенция                                                                                        | % респондентов, присвоивших компетенции наибольший балл (5) |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|
| <b>Наиболее востребованные профессионально-значимые компетенции гос. и мун. служащих</b>           |                                                             |
| Оценивает последствия своих решений и несет за них ответственность                                 | 84,6                                                        |
| Поступает в соответствии с требованиями профессиональной этики                                     | 77,1                                                        |
| Способен принимать обоснованные управленческие решения, основанные на действующей нормативной базе | 72,9                                                        |
| Умеет искать информацию и проверять ее подлинность                                                 | 68,7                                                        |
| Умеет структурировать и анализировать информацию                                                   | 67,8                                                        |
| Умеет работать в команде и взаимодействовать с другими членами коллектива                          | 67,3                                                        |
| Умеет вести документооборот                                                                        | 66,8                                                        |
| Имеет чувство общественного долга и социальной ответственности                                     | 65,5                                                        |
| Способен к конструктивному взаимодействию с гражданами, общественными институтами и сообществами   | 64,4                                                        |

<sup>1</sup> Научно-образовательный портал Высшей школы управления // URL <https://iq.hse.ru/news/206810612.html> [Дата посещения: 22.04.2018].



Продолжение таблицы 2

| Компетенция                                                                              | % респондентов, присвоивших компетенции наибольший балл (5) |
|------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|
| <b>Наименее востребованные профессионально-значимые компетенции гос. и мун. служащих</b> |                                                             |
| Ориентируется в вопросах международной конкуренции                                       | 30,4                                                        |
| Владеет методикой анализа экономики общественного сектора                                | 29,7                                                        |
| Применяет методы общественных наук в процессе экспертно-аналитических работ              | 26,0                                                        |

Источник: [Кутергина, Санина 2017: 118].

## Заключение

Конечно, степень многообразия объекта государственного управления снизить невозможно (из-за территориальных особенностей России), поэтому необходимо совершенствовать, но не перегружать реформами субъект (органы государственной власти и управления), а искать новые модели.

Но возникает вопрос как это делать? А. В. Кузнецов выделяет три основных пути приведения системы органов государственного управления к необходимой (т. е. оптимальной, подходящей под запросы и ожидания граждан в современных социально-экономических условиях – прим. автора) [Кузнецов 2009]:

- экстенсивный – на основе укрупнения и расширения органов государственного управления;
- интенсивный, приводящий к увеличению объёмов полномочий и нагрузки на органы власти, исполнение которых должно возлагаться на более квалифицированных чиновников;
- сетевой подход, предполагающий перестройку системы вертикального администрирования, основанного на иерархиях, в систему горизонтального управления, а также участия гражданского общества в разработке управленческих решений и обмене знаниями.

Считаем наиболее подходящим третий вариант.

Подводя итог вышесказанному, отметим, что в процессе проектирования результативности государственного (регионального) управления необходимо выделить несколько взаимосвязанных уровней его функционирования.

Институционально-административный уровень, на котором прослеживаются особенности государственного (регионального) управления посредством реализации умного стратегического управления, форсайт-проектов и компетентного подхода.

Социально-технологический уровень, на котором особое значение приобретает возможность делегирования некоторых государственных функций по оказанию государственных и муниципальных услуг частному сектору в целях реализации концепции менеджмента публичных ценностей.

И, главное, – ценностно-мотивационный уровень, на котором крайне важно создать механизмы респонсивного (от англ. «responsiveness» – способность «отвечать» на изменения) восприятия властью сигналов на оперативное решение жизненно важных проблем граждан.

## Библиографический список

Бабинцев В. П. 2007 Противоречия и проблемы процесса технологизации государственного и муниципального управления в регионе // Научные ведомости БелГУ. Серия: Философия. Социология. Право. № 1 (33). URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/protivorechiya-i-problemy-protsessatahnologizatsii-gosudarstvennogo-i-munitsipalnogo-upravleniya-v-regione> [Дата посещения: 20.10.2017].

Барабашев А. Г. 2016. Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // Вопросы государственного и муниципального управления. № 3. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/krizis-gosudarstvennogo-upravleniya-i-ego-vliyanie-na-osnovnye-administrativnye-paradigmy-gosudarstva-i-byurokratii> [Дата посещения: 27.03.2017].

Ирхин Ю. В. 2007. Новое государственное управление и проблемы эффективности госслужбы в современной России // Государственное управление в XXI веке: традиции и новации. 4.1. М.: РОССПЭН, 2007; Научная библиотека диссертаций и авторефератов. URL: disserCat <http://www.dissercat.com/content/institut-gosudarstvennoi-sluzhby-v-usloviyakh-transformatsii-sovremennoi-rossii#ixzz53rnJ7eIZ> [Дата посещения 22.04.2018].

Кузнецов А. В. 2009. Рост многообразия общественных интересов и проблемы государственного управления в информационном обществе // Известия Саратовского университета. Т. 9. Серия: Социология. Политология. Вып. 2. С. 110–114.

Кутергина Е., Санина А. 2017. Компетентностные профили чиновников в современной России // Журнал исследований социальной политики. Т. 15. № 1. С. 113–128. DOI: [10.17323/1727-0634-2017-15-1-113-128](https://doi.org/10.17323/1727-0634-2017-15-1-113-128).

Материалы VII международной социологической Грушинской конференции «Навстречу будущему. Прогнозирование в социологических исследованиях», 15–16 марта 2017 г. / Отв. ред. А. В. Кулешова. М.: АО «ВЦИОМ», 2017. 1886 с.

Понкин И. В. 2016. Теория девиантологии государственного управления: Неопределенности, риски, дефекты, дисфункции и провалы в государственном управлении. М.: Буки-Веди. 250 с.

Тютин Д. В. 2014. Эволюция нового государственного управления: логика эффективности, результативности и менеджмента публичных ценностей // Теория и практика общественного развития. № 5. С. 179–181.

Bozeman B., Straussman J. 1991. Public Management Strategies: Guidelines for Managerial Effectiveness. San Francisco. 214 p.

DOI: 10.19181/vis.2018.25.2.509

## Searching for a New Model of Regional Management

*Nikonova Olesia Vladimirovna*

Postgraduate student, assistant of the Department of Social Technologies, Belgorod State National University, Belgorod, Russia. E-mail: germanova@bsu.edu.ru

**Abstract.** This article examines such an issue as increasing demands towards the efficiency of regional management. Modern society demands not only economic efficiency from the government, but also for its activities to provide serviceable and useful results. The author analyzes certain dysfunctions within the interactions between civic society and authorities, which are a result of non-transparent government, the latter's clumsiness and a certain degree of detachment from the public's interests. The main vector for change is aspiring to debureaucratize governing bodies, and searching for a new model, which would be restricted in its functionality, under full control by civic society, and able to ensure productive development of government and regional management. Otherwise administrations (both on federal and regional levels) will lose their management capacity. This article presents certain results of the author's interregional sociological (expert) survey, dedicated to revealing and analyzing the factors which hamper the effective operation of regional authorities and management. This study exposes mechanisms for neutralizing the main destructive tendencies within the regional management system.

**Keywords:** state administration, civil control, power dysfunction, openness of authority, utility of power, effectiveness of state administration, paradigm of the entrepreneurial state.

## References

Babintsev V. P. Protivorechiya i problemy processa tehnologizatsii gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya v regione [Contradictions and problems of the process of technological development of state and municipal management in the region]. Nauchnye vedomosti BelGU (Seriya: Filosofiya. Sotsiologiya. Pravo), 2007, no. 1 (33) (in Russ.).

Barabashev A. G. Krizis gosudarstvennogo upravleniya i ego vliyanie na osnovnye administrativnye paradigmy gosudarstva i biurokratii [The crisis of public administration and its impact on the basic administrative paradigms of the state and bureaucracy]. Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya, 2016, no. 3 (in Russ.).

Bozeman B., Straussman J. Public Management Strategies: Guidelines for Managerial Effectiveness. San Francisco, 1991. 214 p.

Irhin Y. V. Novoe gosudarstvennoe upravlenie i problemy effektivnosti gossluzhby v sovremennoy Rossii [New state management and problems of efficiency of civil service in modern Russia]. Gosudarstvennoe upravlenie v XXI veke: traditsii i novatsii. Moscow, Rosspen, 2007 (in Russ.).

Kutergina E., Sanina A. 2017. Kompetentnostnye profili chinovnikov v sovremennoy Rossii // Zhurnal issledovaniy sotsial'noy politiki. T. 15. № 1. S. 113–128.

Kuznetsov A. V. Rost mnogoobraziya obschestvennykh interesov i problemy gosudarstvennogo upravleniya v informatsionnom obschestve [Growing diversity of public interests and the problems of public administration in the information society]. Izvestiya Saratovskogo universiteta, 2009, vol. 9 (Seriya: Sotsiologiya. Politologiya). Release 2, pp. 110–114 (in Russ.).

Materialy VII mezhdunarodnoy sotsiologicheskoy Grushinskoy konferentsii «Navstrechu buduschemu. Prognozirovaniye v sotsiologicheskikh issledovaniyakh» [Materials of the VII international sociological Grushin conference “Towards the future. Forecasting in sociological research”], march 2017. Ed. by A. V. Kuleshova. Moscow, WCIOM (RCRPO) publ., 2017. 1886 p. (in Russ.).

Ponkin I. V. Teoriya deviantologii gosudarstvennogo upravleniya: Neopredelionnosti, riski, defekty, disfunktsii i provaly v gosudarstvennom upravlenii [Theory of deviantology of public administration: uncertainties, risks, defects, dysfunctions and dips in public administration]. Moscow, Buki-Vedi, 2016. 250 p. (in Russ.).

Tiutin D. V. Evoliutsiya novogo gosudarstvennogo upravleniya: logika effektivnosti, rezul'tativnosti i menedzhmenta publichnykh tsennostey [Evolution of New Public Administration: The Logic of Efficiency, Efficiency and Management of Public Values]. Teoriya i praktika obschestvennogo razvitiya, 2014, no 5. pp. 179–181 (in Russ.).