

УДК 32

## Проблемы эффективности политико-административного управления в России второго десятилетия XXI века

**Яценко Инга Александровна**

Соискатель,

Институт философии Российской академии наук,  
109240, Российская Федерация, Москва, ул. Гончарная, 12/1;  
e-mail: inga.yatsenko@yandex.ru

### Аннотация

В статье совершена попытка объединить достижения политической мысли по тематике исследования политических сетей и результаты последних исследований в области государственного управления с целью выработки новых подходов и методов повышения эффективности политико-административного управления как базового элемента политического процесса.

Актуальность работы обусловлена последними изменениями управленческой парадигмы в России, основанной на переходе к системе проектного управления.

Выделены общие типы транзакционных издержек функционирования политико-административной системы, описаны факторы, осложняющие формирование эффективной политико-административной структуры на основе «сетевой» парадигмы в России.

### Для цитирования в научных исследованиях

Яценко И.А. Проблемы эффективности политико-административного управления в России второго десятилетия XXI века // Теории и проблемы политических исследований. 2019. Том 8. № 3А. С. 89-95.

### Ключевые слова

Политический процесс, политическая система, политико-административное управление, политические сети, политическая модернизация, государственное управление.

## Введение

Модернизация российской политической системы, осуществляемая в духе консервативного обновления, за первые десятилетия XX века демонстрирует «маятниковый» характер как политического, так и административного управления. В рамках административной реформы маятниковый тип структурирования выражается в объединении, разделении, ликвидации и реструктуризации одних и тех же ведомств с разницей в несколько лет, продолжается политика «нащупывания» оптимального соотношения служащих. Примерами такой тенденции в системе принятия политических решений могут выступать: возврат в 2012 году к системе выборов глав субъектов и избранию в рамках представительства одномандатных округов депутатов Государственной Думы Российской Федерации шестого созыва и маятниковость механизма выбора/назначения руководителей субъектов.

### Единство политического и административного управления

Следуя О.Ф. Шаброву и определяя политическое управление как функционирование в обществе таких политических механизмов, в которых субъекты и объекты связаны отношениями управления – власти и обратной связи, можно определить наличие трансакционных издержек создания и функционирования политических институтов. Мерилом же эффективности управления – пропорциональное снижение таких издержек в зависимости от применяемых технологий [Шабров, 2014, 11].

В настоящее время понятия политического и административного управления неотделимы и составляют основу политического процесса, что и привело к формированию понятия политико-административного управления.

По мнению автора политико-административное управление как предмет исследования приобрел важность в качестве ответа на проблему трансакционных издержек в политико-административной системе, в особенности с переходом на применение методов проектного государственного управления и формирования устойчивых политико-административных сетей.

### Типичные проблемы политико-административного управления

В упрощенном виде всю совокупность таких издержек в политико-административной системе можно представить в виде блоков:

- издержки доступа к информации, обусловленные неравноправием различных субъектов;
- управленческие издержки в виде искажений в конечной постановке задач в зависимости от сложности и разветвленности структуры;
- наличие структурных «провалов» или «наложений», обусловленных или отсутствием управленческой компетенции всех ведомств в отношении определенной сферы, или дублированием функционала и различными правовыми коллизиями;
- феномен превышения затрат на институциональную корректировку над затратами создания новой институциональной структуры;
- издержки отсутствия баланса в степени предоставления свободы принятия решений и уровнем осознанности и готовности субъектов к эффективному использованию ресурсов;
- наличие у каждого актора индивидуальной системы приоритизации.

Отрыв политической науки от изучения государственного управления ведет к гипертрофии первой, оставляя в тени ее публично-правовой характер. Политико-административная

структура, в свою очередь, является комплексом устойчивых взаимосвязей между основными элементами ветвями государственной власти, институтами государственного управления и внешней по отношению к ним среды.

Преодоление дискретности выработки политических решений и их реализации в виде дихотомии политика/администрирование является одним из способов снижения транзакционных издержек и обеспечения последовательности государственного курса на формирование стабильности и политического порядка.

Относительно новый термин «политико-административная» сеть определяют как «относительно устойчивую систему неиерархических отношений в определенной функциональной области политики и/или государственного управления, объединяющую разнообразных государственных и/или негосударственных акторов на основе ресурсной взаимозависимости и в целях реализации их взаимного интереса за счет использования формальных и неформальных коммуникаций» [Викторова, 2009, 68].

В исследованиях Т.А. Журавлевой [Журавлева, 2015, 163] и Д.А. Тезадовой [Тезадова, 2015, 199] указывается на роль тех или иных типов политико-административных сетей в различных этапах принятия управленческих решений. Так, на этапе формирования публичной повестки дискурсивные и проблемные сети выполняют функции мобилизации заинтересованных групп, на этапе разработки политики проблемные сети участвуют в выработке инструментов, на этапах координации и реализации политики и политические сообщества и внутригосударственные сети мобилизуют участников политического процесса в целях реализации, на этапе оценки и мониторинга экспертные сети и НКО осуществляют функции мобилизации участников в целях такой оценки.

Различному этапу принятия управленческих решений соответствует работа различного типа сетей, акторов и механизмов управления таковыми.

В основе формирования той или иной политико-административной сети может лежать различный принцип основания.

Во-первых, некоторые сети могут формироваться на основе «пространственного» принципа, в который могут быть включены факторы принадлежности той или иной территории, институту, конкретному органу власти или структуре.

Во-вторых, причиной формирования политико-административной сети может явиться необходимость лоббирования конкретного решения, которое может объединять представителей различных структур, включать личные интересы акторов, в том числе латентные или коррупционные, а также использование «грязных» административных технологий.

В-третьих, наиболее конструктивным и эффективным основанием для формирования политико-административной сети является наличие «проблемного» поля, задачи, в решении которой заинтересованы представители различных сил, для всех из которых такое решение будет иметь положительный эффект в собственной сфере деятельности. Такие политико-административные сети отличаются высоким качеством и продуктивностью внутренней работы, качеством готового продукта в результате принятия решений за счет наличия в структуре сети акторов с высоким экспертным потенциалом и знанием предмета.

В-четвертых, с развитием современных технологий, а также формированием «открытых государств» и переходом органов власти на новый формат взаимодействия с общественностью, популярность приобретают новые формы сетевого взаимодействия, при котором в процесс принятия решений вовлечены лица, не представляющие какие-либо институционализированные структуры, способствующие обратной связи населения с управленческой элитой.

Следует отдельно отметить, что эффективное функционирование сетей в немалой степени обусловлено наличием неформальных связей, что является основой консенсуса и экономии времени при взаимодействии разветвленных крупных вертикальных структур. Взаимодействие в политико-административных сетях при принятии решений в сфере государственного управления осуществляется преимущественно на основе координации [Шерстобитов, 2014, 151].

### **Проблемы формирования эффективных политико-административных сетей в современной России**

Формирование политико-административной структуры на основе «сетевой» парадигмы в России осложнено рядом факторов.

Во-первых, российская модель управления является результатом долгого доминирования государственного аппарата над социально-политическими институтами в принятии решений.

Во-вторых, политические роли акторов не структурированы и часть взаимозаменяемы.

В-третьих, современный политический диалог характеризуется имманентно присущей конфликтностью, вызванной системными социальными изменениями конца XX века, приведшими к новой поляризованной стратификационной структуре общества [Смольянов, 2017, 158].

По мнению А.Ахиезера российское общество является обществом промежуточной цивилизации, которое «вышло за рамки традиционности, но так пока и не смогло перешагнуть границы либеральной цивилизации» [Ахиезер, 1993, 12].

Однако последние структурные изменения Правительства Российской Федерации и переход на проектную форму управления делают концепцию политико-административной сети наиболее реалистичным инструментом как описания, так и реализации государственной политики в Российской Федерации в настоящее время. Кроме того, современной особенностью рекрутирования политических и административно-управленческих кадров является взаимное черпание ресурсов. Такая система имеет ряд плюсов, главным из которых является последовательность в формировании и претворении в жизнь государственного курса, что обеспечивается ротацией одних и тех же лиц на различных должностях то в среде политической элиты, то в среде современной российской бюрократии. Однако среди отрицательных черт очевидна замкнутость системы для вхождения новых элементов, в том числе молодых профессионалов, еще не обросших сетевыми связями и не имеющих протекции, и старение политической и бюрократической элиты.

Транзакционные издержки современной российской политико-административной системы можно подразделить на 4 типа:

1. рентоориентированность акторов политического процесса;
2. низкий уровень компетенции современного российского чиновничьего аппарата;
3. отсутствие здорового общественного заказа;
4. несоответствие применяемых методов управления уровню развития управляемой системы.

Отдельно можно выделить такие проблемы формирования коммуникационных способностей политико-административных институтов в современной России:

- отсутствие прочных и стабильных связей между публичными акторами;
- коммуникационные взаимодействия выполняют чаще всего лишь функцию передачи информации, обмен ресурсами практически не осуществляется;

- представители политических акторов, являющиеся источником принятия решений, непубличны.

Потребность в целенаправленном проектировании сетевых структур с участием негосударственных акторов – явление современности, обусловленное необходимостью оптимизации государственного управления в условиях рассредоточения власти между многими политическими субъектами, объединение ресурсов которых возможно не только на принудительной, но и на партнерской основе [Михайлова, 2015, 5].

На сегодняшний день латентные и полутеневые практики принимаются как онтологическое свойство политического процесса, что в свою очередь означает наличие изъянов в организации государственного управления.

### **Заключение. Основные направления повышения эффективности политико-административного управления в России**

В условиях российской политической действительности разработка государственной политики и политического курса страны в различных отраслях тесно взаимосвязаны и взаимообусловлены. Проблема бюрократического прохождения проектов нормативных актов зачастую затягивается на года, десятилетия. Это связано, в том числе с усложнением организации структур и диверсификацией систем связей, так как хотя материальные ресурсы продолжают определять возможность для государства осуществлять свои функции, все большее значение приобретают неосязаемые факторы человеческой деятельности [Сморгунов Л.В., 2015, 6].

На компенсацию накопленных политико-административных проблем направлена популярная модель проектного управления, которая в настоящее время активно внедряется во всех органах исполнительной власти. Имея в своей основе лучшие достижения современной науки управления, такой менеджеристский подход пока выступает чем-то чуждым для ветви власти и больше походит на заимствование технологий из бизнеса. Развитие данной линии может иметь своим результатом при различных условиях или прорыв в современном российском государственном управлении или очередную формализацию и дополнительное заполнение чиновничьих таблиц, не имеющих под собой содержания и направленных на удовлетворение необходимости регулярной отчетности.

Эффективное формирование устойчивых политико-административных сетей, придающих новый облик современной российской политико-административной структуре, возможно путем последовательного внедрения принципа принятия решений на основе коллегиально выработанной позиции с обязательным привлечением экспертной среды, при одновременном повышении как требований, так и статуса и социально-экономических гарантий для отечественного чиновничьего класса.

### **Библиография**

1. Ахиезер А.С. Российский либерализм перед лицом кризиса//Общественные науки и современность 1993. № 1, С. 12-21.
2. Смольянов Г.И. Факторы социальной депривации и их влияние на политические процессы в России [Текст] : монография /Министерство образования и науки Российской Федерации, Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования "Донской государственный технический университет". - Ростов-на-Дону : ДГТУ, 2017. - 158 с.

3. Шабров О.Ф. Политико-административное управление в Российской Федерации: состояние и актуальные проблемы // *Власть*. - 2004. - №11, С. 9-17.
4. Шерстобитов А.С. Координация как механизм коллективного действия в городских политических сетях (на примере Санкт-Петербурга) // *Среднерусский вестник общественных наук*. - 2014. - № 5 (35). - С. 148-153.
5. Викторова З.С. Сетевой подход как методология исследования процесса принятия государственных решений : диссертация ... кандидата политических наук : 23.00.01 [Место защиты: Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова]. - Москва, 2009. – 136 с.
6. Михайлова О.В. Сетевая архитектура государственного управления : проблемы концептуализации и практики : диссертация ... доктора политических наук : 23.00.02 [Место защиты: Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова]. - Москва, 2015. – 335 с.
7. Журавлева Т.А. Управление политико-административными сетями : диссертация ... кандидата политических наук : 23.00. [Место защиты: Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова]. - Москва, 2016. - 163 с.;
8. Тезадова Д.А. Теоретические аспекты исследования сетевых структур в выработке публичной политики. 2015. №4, Стр. 198-205
9. Сморгун Л.В. Государственное управление в XXI веке. Секция 13. Политико-административные механизмы развития Российского федерализма [Текст]: материалы 13-й международной конференции, май 2015 / Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова, Факультет государственного управления. - Москва : Книжный дом Университет: Университетская книга, 2016 - 66 с.

## **Political and administrative management problems in Russia of second decade of the XXI century**

**Inga A. Yatsenko**

Applicant,  
Institute of Philosophy of the Russian Academy of Sciences,  
109240, 12/1, Goncharnaya st., Moscow, Russian Federation;  
e-mail: inga.yatsenko@yandex.ru

### **Abstract**

The object of the article is the modern political process in Russia. The subject is the political and administrative system of Russia of the last twenty years. The article describes the main problems of modern political and administrative management. The main factors complicating the formation of effective political and administrative networks in Russia of the last twenty years are determined. 4 types of costs of political and administrative management in Russia are defined: rent orientation of actors in the political process; low level of competence of the modern Russian bureaucracy; the lack of a healthy social order; discrepancy of the applied methods of management to the level of development of the controlled system.. The main directions of increasing the efficiency of political and administrative management in modern Russia are revealed. Particular attention is paid to the need to provide a system of support for political and administrative decisions on the basis of broad participation of the expert and scientific environment.

### **For citation**

Yatsenko I.A. (2019) Problemy effektivnosti politiko-administrativnogo upravleniya v Rossii vtorogo desyatiletiya XXI veka [Political and administrative management problems in Russia of second decade of the XXI century]. *Teorii i problemy politicheskikh issledovaniy* [Theories and Problems of Political Studies], 8 (3A), pp. 89-95.

---

**Keywords**

Political process, political system, political and administrative management, political networks, political modernization, public administration.

**References**

1. Akhiezer A. S. Russian liberalism in the face of crisis//Social Sciences and modernity 1993. No. 1, Pp. 12-21.
2. Smolenov G. I. Factors of social deprivation and their influence on political processes in Russia [Text] : monograph/ Ministry of education and science of the Russian Federation, Federal state budgetary educational institution of higher professional education "don state technical University". - Rostov-on-don : DSTU, 2017. 158 p.
3. Shabrov O. F. Political and administrative Department in the Russian Federation: the state and current problems // Power. - 2004. No. 11, Pp. 9-17.
4. Sherstobitov A. S. Coordination as a mechanism of collective action in urban political networks (on the example of St. Petersburg) // Srednerussky Vestnik social Sciences. - 2014. - № 5 (35). - P. 148-153.
5. Viktorova Z. S. Network approach as a research methodology of the state decision-making process: dissertation ... candidate of political Sciences: 23.00.01 [Place of defense: Moscow. GOS. Univ.im. M. V. Lomonosov]. - Moscow, 2009. – 136 p.
6. Mikhailova O. V. Network architecture of public administration: problems of conceptualization and practice: thesis ... Doctor of Political Sciences: 23.00.02 [a protection Place: Mosk. GOS. Univ.im. M. V. Lomonosov]. - Moscow, 2015. – 335 p.
7. Zhuravleva T. A. Management of political and administrative networks: thesis ... candidate of political science: 23.00. [Place of protection: Mosk. GOS. Univ.im. M. V. Lomonosov]. - Moscow, 2016. - 163 p.;
8. Tezadova D. A. Theoretical aspects of research of network structures in the development of public policy. 2015. No. 4, Page 3. 198-205
9. Smorgunov L. V. Public administration in the XXI century. Section 13. Political and administrative mechanisms for the development of Russian federalism [Text]: proceedings of the 13th international conference, may 2015 / Lomonosov Moscow state University, Faculty of public administration. - Moscow: University Book house: University book, 2016 - 66 p.