



*Оксана ГАМАН-ГОЛУТВИНА,
доктор политических наук,
профессор МГИМО (У) МИД РФ*

РОЛЬ ГОСУДАРСТВА В КОНТЕКСТЕ РЕФОРМ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: РОССИЙСКИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ*

Ключевые слова: государство; государственная служба; реформирование; административная реформа; органы исполнительной власти; субъекты предпринимательства.

Российская бюрократия на протяжении столетий являлась излюбленной мишенью писателей-сатириков, среди которых нельзя не упомянуть Н. Гоголя и М. Салтыкова-Щедрин. Однако суждения сатириков, при всем их обличительном пафосе и справедливости, не всегда точны. Не случайно другой великий русский писатель Ф. Достоевский отмечал: на бюрократию обычно смотрят как на творца мертвой рутины. Однако не кто иной, как русская бюрократия 200 лет несла на себе тяжесть управления огромной империей. Знаменательны также суждения других наблюдателей. Например, М. Палеолог, французский посол при дворе Николая II, в своих воспоминаниях весьма неоднозначно характеризовал деятельность Временного правительства (сменившего классическое бюрократическое правительство), в состав которого входили те, кому он, безусловно, симпатизировал: «Понимание общих идей и знание политических систем недостаточны для управления человеческими делами: здесь необходим еще практический смысл, интуитивное понимание возможного и необходимого, быстрота решений, твердость плана,

понимание страстей, обдуманная смелость – все качества, которых... лишены «кадеты», несмотря на их патриотизм и добрые намерения» [1, 215–216].

Близкое по смыслу суждение принадлежит Р. Пайпсу, который в фундаментальном труде «Русская революция» весьма критически оценивал деятельность Временного правительства как правительства интеллигентов из внебюрократической среды, пришедшего на смену имперской бюрократии. Дореволюционная русская интеллигенция, констатировал он, «считала само собой разумеющимся, что русская бюрократия – это стадо тщеславных и алчных тупиц. Однако последующие события продемонстрировали ошибочность интеллигентских представлений, ведь, придя к власти в феврале 1917 года, они за каких-нибудь два, от силы четыре месяца дали распасться государству и обществу – тому самому государству и тому самому обществу, цельность которых бюрократы все же худо-бедно сохраняли на протяжении веков» [2, 80].

Советский период отечественной истории характеризовался значительным укреплением – численным и статусным – бюрократии, высший эшелон которой конституировал себя в качестве политической элиты. Впрочем, однозначная оценка советской бюрократии вряд ли адекватна; скорее, речь идет о сочетании противоречивых тен-

* Початок. Закінчення статті читайте у «Віснику Національної академії прокуратури України» № 1 (17)'2010. Статтю підготовлено в рамках проекту РГНФ № 09-03-00349а.

денций в эволюции управленческого аппарата. С одной стороны, уместно вспомнить позицию Й. Шумпетера, убежденного, что общество государственного социализма невозможно без бюрократии [3, 276]. С другой, как и всякая монополия, бюрократическая тотальность имманентно несла в себе предпосылки разрастания и неэффективности [4, 359].

Постсоветский этап эволюции политико-административного управления в России был ознаменован активными усилиями по укрощению отечественной бюрократии. В качестве важнейшего инструмента достижения эффективности управления в современной Российской Федерации предполагалась административная реформа (АР). Как известно, суть АР в Российской Федерации – в комплексной трансформации системы органов государственного управления с целью обеспечения их большей гибкости и эффективности. АР предполагает реформу госслужбы (включая комплекс аспектов, связанных с приемом на госслужбу, оплатой труда, системой подготовки и продвижения кадров и т. п.), бюджетную реформу (переход от сметного принципа финансирования министерств и ведомств к программно-целевому финансированию по результатам) и трансформацию системы органов исполнительной власти, которую зачастую имеют в виду прежде всего, говоря о содержании АР. Предметом рассмотрения нашей статьи являются преимущественно концептуальные аспекты реформирования государственной службы и изменение роли государства в контексте этого процесса.

Попытки реализовать АР продолжают уже несколько лет. В 1997 году по распоряжению Президента РФ Б. Ельцина была образована комиссия, разработавшая концепцию АР под руководством М. Краснова. Итоги работы комиссии получили одобрение и были озвучены в Послании Президента РФ Федеральному Собранию в 1998 году. Однако концепция АР не была реализована, что обусловлено, по мнению разработчиков, аппаратными причинами.

После избрания В. Путина Президентом РФ был издан Указ № 824 от 23 июля 2003 года «О мерах по проведению админи-

стративной реформы в 2003–2004 годах». Эти меры были направлены на повышение эффективности деятельности системы федеральных органов исполнительной власти, на создание благоприятных условий для реализации субъектами предпринимательства своих прав и интересов.

В качестве приоритетных направлений административной реформы были определены: ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования; исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти; развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики; организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственных организациями услуг гражданам и юридическим лицам; завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ; оптимизация деятельности федеральных органов исполнительной власти в регионах.

С целью реализации Указа Президента Правительством РФ была образована Комиссия по проведению административной реформы. Основными вехами в осуществлении реформы стали ликвидация избыточных госфункций (из подвергшихся ревизии 5 тыс. функций 20% были признаны избыточными, еще 30% – нуждающимися в уточнении); разделение ведомств на правоустанавливающие, правоприменительные и надзорные с образованием трехзвенной структуры правительства (министерства, службы, агентства); сокращение числа министерств с 23 до 14. Осенью 2004 года Министерством экономического развития и торговли в правительство РФ был внесен проект Федеральной целевой программы «Административная реформа», который после 8 месяцев обсуждения был отклонен и заменен одобренной осенью 2005 года концепцией АР с принятием плана ее реализа-

ции в 2006–2008 годы. В настоящее время основными направлениями работы выступают разработка стандартов и регламентов оказания госуслуг.

Стремление осуществить AP в России соответствует идеям и практике совершенствования государственного управления в мире. В период с середины 1980-х до конца 1990-х годов в нескольких десятках стран был реализован значительный объем широкомасштабных и комплексных программ реформирования системы государственного управления на основе концепции теории Нового государственного управления (New Public Management). Ключевыми целями реформ госуправления стали снижение государственных расходов, повышение способности государства к развитию и реализации политики, улучшение выполнения государством функций работодателя, повышение качества предоставления услуг и укрепление доверия к власти со стороны частного сектора и общества. Смысл реформ в отходе от веберовской модели рациональной бюрократии как не соответствующей потребностям постиндустриального развития, информационного общества. Как известно, ключевыми характеристиками рациональной бюрократии по М. Веберу являются четкая регламентация компетенции, жесткая иерархия бюрократических структур, исключительно письменное делопроизводство с последующим хранением, обязательная квалификация бюрократического аппарата в сфере административного управления.

Широкомасштабные реформы системы госуправления в мире обусловлены целым рядом причин, среди которых следует назвать прежде всего глубинные сдвиги в системе социальных связей и технологической организации современного общества. Связь реформ госуправления с глобальными технологическими сдвигами не случайна: смена технологических парадигм, как правило, сопряжена с трансформациями инструментов управления, и прежде всего госуправления.

Изыскания американских политологов в области анализа истории госслужбы в США показали, что все ее реформы совпадали по времени с новыми технико-экономическими парадигмами. По существу, именно тех-

нико-экономические изменения в сочетании с социальными сдвигами вызвали в США реформу госслужбы, которая представляла собой попытку правительства разработать новые модели отношений с гражданским обществом в ответ на новые технико-экономические парадигмы [5]. Упомянутая закономерность, несомненно, характерна не только для США. Формирование в последней четверти XX века инфраструктуры информационного общества, пусть даже неравномерное как с точки зрения качества, так и с точки зрения плотности, конфигурации и роли информационных сетей, определило постепенный переход от иерархически организованных структур управления к сетевому принципу.

Ключевой целью реформ госуправления в мире стало существенное изменение технологий реализации функций государства в современном обществе. Известно, что в течение последних десятилетий XX века сосуществовали различные концепции государства. Среди них:

а) государство благосостояния, предоставляющее обществу широкий спектр услуг; при этом приоритет отдается государственному производству услуг и государственному регулированию процессов решения общественных проблем;

б) «малозатратное государство», исходящее из примата решения общественных проблем частным сектором; при этом роль государства ограничена выполнением своих основных задач;

в) государство – партнер по переговорам с бизнесом и обществом.

Попыткой синтеза перечисленных подходов стала концепция «активизирующего государства», которая легла в основу философии реформ госуправления в соответствии с моделью Нового государственного управления (НГУ). Эта концепция по-новому определяет отношения между государством и гражданами: от опеки оно переходит к партнерским отношениям. Государство инициирует процессы решения общественных проблем и выступает в роли посредника, устанавливает пределы ответственности граждан в этих рамках. Таким образом, важнейшими функциями государства становятся

ся инициирование, активизация и стимулирование [6].

Сутью реформирования госслужбы в духе НГУ в конечном счете стало делегирование ряда функций, осуществлявшихся государством, рыночным структурам, широкомасштабная маркетизация госуправления, которая предполагает полиаспектное распространение оснований коммерческой деятельности на сферу госуправления. Глубинная трансформация системы госуправления на новых принципах повлекла за собой изменение принципов работы госаппарата: в оборот вошли свойственные рынку категории (прибыль, издержки, конкуренция, расчет затрат и т. д.)^{*}.

Другим важнейшим аспектом НГУ является привлечение самодеятельных общественных организаций к осуществлению ряда функций, выполнявшихся ранее государством.

Целью реформ госуправления в соответствии с моделью НГУ стало обеспечение большей эффективности, гибкости, прозрачности связей государства с гражданами – потребителями госуслуг. По существу, НГУ представляет собой революцию в воззрениях на государство, которое из всеохватного Левиафана предстает поставщиком услуг. На место интерпретации государства как средоточия мирового разума и творца истории в гегелевском духе приходит сервисный подход, представляющий государство в качестве организации, ориентированной на оказание услуг гражданам. «Современное государство не должно само выполнять все стоящие перед ним задачи, но оно обязано обеспечить выполнение этих задач. Речь идет о новом разделении ответственности между государством и обществом. Вопрос состоит в том, какие задачи должно выполнять само государство и какие могут и должны выполняться негосударственными институтами», – отмечают эксперты [6]. Стратегические функции ос-

таются за госаппаратом, тогда как остальные функции, связанные с обслуживанием и ранее осуществлявшиеся государством, возлагаются на коммерческие структуры.

Следует подчеркнуть, что революция во взглядах на роль госуправления совершилась не вдруг. Ей предшествовало, с одной стороны, осознание непомерной дороговизны и громоздкости welfare states, избыточной численности госаппарата. С другой стороны, возросла эффективность структур гражданского общества. Конечно, классические каноны веберовской бюрократии, такие как рациональность, ориентация на формализованные процедуры, прозрачность, четкость, подотчетность обществу, устойчивость по отношению к коррупционным практикам, остаются в силе.

Но в рамках концепции «активизирующего государства» появляется новое понимание государственного управления. Во-первых, государство выступает как институт, обеспечивающий производство и предоставление определенных услуг. Во-вторых, оно создает необходимые рамки для процессов общественной активности и побуждает граждан к самостоятельному решению проблем. В-третьих, оно является институтом надзора (осуществляемого на основе установленных правил) за общественной и, прежде всего, экономической деятельностью. Наконец, в-четвертых, государство производит работы и услуги для общества, если это диктуется, например, вопросами безопасности и если государство может это сделать с меньшими затратами, чем другие производители.

По существу, парадигма НГУ исходит из презумпции приоритета негосударственного сектора: если некие функции могут выполнить негосударственные органы, государство не имеет права вмешиваться. Модель «активизирующего государства» опирается на содержащуюся в концепции НГУ модель поручительства, согласно которой госучреждения разделяются на две большие группы – «заказчиков» и «исполнителей» заказов. Политические институты, административное руководство выступают в роли поручителей, являясь заказчиками или покупателями услуг для граждан.

^{*} Нельзя не заметить, что упомянутые подходы весьма органичны для концепции минимального государства Р. Нозика [см.: Nozick R. *Anarchy, State and Utopia*. New York. 1974].

Поставщики услуг для граждан (исполнители поручений) внутри управления конкурируют с поставщиками услуг вне управления (государственными, коммерческими или общественными организациями) за получение заказов на услуги. Эта функция «поручительства» усиливает ориентацию на конкуренцию органов управления и в то же время открывает возможность в большей мере привлекать граждан и общественные группы к производству и предоставлению услуг. Таким образом, модель «активизирующего государства» включает три элемента: а) предоставление гарантий и разделение ответственности; б) активизация граждан и общества в целом; в) эффективность и экономичность [6].

Естественно, трансформация системы в более гибкую предусматривает подготовку кадров управления на новых принципах и постоянную переподготовку кадров как условие их соответствия меняющейся среде управления. «Обновленная модель управления меняет прежние представления о государственной службе. Отныне основным критерием работы госчиновника являются не столько его образовательный ценз и опыт работы, сколько достигнутые результаты» [7]. Постоянная переподготовка кадров управления и изменение мотивации и

технологии их работы предстают предпосылкой, а также основой модернизации управления. Условиями успешного руководства все больше становятся личная инициатива, активизация работы подчиненных, делегирование им полномочий [7].

Реализация реформ госуправления в различных странах осуществлялась с учетом особенностей национальных моделей государственной службы.

Говоря об итогах реформ госуправления, нельзя не упомянуть об издержках. В частности, в ходе реформ системы государственного управления в Великобритании и США обнаружилось противоречие между нерыночной по своей природе государственной службой и ее реорганизацией на рыночной основе. В Германии отмечается значительное сокращение объема госуслуг в ходе сокращения кадров и т.д.

В связи с издержками специалисты, включая экспертов Всемирного банка, которые готовили материалы для Комиссии Правительства РФ по обобщению опыта реформ НГУ, сдержанно оценивают результаты реформ в различных странах, отмечают неоднозначность ряда достигнутых результатов, их ограниченный характер по отношению к поставленным целям.

Список использованных источников:

1. Палеолог М. Царская Россия во время мировой войны / Палеолог М.; пер. с фр. – [2-е изд.]. – М.: Международные отношения, 1991. – 240 с. – (Россия в мемуарах дипломатов).
2. Пайпс Р. Русская революция: в 2 т. / Р. Пайпс – М.: РОССПЭН, 1994. – Т. 1. – 400 с.
3. Шумпетер Й.А. Капитализм, Социализм и Демократия / Шумпетер Й.А.; [пер. с англ. / предисл. и общ. ред. В.С. Автономова]. – М.: Экономика, 1995. – 540 с.
4. Гаман-Голутвина О.В. Политические элиты России: Вехи исторической эволюции / Гаман-Голутвина О.В. – М.: РОССПЭН, 2006. – 446 с.
5. Кил Л., Элиот И. Экономические циклы и реформа государственной службы в США / Л. Кил, И. Элиот // Реформы государственного управления накануне третьего тысячелетия: сб. статей. – М.: РАГС, 1999. – С. 58–59, 61.
6. Райнхард К. Реформирование государственного управления. Концепция активизирующего государства / Райнхард К. // Реформы государственного управления накануне третьего тысячелетия: сб. статей. – М.: РАГС, 1999. – С. 8–10.
7. Пичас Р. Законодательство о госслужбе в свете нового государственного менеджмента / Пичас Р. // Реформы государственного управления накануне третьего тысячелетия: сб. статей. – М.: РАГС, 1999. – С. 20, 23.

Оксана ГАМАН-ГОЛУТВИНА

**РОЛЬ ГОСУДАРСТВА В КОНТЕКСТЕ РЕФОРМ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ:
РОССИЙСКИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ**

Резюме

Рассматриваются ход и предварительные результаты административной реформы в Российской Федерации. Представлен сравнительный анализ предпосылок и процессов реализации административных реформ в РФ и в ряде стран, успешно осуществивших реформы государственного управления. Особое внимание уделено изучению теоретических моделей, ставших основой реформ государственного управления.

Оксана ГАМАН-ГОЛУТВИНА

**РОЛЬ ДЕРЖАВИ В КОНТЕКСТІ РЕФОРМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ:
РОСІЙСЬКИЙ І ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД**

Резюме

Розглядаються хід і попередні результати адміністративної реформи в Російській Федерації. Наводиться порівняльний аналіз передумов і процесів реалізації адміністративних реформ в РФ і в ряді інших країн, які успішно провели реформи державного управління. Особлива увага приділена вивченню теоретичних моделей, що стали основою реформ державного управління.

Oksana GAMAN-GOLUTVYNA

**THE ROLE OF STATE IN THE CONTEXT OF PUBLIC ADMINISTRATION REFORMS:
RUSSIAN AND FOREIGN EXPERIENCE**

Summary

The realization and preliminary results of administrative reform in the Russian Federation are considered. The comparative analysis of preconditions and processes of administrative reform realization in the Russian Federation and in a number of the countries which have successfully carried out public administration reforms is presented. Special attention is paid to studying theoretical models which have become the basis of public administration reforms.