
ВВЕДЕНИЕ

Устройство и деятельность государства относятся к «вечным» вопросам человечества. Это предмет научных дискуссий, незатухающих со времен античных философов, и область многочисленных практических «опытов». Интерес к проблемам государственного управления то снижается, то вновь усиливается, меняются подходы и концепции. Эволюция социально-экономических систем и научной мысли, сдвиги в морали и идеологии, научно-технический прогресс ставят все новые задачи в сфере государственной управленческой деятельности, одновременно расширяя возможности их решения. В настоящее время несколько факторов определяют актуальность исследований в данном направлении.

Во-первых, возросшая неопределенность общественного развития и сложность социально-экономических процессов. Сегодня многие эксперты в России и за рубежом видят признаки того, что начинается качественно новый этап развития общества, идущий вслед за эпохой модерна (современностью), – эпоха постмодерна. Сейчас проступают и осознаются только ее отдельные черты – информатизация и развитие коммуникационных технологий, усиление социальной составляющей экономик и т.д. Все это ведет к изменению роли и функций государства, требует соответствующих целенаправленных действий. Вместе с тем множество событий, в т.ч. мировой финансово-экономический кризис 2008–2010 гг., продемонстрировало, что государство по-прежнему является важнейшим общественным институтом. Высокая степень неопределенности и неустойчивости глобальной социально-экономической системы создает значительные трудности для разработки и проведения эффективной государственной политики на национальном уровне, а также повышает требования к знаниям, «качеству» властной элиты и государственных служащих.

Во-вторых, необходимость совершенствования структуры и методов государственного управления в соответствии с качественным изменением объектов управления. Сохранение старых форм и механизмов в современных условиях ведет к значительным социальным и экономическим потерям. Поэтому уже на рубеже 70–80 гг. прошлого века в большинстве западных стран была проведена модернизация государственной службы, начали внедряться новые методы государственного администрирования. Формирование более гибких и адаптивных управленческих структур и нового по своим характеристикам управленческого персонала, осуществление управленческой деятельности на основе принципов децентрализации, эффективности и социальной значимости остаются в центре внимания теоретиков и практиков управления различных стран. Но острота вопросов в них существенно различается.

Для России совершенствование государственного управления является одной из наиболее трудных и злободневных проблем. В отличие от развитых стран мира, которые улучшают инструменты регулирования экономик и повышают эффективность функционирования действующих систем управления, в России еще не завершен институциональный период формирования системы государственного управления, отвечающей рыночным условиям, и, одновременно, социально ориентированной. Будучи вовлеченной в глобальные процессы, страна в то же время решает новые для нее задачи по повышению конкурентоспособности системы государственного управления в мировом масштабе и увеличению ее эффективности.

С начала 2000-х годов в России предпринимаются целенаправленные шаги по модернизации государственного управления в рамках административной реформы, реформы государственной службы и бюджетной реформы. По размаху и глубине предполагаемых преобразований, а также по степени использования иностранного опыта они, по мнению некоторых исследователей, аналогичны реформам петровской эпохи.

В теории и на практике известно два направления повышения эффективности управления. Первое, более легкое – это оптимизировать, механизировать и автоматизировать организационные или производственные процессы, т.е. снизить издержки управления. Второе, более трудное, но и более надежное – это развить желание

(мотивировать) и умение (обучать) каждого работать с максимальной отдачей, т.е. увеличивать выпуск. В России пытаются использовать оба эти способа, хотя и в неодинаковой степени. Первый – за счет применения новых информационно-коммуникационных технологий, второй – в результате изменения культуры управления (введения административных регламентов, кодексов служебной этики и т.д.), внедрения систем оценок государственных органов и государственных служащих. Результаты всего этого пока незначительны, ситуация противоречива и неоднозначна.

Нельзя не отметить, что за прошедшие десятилетия российская система государственного управления во многом изменилась. Но итоги реформирования государственного аппарата вызывают разочарование.

Оценки государственной управленческой деятельности в России остаются низкими. Неповоротливость и коррумпированность государственного аппарата, его оторванность от нужд граждан и общая неэффективность стали устойчивой доминантой общественного мнения внутри страны. А кризис 2008–2010 гг. продемонстрировал низкую эффективность действующих в России механизмов и институтов по сравнению со многими странами мира. Стабилизация положения в стране была достигнута за счет «ручного» управления экономикой, эффективность которого зависит от уровня компетентности нескольких лиц в высшем эшелоне власти. И это обуславливает рискованность и неустойчивость отечественной социально-экономической системы в целом.

Современное состояние государственного управления признается одним из главных препятствий развития России. А используемые организационные (управленческие) подходы оказываются неадекватными задачам модернизации отечественной экономики и стимулирования ее инновационного развития. Очевидно, что решение стоящих перед обществом проблем связано с совершенствованием самого государства. Вместе с тем разброс мнений о предпочтительных направлениях преобразования отечественной системы государственного управления и способах их осуществления весьма значителен.

Помимо объективных практических потребностей в повышении эффективности существующего государственного аппарата,

актуальность изучения его организации и функционирования определяется особенностями развития общественных наук в России в XX – начале XXI вв., слабой разработанностью научных подходов к государственному управлению.

Традиционно вопросы организации государственной деятельности входят в предмет изучения теории государства и права, а также административного права. Произошедшая в стране в 1990-х годах социально-экономическая трансформация потребовала значительного изменения теоретических знаний в этих научных дисциплинах. Одновременно расширились и преобразовывались области исследований социологических и экономических наук, стала развиваться политология. Была введена в качестве учебной дисциплины теория государственного и муниципального управления. Преодоление обособленности отечественных общественно-научных дисциплин от остального мира предполагало освоение достижений зарубежной, прежде всего западной научной мысли. В настоящее время российские ученые начинают выходить на общемировой уровень дискуссии и продуцировать соответствующие ему новые знания. Уже появились отечественные работы по институциональной экономике, конституционной экономике и другим перспективным направлениям мировой научной мысли.

Современный этап развития общественных дисциплин в России связан с модификацией общих теоретических подходов применительно к национальным особенностям, конкретным обстоятельствам места и времени. По теме государственного управления к настоящему времени существует большое количество монографий и научных статей, многочисленные учебники и учебные пособия, как переводные, так и отечественные. И появляются все новые публикации, в том числе, основанные на материалах по реализации административной реформы на региональном уровне. Проблемы государственного управления освещаются в специальных периодических изданиях: журналы «Власть», «Государственная служба», «Вопросы государственного и муниципального управления» и т.д., – и на интернет-сайтах. С их решением непосредственно связана деятельность ряда учебных и научных организаций, например, Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования и т.д.

Нельзя не отметить вклад, который внесли в формирование современного научного подхода к вопросам государственного управления в России работы Атаманчука Г.В., Козбаненко В.А., Тихомирова Ю.А., Краснова М.А., Барцица И.Н., Барабашева А.Г., Василенко И.А., Оболенского А.В., Литвинцевой Е.А. Глушко Е.К. Большое значение для понимания механизма функционирования государства имеют исследования, проводимые в социологии, экономике и политологии, в т.ч. работы Олейника А.Н., Гоман-Голутвиной О.В., Кордонского С.Г., Ясина Е.Г., Тамбовцева В.Л. и других специалистов.

Однако при «всплеске» научного и практического интереса к проблемам государственного управления в стране многие его аспекты еще остаются недостаточно изученными. Следует отметить, что теория государственного управления в России не рассматривается как фундаментальная академическая дисциплина. Поэтому вопросы государственного управления рассредоточены по разным наукам, а обобщения представлены преимущественно учебной литературой. С одной стороны, многообразие и разнообразие подходов способствуют более глубокому анализу отдельных проблем. С другой стороны, существующие разграничения между научными дисциплинами препятствуют синтезу их достижений, выработке единообразных и целостных представлений, оптимальному решению конкретных вопросов. При множественности публикаций не хватает исследований междисциплинарного характера.

Вопросы оптимизации участия государства в общественных процессах, пути рационализации и повышения эффективности его деятельности активно обсуждаются в современных работах отечественных ученых – правоведов и социологов, политологов и экономистов, историков и философов. Одним из направлений дискуссии служит поиск ответов на следующие вопросы:

1) почему – из-за каких факторов и условий – в России плохо действуют теоретически обоснованные и даже проверенные зарубежной практикой методы совершенствования системы государственного управления?

2) почему так незначительны результаты реформ государственного аппарата – из-за концептуальной неверности предложе-

ний, из-за несовершенной практики их реализации или в одних случаях – из-за первой причины, а в других – из-за второй?

3) что следует делать дальше для создания отлаженной, четко функционирующей и гибко реагирующей на вызовы современной эпохи, эффективной системы государственного управления?

Найти решение данных вопросов невозможно без анализа фактического состояния отечественного государственного аппарата.

Настоящее исследование посвящено одному из аспектов совершенствования системы государственного управления, выдвинувшемуся на первый план в последние годы – повышению ее эффективности. Принятый в нем подход заключается в признании безусловной связи между рациональностью бюрократии, упорядоченностью ее деятельности и ее эффективностью. В связи с этим в качестве объекта изучения выбрана *организация¹ государственного управления*, которая в данном контексте понимается как *порядок осуществления государственной управленческой деятельности*. Организация (порядок) государственного управления рассматривается как состоящая из трех частей: а) оснований, определяющих субъекты управления (т.е. кто), б) норм, устанавливающих их деятельность (что делают), в) правил оценки результатов этой деятельности (как).

Выделенные составляющие организации государственного управления последовательно анализируются с точки зрения существующих формальных схем, в т.ч. насколько реализованы те или иные положения административной реформы начала 2000-х годов, что это дало, т.е. фактического состояния, и какие вопросы остались нерешенными. Полученные результаты являются основой для формулировки предложений о том, что нужно и можно сделать для совершенствования государственного управления в целом и для повышения его эффективности в частности.

Логика проведенного анализа определяет структуру работы. В главе 1 приводятся основные понятия и научные подходы к организации государственного управления, в главе 2 рассматривается история формирования системы государственного управления в России. Далее анализируются субъекты государственного управле-

¹ Организация (греч. – инструмент) – достаточно многозначное понятие, обозначающее в разных случаях структуру, объект или ресурс.

ния и их связи (глава 3), затем – форма и содержание государственной управленческой деятельности (глава 4), потом – результаты этой деятельности и их оценка (глава 5).

Основой исследования служат принципы системного подхода, институциональной и информационной теории. При этом акцент делается на теоретических и методологических аспектах решения практических проблем государственного управления в России.

Одна из особенностей настоящей работы заключается в преимущественной ориентацией на отечественные источники. Это осознанный выбор, сделанный по ряду причин. Автор ни в коем случае не считает возможным игнорировать или не считаться с достижениями зарубежной, прежде всего западной научной мысли и практики. Тем более, что они широко освещаются в учебной литературе, а многие классические работы переведены на русский язык. В этих условиях обязательность ссылок на иностранные публикации в качестве доказательства «научности» проделанного исследования выглядит продолжением догматических традиций советских времен, от которых следует отказаться. Поэтому в данной монографии в списке использованной литературы приведены только отдельные работы зарубежных исследователей, идеи которых не получили достаточного распространения среди отечественных специалистов, но имеют, по мнению автора, значение для рассматриваемых вопросов.

Причиной преобладания отечественных публикаций является, во-первых, то, что изучается ситуация именно в России. Во-вторых, в работе реализован не «вертикальный», а «горизонтальный» принцип исследования. Хотя каждая из рассмотренных частей организации государственного управления может выступать в качестве самостоятельного объекта, при анализе которого используются и работы зарубежных специалистов¹.

К феномену государственного управления можно подходить с разных сторон. Соответственно, различаются принципы изучения государственного управления различными научными дисциплина-

¹ О чем, в частности, свидетельствует список литературы в тех монографиях, которые использовались в данной работе.

ми. Существующие подходы дают различные «срезы» государственного управления как явления. А для его описания в целом должны объединяться и синтезироваться достижения разных наук. Очевидно, что разделение объективной реальности на отдельные области (экономическую, социальную и т.д.) носит условный характер и пригодно лишь для целей анализа. В действительности они тесно между собой переплетаются. При увлечении анализом в ущерб синтезу теряются представление об этих связях. В итоге при практических действиях, например, по решению проблем в экономике или финансах, неожиданно обостряется ситуация в социальной сфере и т.д. Поэтому, не отрицая важности углубленного изучения отдельных аспектов государственного управления разными дисциплинами, представляется необходимым предпринять усилия по синтезу полученных в них результатов. Представляется, что «горизонтальный» или «обобщающий» взгляд на организацию отечественного государственного управления оправдан и своевременен.

Российская научная мысль отличается как высокими междисциплинарными барьерами, так и прерывистостью развития. Советская наука отбрасывала достижения и идеи дореволюционных исследователей, современная российская демонстрирует такое же отношение к советскому периоду. Кроме объективных причин, связанных с резким изменением социально-экономических условий, в этом, конечно, присутствуют и чисто субъективные факторы. А главное, такие разрывы наносят огромный ущерб формированию отечественной гуманитарной школы, сохранению и развитию методологии научного познания действительности.

Обзоры работ западных ученых по отдельным проблемам показывают, как здесь происходит постепенное распространение идей: от осознания определенной общественной практики к философии, экономике, социологии и т.д., захватывая все больше гуманитарных дисциплин и формируя определенную научную парадигму, в рамках которой осуществляются практические действия. В России результаты исследований в одних дисциплинах мало известны представителям других научных дисциплин, а при решении конкретных задач преобладает односторонний подход. Применительно к сфере государственного управления отсутствует единообразие даже в определении большинства основных понятий разными специалистами.

Для того, чтобы определить признаваемые большинством положения и, наоборот, выделить наиболее дискуссионные вопросы в теории организации государственного управления, в данной работе используется отечественная учебная литература. Следует признать, что учебные издания наравне с научно-практическими публикациями участвуют в создании российской школы государственного управления¹. На их основе также формируются представления людей, часть которых впоследствии занимается решением конкретных управленческих задач на государственной и муниципальной службе.

Проведенное исследование имеет ряд ограничений. Во-первых, в нем изучаются вопросы организации и деятельности только *исполнительных органов власти*. Этот выбор обусловлен непосредственной связью исполнительной власти с управлением и многочисленностью действий по ее преобразованию. Кроме того, в глазах большинства населения России государство и государственное управление ассоциируется именно с властью исполнительной. При этом автор разделяет точку зрения, что не только часть должностных лиц судебной власти, но и аппарат, обеспечивающий функционирование представительной власти, входит в систему государственного управления. Однако для изучения этих сторон государственного управления требуются самостоятельные исследования.

Во-вторых, анализируется преимущественно *федеральный уровень* государственного управления. Федеральные органы управления представляют собой каркас государства. Модель, принципы построения и функционирования органов управления федерального уровня, создавая образцы для подражания (прецеденты в области управления), во многом задают структуры управления в регионах России.

Наконец, нельзя не отметить сложности, с которыми сопряжено изучение отечественной системы государственного управления. Они типичны, неоднократно обсуждались и связаны с ограни-

¹ Значительная часть исследований в области государственного управления осуществляется образовательными организациями. Поэтому учебная литература часто представляет результаты этих работ и достаточно полно отражает взгляды ученых, рассредоточенные по ряду научных публикаций.

ченностью эмпирических данных. Хотя появление официальных сайтов органов государственной власти расширило доступное для анализа информационное поле. Однако в остальном ситуация меняется мало. Социологические обследования органов управления по-прежнему нерегулярны, официальная статистика неполна и противоречива. Финансируемые ведомствами научно-практические разработки остаются преимущественно закрытыми для публичного обсуждения. Самой доступной первичной информацией являются нормативные документы, а ее недостаток восполняется анализом вторичных источников. Все это, безусловно, сказывается на полноте проводимых исследований и их объективности.

Трудно также не признать справедливой обеспокоенность, высказанную А.Н. Олейником, что социальные науки все в большей мере характеризуются увеличивающимся разрывом между формальными (общими) и частными теориями (75, с. 16). Этот разрыв имеет особенно серьезные последствия применительно к государственному управлению и к административной реформе, в частности. Отрыв теории от конкретных управленческих проблем, недостаток методологических и методических разработок формирует у работников властных структур мнение о неготовности/неспособности/нежелании отечественных ученых решать реальные задачи, ведет к волюнтаризму в принятии государственных решений и их низкой эффективности. В свою очередь, принятые малообоснованные решения становятся объективным фактором, определяющим последующие действия и траекторию общественного развития. Невнимание к механизму разработки и реализации принимаемых решений является одной из причин низкой эффективности отечественной системы государственного управления. Кроме того, оно способствует эффекту «колеи» в государственном управлении и общественной жизни.

Многие специалисты отмечают, что на протяжении длительного исторического периода, несмотря на резкие изменения политического и общественно-экономического строя, основные характеристики общественной системы в России воспроизводятся и сохраняются – раздаточная экономика, авторитарный стиль управления и т.д. Бюрократия так или иначе занимает особое положение в государстве. Представляется, что воспроизводство отношений внутри управляющей системы (государственного аппарата) во мно-

гом обуславливает эти процессы. И без определенных изменений этих отношений невозможна демократизация всей жизни общества.

История развития всех стран мира сопровождается поиском оптимального варианта соотношения рыночного саморегулирования и государственного управления. Россия приближается к важному рубежу – достижению такого уровня благосостояния населения, который требует демократизации управления. Переход от авторитаризма к демократии – величайший экзамен как для власти, так и для общества, который мы не выдержали ни в 1917 г., ни в 1990-е годы. Другого пути, как реформировать, изменить ориентацию системы государственного управления с авторитарной на демократическую, у России просто нет. Зато существуют ограничения, в т.ч. по времени. Современное государство нужно изменять таким образом, чтобы политике социально-экономической модернизации не приносились в жертву ни индивидуальная свобода граждан, ни обеспечение социальной справедливости. Сочетание этих принципов должно служить основой совершенствования организации государственного управления в России.

В настоящее время можно говорить о завершении определенного этапа отечественных административных преобразований. Это связано с прохождением «пика» электорального цикла – выборов в Государственную Думу и выборов Президента РФ. Формирование нового Правительства РФ, безусловно, приведет к изменениям в организации государственного управления. Однако без решения существующих здесь проблем нельзя достичь целей совершенствования государства как управляющей системы социума. Основной вопрос заключается в том, что и как следует изменить в системе государственного управления, а что может и должно быть сохранено с точки зрения обеспечения устойчивого экономического роста, улучшения качества жизни и социальной защищенности граждан, достижения страной высокой конкурентоспособности в мировом масштабе. Эти управленческие задачи решены во многих странах мира, но в России продолжают решаться в теоретической и практической плоскостях.

Потребность в повышении эффективности деятельности отечественного государственного аппарата не уменьшилась, что определяет необходимость продолжения поиска путей его совершен-

ствования. Настоящая работа представляет собой один из шагов в этом направлении.

Автор выражает благодарность д.э.н. Н.А. Макашевой за внимание и доброжелательную критику, а также д. философ. н. Ю.В. Ирхину за замечания и комментарии, которые позволили уточнить формулировки выдвигаемых положений.