
ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Организация государственного управления, с одной стороны, отражает определенную философию, во многом определяется теоретическими взглядами на государство. А так как сами эти представления не являются постоянными во времени и пространстве, то изменяются и принципы государственной управленческой деятельности. В разных странах в силу исторических условий, сочетания объективных и субъективных факторов складываются определенные национальные традиции, целостные мировоззренческие системы и соответствующие им национальные модели государственного управления. С другой стороны, сформулированы и некоторые специфические общетеоретические подходы к организации государственного управления. Однако ни одна из существующих в настоящее время концепций не удовлетворяет практиков полностью. Наиболее сложной проблемой остается оценка государственной управленческой деятельности и ее результатов.

Отечественную модель управления считают результативной, но не эффективной и не способной поддерживать постоянное качество услуг (продукции). При этом большое влияние на решение теоретических и практических вопросов государственного управления в России как в прошлом, так и в настоящем имели концепции, возникавшие в разное время в западных странах. Российская традиция заимствования институтов и практик управления во многом обусловлена «догоняющим» характером развития страны, а также рядом преимущественно субъективных факторов. Отечественную управленческую культуру можно даже считать родственной романо-германской, учитывая длительный период воздействия последней. Однако целесообразность продолжения заимствований различных социальных практик вызывает большие сомнения.

Несмотря на множество заимствований, отечественная организация государственного управления всегда значительно отличалась от существовавших в других странах, в т.ч. и выбранных за образец для подражания. И, при многочисленности реформ по совершенствованию государственного управления, как трансформационного (институционального), так и оптимизационного (административного) характера, прослеживается преемственность ее характеристик. Предположительно, именно устойчивость внешних и внутренних связей управляющей системы и их совпадение с доминирующим типом отношений в социуме определяет специфику национальной модели, которая воспроизводится даже после кардинальных общественных реформ.

Комплексное преобразование российской системы государственного управления и обеспечение большей ее эффективности являлось целью административной реформы начала 2000-х годов. Данную реформу можно расценивать как первый шаг в организации государственного управления в России на современной научной основе. Результаты ее не очень впечатляют – она не решила всего комплекса проблем отечественного государственного аппарата. Однако благодаря данной реформе определились существующие в сфере организации государственного управления проблемы теоретического, методологического и прикладного характера. И то, что для их решения необходимо изучение фактического устройства (организации) государственного управления в России.

Проведенный в работе анализ порядка осуществления государственной управленческой деятельности по составляющим элементам: субъекты управления, форма и содержание их деятельности, оценка действий и результатов, – позволил сделать следующие выводы.

1. Уровень системности организации государственного управления в России является невысоким. Такие признаки системы, как целостность и делимость, выражены в ней недостаточно четко.

Определение «вертикальных» границ отечественной конструкции государственного управления затруднено из-за существующих проблем по разграничению ветвей власти. Ее «горизонтальные» границы трудно установить из-за того, что

смешаны представления о местном управлении и местном самоуправлении.

Согласно действующей Конституции РФ государственная власть в России заканчивается на уровне региона – субъекта федерации, а далее следует уже местное самоуправление. Но «вертикаль» власти должна быть построена до местного уровня. И это никак не связано с развитием местного самоуправления. Местное самоуправление и государственная власть (управление) на местном уровне – разные социальные феномены, одинаково значимые для общества. В настоящее время в РФ отношения между местным самоуправлением и местным управлением (государственным) не определены ни теоретически (скорее, замуфлированы), ни практически, что порождает множество проблем как для одного, так и для другого.

Нечетко и деление конструкции государственного управления в России на уровни, т.е. «по горизонтали». Вполне логичный с точки зрения обеспечения управляемости уровень федеральных округов и институт представителей Президента РФ в федеральных округах не получили должного конституционного закрепления.

Еще сложнее ситуация с определением элементов организации государственного управления – государственными органами федерального уровня.

Теоретически система государственных органов управления должна быть связана с функциями государства, а функции органов исполнительной власти (как и остальных органов государственной власти) должны отражать функции государства. Но прямой связи между функциями государства и органами государственного управления не прослеживается. А создать на основе существующих классификаций функций государства реальную систему органов государственного управления в настоящее время невозможно. Научно обосновать, сколько и каких надо или должно быть элементов управления федерального уровня (министерств и других органов) пока не удастся. Формирование органов управления в России происходит «снизу вверх» – на основе некоего сочетания отраслевого и компетентностного подходов. Основание существующих федеральных органов управления носит скорее

субъективный, чем объективный характер, а число возможных логических комбинаций весьма значительно.

Вопросы структуры органов государственной власти и управления остаются одной из труднейших задач современного государственного строительства в России. За последние двадцать лет федеральные органы исполнительной власти многократно преобразовывались. Общей тенденцией является относительная стабилизация состава федеральных министерств при некотором увеличении количества федеральных служб и сокращении числа федеральных агентств, что свидетельствует об усилении контрольно-надзорной деятельности государства. В определенном смысле, это можно рассматривать как следствие реализации либеральной доктрины (функции «ночного сторожа») и движения к правовому государству. Но сохранение данной тенденции в перспективе представляется уже опасным, т.к. одновременно происходит сокращение других функций государства – как по объему финансирования, так и по значению.

В целом министерская структура в России постепенно сближается с европейской. Хотя и имеет ряд отличий, которые можно оценивать по-разному. Но ожидать полной унификации отечественного и европейского федеральных/центральных уровней государственного управления нет никаких оснований.

Фактическая же конструкция государственного управления в России гораздо сложнее, чем ее формальный образ, создаваемый на основе действующих нормативных правовых актов. В них не отражается реальный статус органов государственного управления федерального уровня (а, следовательно, и объем его фактических полномочий), который зависит от целого ряда условий. По крайней мере, существует иерархическая лестница из 2-х видов министерств и 4-х видов служб и агентств, определяемая их подчиненностью.

Иерархия отечественных органов государственного управления нуждается в дальнейшем изучении. Некоторые представления о фактической иерархической лестнице можно получить на основании анализа численности занятых в органах государственного управления, т.к. этот показатель прямо связан с объемом выполняемых ими функций или реальным статусом. Имеющиеся данные по этому показателю позволили выделить 4

группы самостоятельных, подчиняющихся непосредственно Президенту РФ или Правительству РФ, федеральных органов управления.

Первая группа, в которую входят 8 общих и межотраслевых министерств, значительно опережает остальные. При доле 27,6% в количестве самостоятельных федеральных органов управления на эту группу приходится 64% численности занятых (государственных служащих). Внутри данной группы «лидерами» по числу занятых являются Минэкономразвития РФ, МИД РФ и Минфин РФ. При учете ряда статистических обстоятельств максимальное (по сравнению с другими федеральными органами управления) число занятых в Минэкономразвития РФ свидетельствует о чрезмерности объема полномочий данного ведомства.

В III группе, состоящей из 7 органов управления, необоснованно заниженной выглядит численность занятых в МЧС РФ и Минкультуры РФ, особенно с учетом выполняемых ими функций и по сравнению с числом занятых в Управлении делами Президента РФ (федеральном агентстве).

Отмечается также слишком большой разрыв между I и IV группами федеральных органов управления. Если доля последней в количестве ведомств составляет 24,3% (7 федеральных служб и агентств), то в численности занятых – только 5,7%. Возможно, что в IV группу должны входить ведомства «узкой» компетенции, которая требует особого внимания, но, по-существу, является временной.

Представляется логичным, чтобы в I группу входили общие органы управления, во II группу – межотраслевые, а в III группу – отраслевые органы управления. Однако этого не наблюдается, что доказывает отсутствие прямой связи между формальными статусами отечественных органов государственного управления и их реальной значимостью.

Соотношение «весов» (статуса) отдельных органов управления во многом определяет ориентацию государственного управления и таким образом влияет на вектор движения социума. В России фактически среди субъектов управления уровня министерств, исключая «силовой» блок, доминируют Минфин РФ и Минюст РФ при крайне слабых позициях Минрегионразвития

РФ, хотя последнее и относится к общему уровню управления. Наибольшее количество федеральных служб относится к финансовому блоку управления, хотя и имеет разное формальное подчинение. Среди агентств по численности занятых «лидирует» Федеральное агентство по управлению государственным имуществом, Федеральное агентство по государственным резервам и Федеральное агентство воздушного транспорта, хотя они и не представляют собой самостоятельных органов управления (подчиняются Минэкономразвития РФ и Минтрансу соответственно). В определенной мере эти данные свидетельствуют о направленности отечественной государственной управленческой деятельности.

Существующая в настоящее время конструкция государственного управления в России соответствует задачам стабилизации государства, но не отвечает потребностям его модернизации. Кроме того, это скорее «клубок», т.е. неэффективное, кое-как созданное, но работающее устройство, а не система. Именно поэтому здесь велики транзакционные издержки и административные барьеры, которые приходится преодолевать с помощью неформальных практик, со всем «шлейфом» их негативных последствий. И первостепенной задачей является повышение уровня системности в организации отечественного государственного управления, а также изменение ее ориентации. В этих целях предлагается, в частности, ввести поправки в Конституцию РФ, направленные на легитимизацию федеральных округов и местного управления. Кроме того, нужны исследования, которые позволили бы научно обосновать набор необходимых федеральных органов управления.

2. Надежды по упорядочению деятельности ведомств, «реинжинирингу» государственного управления и его качественному улучшению в результате введения новых формальных регуляторов действий органов государственного управления – административных регламентов – оправдались далеко не полностью. Опыт разработки и применения административных регламентов показал, что преобразовывать деятельность внутри отечественной конструкции государственного управления, т.е. изменять внутренние правила поведения, очень непросто. И в значительной степени это обусловлено

недостаточной разработанностью ряда теоретических и методологических вопросов.

Прежде всего, нет достаточной определенности, что регулируют административные регламенты, и их месте в отечественной системе правового регулирования. Принятый в рамках административной реформы подход связывает административные регламенты с административной процедурой. При этом сам вопрос об административной процедуре, специфический для России, не является теоретически решенным: это предмет дискуссии в отечественной теории административного права. Преобладающий же «процедурный» подход к государственному управлению противоречит положениям современной теории управления, рассматривающей именно процессы. Наконец, государственное управление в рамках «процедурного» подхода представляется дискретной деятельностью, что снижает возможности ее оптимизации.

Отсутствуют ясные критерии принятия административных регламентов, в связи с чем возникает проблема их количества. Недостаточна методическая основа разработки административных регламентов и их содержания. И здесь главной проблемой является неразделенность в деятельности органов управления и неопределенность государственных функций и государственных услуг.

В последние годы перспективы совершенствования государственного управления и его регламентации связывают с развитием «электронного правительства» и внедрением электронных регламентов. Это, в значительной степени, общемировая тенденция. Но уровень готовности российского общества к новому этапу информатизации служит ограничителем для расширения электронного взаимодействия органов государственного управления с гражданами. Соответственно, внедрение электронных услуг не должно сопровождаться полным вытеснением традиционных способов взаимодействия государственных органов с населением и бизнесом, а должно идти параллельно с их оптимизацией. Необходимо обеспечить условия для сосуществования традиционных и новых форм. Кроме того, электронные регламенты не представляют собой ни правового документа, ни прозрачного инструмента управления. Поэтому

следует рассматривать электронный регламент как своеобразную форму административного регламента, а не как самостоятельный механизм.

Введение административных регламентов делает систему управления в целом более жесткой. Регламенты способствуют увеличению степени предсказуемости в деятельности органов управления и государственных служащих, однако не учитывают возможности неожиданных или непредвиденных обстоятельств. В современных российских условиях для преувеличенного внимания к регламентации функций органов управления и должностных лиц есть достаточные основания. Но необходим баланс между объемом формального и неформального регулирования в системе государственного управления. И то, что в настоящее время не определены принципы достижения этого баланса, говорит об отставании отечественной науки от реальных потребностей. Практика же регламентирования деятельности органов управления свидетельствует об имеющихся значительных резервах совершенствования этого способа регулирования и повышения на этой основе эффективности государственной управленческой деятельности.

3. Использование введенных в ходе административной реформы начала 2000-х годов инструментов оценки деятельности федеральных органов государственного управления (Докладов федеральных органов исполнительной власти о результатах и основных направлениях деятельности – ДРОНДов) и оценки результатов деятельности государственных служащих – остается в значительной степени формальным и низкоэффективным механизмом. А работы по совершенствованию соответствующих методик ведутся не очень активно.

Основная проблема состоит в определении показателей, характеризующих результаты государственной управленческой деятельности на разных уровнях. Измерение эффективности государственного управления остается сложной и до конца нерешенной задачей для всех стран мира. Очевидно, что в этой области необходимы дальнейшие исследования с целью получения недостающих научных знаний о существующих закономерностях. В том числе, выявление вклада деятельности отдельных ведомств в повышение эффективности государственного управления в целом,

а также зависимости эффективности деятельности органов управления от действий конкретных государственных служащих. В целом вопрос о направлениях и критериях оценки деятельности системы государственного управления требует более значительной научной проработки.

Тем не менее, современные научные подходы предлагают различные способы, инструменты и показатели для оценки результатов государственного управления. Главным условием их выбора должна служить ориентация на общественную (социально-экономическую) значимость деятельности государственных органов управления. Она заключается не просто в выполнении заданий Президента РФ, Правительства РФ и вышестоящих ведомств (это нужно сохранить в целях обеспечения единства системы), но и в производстве важного для общества продукта или блага. Иными словами, следует внедрить ценностно-рациональные критерии оценки деятельности и использовать их согласованно с целерациональными критериями. В идеале должна быть создана матрица взаимосвязанных оценок для всех уровней государственного управления. Только таким образом можно развернуть деятельность каждого конкретного органа государственного управления в сторону реализации общественно-значимых интересов и потребностей, уйти от доминирования результативности к приоритетности социальной и экономической эффективности для системы государственного управления.

Кроме того, оценивание государственной управленческой деятельности – это длительный и кропотливый, трудоемкий процесс, основывающийся на индивидуальном подходе. В ряде стран для проведения оценки в органах власти создаются специальные структуры – оценочные центры (assessment centers), которые позволяют получить комплексную и объективную оценку деятельности государственного служащего. Оцениваются как эффективность применения профессиональных знаний, умений и навыков государственными служащими в процессе работы, так и результативность исполнения должностных и служебных обязанностей, состояние организационной среды.

Наконец, моральное и материальное стимулирование государственных служащих в России пока не связаны между собой, что снижает значение предпринимаемых шагов по изменению

культуры государственного управления. Внедрение провозглашенного принципа оплаты служебной деятельности в зависимости от показателей эффективности и результативности сдерживается неразработанностью самих этих показателей и их критериев, а также отсутствием необходимой нормативной правовой базы по применению особого порядка оплаты труда. В результате формируется перекося в мотивации государственных служащих в сторону материальных факторов и привычка к «непрозрачным» схемам, а также укрепляется их зависимость от вышестоящего начальника. Изменение внутренних отношений в отечественном государственном аппарате также зависит от создания режима, обеспечивающего, с одной стороны, реальную общественную подконтрольность государственных служащих, с другой – их правовую защищенность от произвола и некомпетентности.

Вопросы оценки эффективности и результативности деятельности государственных служащих напрямую связаны с еще одной проблемой организации отечественной системы государственного управления – численностью государственного аппарата. Отмечаемый в последние годы рост количества государственных и муниципальных служащих в основном происходил за счет регионального и местного уровней управления. Но динамика этого процесса вызывает беспокойство, т.к. возникает ощущение «достижения предела расходов на обслуживание государства» (по словам О. Крыштановской). В определенной степени данная тенденция является следствием политики децентрализации управления. И одновременно служит ее естественным ограничением. Кроме того, численность государственных служащих обусловлена количеством и объемом выполняемых ими функций (которые, в свою очередь, зависят от функций, признаваемых за государством), а также рациональностью организации работ, степенью их механизации и автоматизации.

Реально уменьшить численность отечественного государственного аппарата можно только при сокращении количества функций, которые выполняют государственные органы. А для этого требуется изменение взглядов на роль и задачи государства, преобразование взаимоотношений между

государством (в лице политической элиты), государственным аппаратом (государственными служащими), населением и бизнесом. Одним из направлений достижения равновесного состояния конструкции «государство – общество» является совершенствование организации государственного управления. И оно связано с расширением использования научных подходов (прежде всего, теории управления), решением ряда теоретических проблем, уточнением применяемой терминологии, развитием методологии государственного управления.

В том числе, в настоящее время трудно признать удовлетворительной теоретическую разработанность «горизонтального» и «вертикального» членения государственного управления в России и основанного на нем определение сфер деятельности органов управления. Во всяком случае, вопросы – сколько в настоящее время ветвей власти и чем они отличаются (принципы выделения) – нуждаются в более глубоком осмыслении. Возможно, что общественный процесс разделения труда вообще пошел другим путем, а принятая теоретическая концепция устарела и нуждается в пересмотре.

Следует вернуться и к вопросам о видах государственной управленческой деятельности, соотношению функций государства и функций органов государственного управления, понятию о государственной услуге.

Принятое в настоящее время в России определение государственной услуги и отделение ее от бюджетной услуги вызывает ряд теоретических возражений. А официально сформулированные признаки государственной услуги (индивидуальный характер предоставления и наличие взаимодействия клиента с органом государственной власти по поводу реализации своих прав, законных интересов, обязанностей) не позволяют фактически отделить ее от государственной функции. Представляется, что при определении государственной услуги принципиальное значение имеют несколько моментов. Первое – то, что услуга подразумевает прямую пользу или благо для потребителя и его естественную заинтересованность. Второе – отсутствие принуждения и возможность выбора субъекта, осуществляющего данный вид деятельности. Административная деятельность государственных органов обычно представляет собой

опосредованное благо и является условно полезной для потребителя. И для ее обозначения более обоснованным представляется использование понятия «государственная обязанность». Предоставление государственных услуг – это, в общем случае, прерогатива государственных учреждений и организаций, территориальных и местных органов управления. Данный вид государственной деятельности в наибольшей степени представлен в социальной сфере (здравоохранение, образование, пенсионное и социальное обеспечение), но обозначается в России понятием «бюджетная услуга». Эта категория, на наш взгляд, является излишней – указанные виды деятельности прямо являются публично-государственными услугами. Так и следует их называть.

Введение диады «публично-государственные услуги – государственные обязанности» имеет ряд положительных следствий. Во-первых, устраняется терминологическая путаница в обозначении разных видов государственной деятельности, их система становится законченной и более стройной. Во-вторых, открываются возможности модифицировать теорию «сервисного государства» применительно к отечественным условиям, сохранив его позитивное влияние.

Требуют внимания также вопросы совершенствования методик оценки государственных органов и государственных служащих, согласования морального и материального стимулирования последних.

В идеале должна быть создана матрица взаимосвязанных оценок для разных уровней государственного управления, включающая как целерациональные показатели, так и ценностнорациональные. Кроме того, нужен специальный механизм и инфраструктура для анализа и оценивания работы государственных органов управления, определения мероприятий по повышению эффективности и качества работы государственных служащих. В том числе, необходимо изучить, насколько эффективно использование в России «лестницы чинов». Одновременное существование «лестницы чинов» и системы разнообразных надбавок, на наш взгляд, представляет собой рудимент переходного периода. Следует определить, какая система

оплаты труда государственных служащих является оптимальной в российских условиях.

Разные способы существуют и для того, чтобы повысить уважение к деятельности и мнению государственных служащих внутри государственных органов, а также уровень их профессиональной защищенности. Например, ввести механизм личной, в т.ч. материальной ответственности государственных служащих за принимаемые решения и их последствия, а также выполняемые действия. Еще один путь – установить стандарт, который бы содержал минимально необходимые требования к уровню профессиональных знаний, деловых и личных качеств государственных служащих категории «руководитель» федерального и регионального уровня.

Новые возможности совершенствования организации отечественного государственного управления открываются в связи с изменением взглядов на значение информации для государственной управленческой деятельности. В рамках выдвинутой концепции информационно-производственной организации государственного управления все государственные органы управления рассматриваются как предприятия по сбору и переработке данных. А государственная управленческая деятельность представляется как состоящий из ряда этапов процесс переработки данных, «продуктом» которого является управляющая информация.

Предложенная концепция согласуется с движением к открытому обществу как магистральному направлению развития российского социума. Кроме того, появляются новые направления оптимизации деятельности государственных органах управления. Могут быть введены новые показатели результатов государственной управленческой деятельности и критерии оценки ее «продукта». При этом внимание акцентируется на качестве и полноте входящих (внешних) данных, контроле за их переработкой, достижении однозначности и ясности управляющей (исходящей) информации.

Резервом повышения эффективности государственного управления в России является повышение технологичности деятельности органов управления. В первую очередь это связано с переходом от «процедурного» к «процессному» принципу

организации, преимущество которого заключается в ориентации на взаимосвязанность последовательных действий. Тем более, что в действительности так и происходит. В частности, предоставление онлайн-услуг требует использования процессно-ориентированного подхода к описанию необходимых действий и их регламентации. Благодаря «процессному» подходу можно осуществлять не отдельные частичные улучшения деятельности органов управления, а производить более значительные перемены. В том числе оптимизировать весь процесс путем его моделирования, сокращения количества процедур или стадий, времени их выполнения и т.д.

Наконец, представляется необходимым формирование слоя специалистов – технологов по конкретным направлениям государственной управленческой деятельности. Между руководителями, принимающими решения, и исполнителями нужен слой людей, занятых разложением управленческих решений на исполнительские действия, а также отслеживанием и совершенствованием этих действий (процедур, их связанности и т.д.). В соответствии с процессами разделения труда и его специализацией в государственных органах управления должна появиться категория профессионалов, которая системно и целенаправленно занималась бы проблемами совершенствования технологии конкретных управленческих процессов.

Нельзя не видеть, что в настоящее время развитие российского государства и изменения в организации государственного управления происходят по инерции. Но возможности такого движения уже исчерпываются. А в обществе все больше осознается необходимость значительных, а не частичных и имитационных перемен. Если они не будут осуществлены, возможен очередной всплеск радикализма с уже непредсказуемыми последствиями. Ожидаемые определенные институциональные преобразования должны быть подкреплены соответствующими преобразованиями на административном и техническом уровнях государственного управления. Без решения существующих проблем государственного аппарата предпринимаемые действия по совершенствованию государственного управления в России будут мало результативными и низкоэффективными. Это целостная система и

нескоординированные изменения отдельных частей не дадут значимого результата.

Для того, чтобы Россия вписалась в изменившийся мир и заняла в нем достойное место, необходимы собственные «рецепты», нужны концепции, отвечающие внутренним особенностям и учитывающие общемировые тенденции. В этом состоит интеллектуальный вызов власти, элитам и отечественному научному сообществу – нужны новые идеи и новые подходы к решению стоящих проблем.