

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

В статье рассматриваются основные проблемы эффективности центральной исполнительной власти современной России. Анализируются предпосылки недостаточной организованности системы, а также основные проблемы, с которыми столкнулась на данном этапе административная реформа. Кроме того, рассматриваются возможные перспективы реформы и повышения эффективности государственного управления в России. Делается вывод, что наибольшего эффекта реформа государственного управления может достичь только в рамках масштабной реорганизации всей политической системы.

Ключевые слова: государственное управление, административная реформа, «новый государственный менеджмент», политическая культура России, информационное общество.

В начале 2008 года, фактически подводя итоги своего восьмилетнего руководства страной, В.В. Путин на ежегодной «большой» пресс-конференции заявил: «Что касается эффективности работы Правительства, то да, я действительно думаю, что не сработала так, как планировали некоторые наши коллеги, та структура, которая была создана в предыдущие четыре года» [1].

Очевидно, что проблема эффективности государственного управления в целом и исполнительной ветви власти в частности в России на современном этапе носит крайне актуальный характер. По мнению многих исследователей а также практических политиков, к настоящему моменту в России так и не удалось построить систему государственного управления, адекватную современным мировым реалиям и подобную той, что была создана в развитых странах Запада. Данным обстоятельством обуславливается актуальность теоретического рассмотрения проблем реформирования вышеназванной системы. Цель нашей статьи – изучить эффективность функциональной деятельности системы государственного управления в России в настоящее время и проанализировать возможные перспективы административной реформы в контексте повышения эффективности управления. Для этого будут рассмотрены современные принципы административного реформирования, а также факторы, оказывающие влияние на эффективность власти в России.

В 70-е годы XX века старая, иерархическая система государственного управления вошла в режим патологического кризиса. Произошло это как по экономическим, так и по политическим причинам. С одной стороны, свою роль сыграл затратный характер государства всеобщего благосостояния, растущий быстрыми темпами объем публичного сектора, а также появление конкуренции со стороны частного сектора, который наравне с государственным стал оказывать услуги в сфере

* © Пашковский Е.А., 2012

Пашковский Евгений Александрович (egn-pashkovsky@rambler.ru), кафедра политологии Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена, 194017, Российская Федерация, г. Санкт-Петербург, Университетская набережная, 7–9.

социального обеспечения, образования и прочих. С другой стороны, жестко централизованные и неповоротливые бюрократические учреждения, перенасыщенные чиновниками, не только сами по себе погрузились в кризис, но и перестали справляться с новыми задачами.

Решение всех проблем было найдено в системном реформировании аппаратов государственного управления и их переводе на функционирование по принципам рынка согласно модели «нового государственного менеджмента». В частности, система включала в себя передачу части государственных функций в частный сектор, введение финансовой мотивации деятельности управленцев по ее результатам, сокращение общей численности бюрократического аппарата и многое другое. Подобные реформы в 1970–1990-е годы были с достаточно высокой степенью успешности проведены практически во всех развитых странах Запада. Таким образом, произошел переход от государственного администрирования к государственному менеджменту, который в целом характеризуются двумя основными моментами: повышением самостоятельности нижних этажей иерархических государственных организаций и перемещением акцентов с собственно построения организации на ее взаимоотношения со средой.

В России о необходимости подобных реформ заговорили, по понятным причинам, несколько позже. В 1993 году была принята Конституция, и какое-то время ушло на адаптацию на практике ее простейших основополагающих принципов, а также на приведение политической обстановки в стабильное состояние. Уже в 1997 году появилась первая концепция административной реформы. Нельзя не отметить, что, хотя проблемы, существующие в российской системе публичного управления, в целом схожи с аналогичными в странах Запада в 1970-е годы, здесь есть много нюансов, связанных с политической культурой России. Чтобы их понять, необходимо немного углубиться в историю.

Говорить о некоем прообразе административных реформ в России можно лишь с Петровского времени, когда в государстве стала выделяться самостоятельная административная функция управления. Составной частью этих преобразований было не только учреждение Российской империи и высшего императорского поста в государстве, но и создание новых европейских институтов и правовых актов [2]. В частности, была введена коллегиальная система министерств. Принцип коллегиальности, то есть обсуждения «снизу вверх», должен был лечь в основу работы учрежденного в 1711 году Сената – прообраза современного представительного органа власти, который комплектовался не на принципах местничества, а согласно реальным компетенциям кандидата.

Однако, несмотря на перенесение западноевропейских институтов, в России, в силу традиций крепостнической политической культуры (слабых горизонтальных связей, патерналистского менталитета общества и др.), при отсутствии местного самоуправления и традиций законопочитания система управления оставалась бесконтрольной. Бесконтрольность усиливалась по причине традиционной неразделимости административной власти и судебной, а также власти и собственности. Если в странах Западной Европы постепенно появлялось стремление к ограничению государственной власти со стороны формирующихся институтов гражданского общества, то в России сохранялись тенденции к дальнейшему усилению самодержавного государства и отсутствие гражданского общества [3]. Многие прописанные на бумаге принципы по факту просто не соблюдались, а затем узаконивался старый порядок вещей, происходили контрреформы. Достаточно сказать, что когда в 1802 году коллегиальная система сменилась системой министерств, закре-

пился порядок, согласно которому принцип коллегиальности был заменен принципом единоначалия.

Очевидно, что подобный тип отношений между государством и обществом имел место и в советский период, когда все административные преобразования были направлены исключительно на усиление роли государства. С распадом СССР была учреждена новая система государственного управления, выстроенная на скорую руку и закрепленная в Конституции 1993 года. Она представляла собой крайне запутанную конгломерацию органов и учреждений, которые зачастую конкурировали между собой, не вполне ясно представляя себе свои функции. Исполнительная власть была вынуждена заниматься скорее точечным регулированием социальных-экономических процессов, чем непосредственно управлением государством.

Можно сделать общий вывод, что в России на этапе становления ее нового управленческого аппарата хотя и отсутствовала, причем «не от хорошей жизни», цивилизованная конкуренция с частным сектором в области оказания государственных услуг, но возникли и другие, гораздо более масштабные проблемы: крайняя бюрократизация и иерархизация государственного аппарата при отсутствии общей системности, усугубленная традициями политической культуры и усиленной ролью человеческого фактора; упор на конкретные личности и на их связи, а не на функции, которые они должны выполнять согласно занимаемой должности; как следствие – огромные масштабы коррупции. При назначении на государственные должности учитывалась зачастую не столько компетентность чиновника, сколько его связи с определенными группами людей. Очевидно, что в такой системе качество государственных услуг также оставляло желать лучшего.

Таким образом, России была нужна административная реформа, содержащая в своей основе перевод на принципы «нового государственного менеджмента», но с поправкой на выше обозначенные факторы и традиции политической культуры. Ее начало было положено в 2004 г., когда В.В. Путин подписал Указ № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». Согласно этому указу все центральные органы исполнительной власти были поделены на три части – федеральные министерства, службы и агентства. Министерства должны были отвечать именно за формирование политики, состоять из крайне малого количества чиновников высшего ранга, «творческих умов». Службы и агентства задумывались как самостоятельные и более многочисленные органы, отвечающие: первые – за реализацию политики, а вторые – за контроль над ее реализацией. Предполагалось, что службы и агентства будут независимыми от министерств и последние никак не будут на них влиять: в частности указывать, как именно распределять бюджет и насколько необходимо проверить работу какого-либо органа. Предполагалось также постепенно переводить агентства на бюджетирование по результатам работы.

Однако в реализации на практике данной концепции возникли некоторые проблемы. В частности, министерствам были подчинены аналогичные по профилю агентства и службы, что сразу же поставило под угрозу независимость последних. Кроме того, агентства так и не перешли, как это первоначально планировалось, на самоокупаемость. Как пишет один из разработчиков реформы Я. Кузьминов, «они остались маленькими министерствами “по распределению бюджета”. Появились старшие министерства и младшие, им подчиненные, а учитывая то, что младшие имели у себя все деньги, то старшие министерства захотели оттянуть все решения на себя. Из этого получились затяжные бюрократические войны...» [4]. О том, что «министры стали тянуть на себя административное одеяло», В.В. Путин заявлял неоднократно [5], но положение практически не менялось вплоть до 2009 г.

Перед новым президентом Д.А. Медведевым сразу же встала задача еще раз реструктурировать систему и устранить ее недостатки. Однако данный вопрос даже перестал упоминаться в официальных речах главы государства. Нельзя сказать, что реформа была приостановлена. Она была продолжена, но в совершенно иных аспектах — тех, которые традиционно считаются побочными. Проводились небольшие сокращения общей численности чиновничества, а также действия, направленные на формирование информационного общества в его политическом аспекте: повышение прозрачности в деятельности органов исполнительной власти и создание «электронного правительства». Данный термин в своем широком смысле означает использование информационных и коммуникационных технологий как инструмента для достижения лучшего правления [6]. Прежде всего, здесь имеется в виду оказание государственных услуг с использованием современных технологий. Формирование «электронного правительства» является важной составляющей современных административных реформ, но оно может быть эффективным только в случае, если сработает основная часть реформы — оптимизация структуры и функций исполнительной власти. Однако с 2009 г. данная область стала единственным направлением проведения административной реформы. Речь идет, прежде всего, об открытии в конце 2009 г. единого портала по доступу к государственным услугам <http://gosuslugi.ru>, подобного британскому UK Online и американскому Firstgov.gov.

Однако и в этом направлении пока много проблем. В силу уже упоминавшихся традиций политической культуры, а также слабости инфраструктуры данные нововведения пока очень слабо принимаются как обществом, так и бюрократами. Как отметил президент Д.А. Медведев в Послании Федеральному Собранию в ноябре 2010 г., у людей есть претензии к тому, как работает эта система. Надо ее налаживать дальше [7].

Таким образом, наметились явные различия в содержании административной реформы на путинском и медведевском этапах. Если в первом случае предпринимались попытки системных преобразований, которые закончились скорее неудачным результатом, то во втором — системная реформа была приостановлена и был сделан акцент на формировании информационного общества, успех которого пока что также весьма не однозначен. Если предположить, что данные действия носят временный характер и являются лишь частью образа Д.А. Медведева как самостоятельной политической фигуры с позиционированием его отличия от В.В. Путина по каждому фундаментальному вопросу, то после избрания В.В. Путина в 2012 г. президентом России можно ожидать возвращения системного характера административной реформы.

Однако и тут возникают определенные сомнения. Во-первых, система гораздо быстрее, чем к 2008 году, показала свою недостаточную состоятельность. При этом никаких глобальных мер по ее корректировке В.В. Путиным предпринято не было. Во-вторых, можно предположить, что сложившаяся система в целом устраивает большинство представителей властной вертикали и сам бюрократический аппарат. Например, еще в 2008 году глава Администрации Президента и глава комиссии по административной реформе С.Е. Нарышкин заявил, что в системе административного управления продолжатся лишь точечные корректировки, а кардинальных преобразований ожидать не стоит. Также им была высказана мысль о том, что «не всегда хорошо срабатывает связка министерство — агентство», поэтому «возможны корректировки в виде присоединения агентств к министерствам» [8]. То есть фактически речь идет не просто об отсутствии дальнейшего реформирования, а о тенденциях возврата к старой системе.

Учитывая вышесказанное, если говорить о возможных перспективах реформы, уместно предположить, что какие-либо глобальные перемены здесь возможны лишь в случае основательной реформы всей политической системы и появления политической конкуренции, о необходимости которой не раз открытым текстом заявлял Д.А. Медведев [9]. Но решение данного вопроса во многом зависит от политической конъюнктуры.

Если же говорить преимущественно о «технической» стороне вопроса, то можно сделать вывод о том, какие конкретно изменения на данный момент необходимы. Прежде чем реализовывать в России модель «нового государственного менеджмента», учитывая описанные выше традиции политической культуры, необходимо в целом изменить идеологию организации государственной службы и управления. По сути, надо перейти от идеи служения обществу к идее поставки услуг для него, от идеи господства иерархии к представлению о государственном управлении как рынке, на котором приходится постоянно доказывать высокую потребительскую ценность и экономичность того, что делаешь [10]. Для этого необходим пересмотр концепции обучения госслужащих в высших учебных заведениях, введение постоянных аттестаций служащих и постепенное вымывание из аппарата опытных чиновников, которые не могут адаптироваться к новой системе.

Также необходим глобальный пересмотр всей системы оказания государственных услуг с целью максимально качественного удовлетворения потребностей их получателей и передачи возможности оказывать большинство услуг частному сектору. Тогда можно будет определить, какие услуги в должном масштабе не получаются всеми гражданами, а какие, наоборот, не находят своих получателей. Появится возможность определения экономической эффективности услуг. И только на данном этапе можно приступать к административной реформе в узком ее понимании, то есть распределению полномочий между различными по своей специфике органами исполнительной власти – формирующими политику, исполняющими и контролирующими. В результате должна возникнуть четкая картина, которая позволит каждому чиновнику, от самого мелкого функционера до менеджеров топ-уровня, понимать, где начинаются и где заканчиваются его полномочия.

Итак, чтобы повысить эффективность государственного управления, России на данный момент необходим новый виток масштабных административных реформ, включающий сокращение бюрократического аппарата, улучшение качества государственных услуг, переход к «информационному» обществу и новый пересмотр структуры и функционала центральных органов исполнительной власти.

Однако очевидно, что если не начинать реформу с подготовительных мер, очерченных нами выше, реформа не решит проблему коррупции и человеческого фактора, что фактически и произошло в России за последние несколько лет. Здесь необходима эволюция всей модели управления от господства неформальных практик к более регламентированной деятельности. И только тогда административная реформа сможет привести к значимому повышению эффективности государственного управления и качества государственных услуг, что в числе прочего должно способствовать снижению коррупции на всех уровнях власти.

Библиографический список

1. Ежегодная большая пресс-конференция В.В. Путина. 2008 г. URL: <http://www.polit.westsib.ru/text/read/2577>.
2. Милецкий В.П. Российская модернизация: предпосылки и перспективы эволюции социального государства. СПб., 1997.

3. Волкова А.В. Политическая культура и административно-политические реформы в России: автореф. дис. ... канд. социол. наук. СПб., 2000.
4. Тупики и перспективы административной реформы // Независимая газета. 07.04.2006. № 70(3750).
5. Ежегодное Послание Президента РФ Федеральному Собранию. 2008 г. // Российская газета. Неделя. 06.11.2008. № 4787.
6. Сморгунюв Л.В. Электронное правительство в контексте современных административных реформ на Западе // Технологии информационного общества – Интернет и современное общество: труды VI Всерос. объедин. конф. Санкт-Петербург, 3–6 ноября 2003 г. СПб.: Изд-во Филологического ф-та СПбГУ, 2003. С. 133–135.
7. Ежегодное Послание Президента РФ Федеральному Собранию. 2010 г. // Российская газета. 2010. № 47.
8. Пока я беспартийный... Вице-премьер С.Е. Нарышкин – о российском присутствии на Шпицбергене, административной реформе и партийном правительстве // Российская газета. 17.10.2007. № 4493.
9. Материалы официального блога Президента РФ Д.А. Медведева. URL: <http://kremlin.ru/news/9599> 23.11.2010.
10. Княгинин В.А. От «административного» государства к «рыночному» // Российское экспертное обозрение. 2006. № 5.

*E.A. Pashkovskiy**

ACTUAL PROBLEMS OF EFFICIENCY OF STATE ADMINISTRATION IN MODERN RUSSIA

The article considers basic problems of efficiency of central executive power in modern Russia. Author examines a prerequisite of insufficient organization of the system, as well as the main problems arisen at this stage of administrative reform; the possible prospects of this reform and improving state administration in Russia are also analyzed. The author concludes that state administration reform can achieve the greatest effect only within a major reorganization of political system.

Key words: governance, administrative reform, «new public management», the political culture of Russia, the information society.

* *Pashkovskiy Evgeniy Alexandrovich* (egn-pashkovsky@rambler.ru), the Dept. of Political Science, Herzen State Pedagogical University of Russia, Saint Petersburg, 194017, Russian Federation.