



УДК 321.01(470)+5711

## РЕФОРМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: В ПОИСКАХ НОВОЙ МОДЕЛИ

**В.В. ОГНЕВА**

*Орловский филиал  
Российской академии  
народного хозяйства  
и государственной службы  
при Президенте РФ*

*e-mail: ognevavv@mail.ru*

Автор рассматривает актуальные проблемы реформирования государственного управления в современной России; обращает внимание на особенности использования менеджеристских подходов в государственном управлении; обосновывает необходимость последовательной оптимизации проведения административной реформы.

Ключевые слова: государственное управление, административная реформа, государственный менеджмент.

Модернизация современного российского общества обусловила существенное изменение характера его взаимоотношений с государством и обозначила важнейшую задачу формирования новой системы государственного управления.

Стало очевидно, что прежняя модель государственного управления перестала удовлетворять общественным запросам ввиду оторванности органов власти от многих реальных жизненных проблем. Она оказалась насквозь пораженной вирусом бюрократизма, стала корпоративно замкнутой, неэффективной. Иначе говоря, традиционная модель государственного управления начала испытывать серьезный кризис легитимности на всех уровнях, о чем свидетельствовало падение степени доверия населения к власти, и, главным образом, к чиновничеству.

Данное явление достигло достаточно критических размеров. Согласно опросу «Левада-Центр» 16 – 20 декабря 2011 года, рейтинг российского правительства составляет в настоящее время 48%. На вопрос, сможет ли правительство в ближайшее время существенно улучшить ситуацию, 37% граждан ответили отрицательно<sup>1</sup>. Среди основных причин недовольства граждан, по результатам опросов этого же социологического центра в 2011 году – состояние экономики, качество жизни, коррупция, бюрократизм государственного аппарата. В связи с этим вывод очевиден – обществу и гражданам совсем не безразлично каким будет государственное управление. Во всяком случае, по результатам исследования А.И. Турчинова и К.О. Магомедова, проведенного в 23 субъектах РФ в 2010 году, видно, что 40,8% населения активно интересуется тем, какие изменения происходят в системе государственного управления. Подавляющее большинство граждан – 87,7% считают важным обеспечение открытости органов государственной власти<sup>2</sup>. Это означает, что социальный запрос на перспективную траекторию реформирования государственного управления, на полноценную реализацию административной реформы, требует адекватных политических решений.

Как известно, опыт 90-х гг. продемонстрировал обществу кардинальное расхождение между публично заявленными целями попыток административных реформ и реальными результатами, которые, в основном, свелись к переименованию министерств и ведомств, созданию одних и ликвидации других госорганов при сохранении общего стиля государственного управления как административно – бюрократического. По настоящему же административная реформа в Российской Федерации стартовала лишь в 2003 году. Ее основными задачами стали ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность, сокращение функций госорганов. В результате проведенной работы госаппарат на федеральном уровне преобразился – ведомства, наконец-то, стали жить по законам. В принятой в 2005 году кон-

<sup>1</sup> См.: Рейтинги.[Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.levada.ru/22/12/2011/dekabrskie\\_reitingi\\_odobreniya](http://www.levada.ru/22/12/2011/dekabrskie_reitingi_odobreniya)

<sup>2</sup> Магомедов К. О., Турчинов А. И. Духовно-нравственные проблемы государственной службы Российской Федерации. Материалы социологического исследования. М., 2010. С. 3-19.



цепции административной реформы на 2006 – 2010 годы основное внимание уделялось кардинальной перестройке механизмов взаимодействия государства с бизнесом и гражданами. Ключевыми идеями этого этапа реформы стало повышение качества госуслуг, поиск новых форм взаимодействия государства с населением. Происходил процесс реформирования института государственной службы.

На практике оказалось, однако, что предпринимаемые в сфере государственного строительства меры, носят фрагментарный характер и вписываются в логику лишь частичных улучшений. Между тем, успех административных реформ, как показывает международный опыт, связан с формированием единого поля изменений в области функционирования органов исполнительной власти, института государственной службы, информационного обеспечения управления и бюджетного процесса.

Важно и то, что современная западная модель администрирования связана с экономическим подходом к государственному управлению. С учетом усложнения взаимозависимостей между государственными, частными и некоммерческими организациями при формировании и реализации государственной политики неизбежно возрастает роль рыночных отношений в государственном секторе. В результате концепция административного государства замещается концепцией эффективного, малозатратного государства. Такая трактовка госуправления укладывается в парадигму теории государственного менеджмента. Его особенности нашли свое выражение в принципах, сформулированных Д. Осборном и Т. Геблером в их знаменитом труде «Перестройка правительства»<sup>3</sup>. К ним отнесены субсидиарность современной организации управления, которое должно быть ближе к клиенту; децентрализация управления, четкое распределение полномочий и функций; умение работать в команде; сочетание общественных интересов с интересами конкретного человека; деятельность, ориентированная на результат, качество услуг и рентабельность. В этой связи Л.В. Сморгунов и Е.Г. Морозова справедливо замечают, что новый государственный менеджмент базируется на предпосылках теории рационального выбора и рыночных установках относительно публичных дел, подчеркивающих конкурентность, возможность выбора, обмен ресурсами и оптимальность<sup>4</sup>.

Внедрение менеджеристских начал в управление позволяет, как показывает практика, осуществлять: 1) правовой контроль за деятельностью любого чиновника (на соответствие его действий закону), 2) финансовый контроль (в части расходования бюджетных средств), 3) демократический контроль (на предмет взаимодействия с гражданами и общественными объединениями), 4) этический контроль (на соответствие действий и поступков этическим нормам).

Опыт формирования новой парадигмы госуправления в западных странах в 80–90-е гг. позволяет выделить общие менеджеристские установки на государственное управление. Во-первых, это возрастание внимания к финансовому менеджменту в государственной сфере, формирование уважения к ценности общественных денег. Во-вторых, результативность управленческой деятельности связывается не только с экономией средств, направленных для достижения цели, но и качеством оказываемых государственными органами услуг. В-третьих, в условиях менеджеризации наблюдается повышение служебной роли государства, его исполнительных структур. В-четвертых, важное значение придается принципу конкуренции, пришедшему на смену принципу монополии. В государственное управление вводятся такие рыночные элементы, как контрактная система, тендер, маркетинг, реклама и др. В-пятых, децентрализация структур и функций меняет отношение между различны-

<sup>3</sup> Osborne D., Gaebler T. *Reinventing Government: How the enterpreneurial spirit is transforming the public sector*. N. Y., 1992.

<sup>4</sup> См.: Сморгунов Л. В. Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к концепции «governance» // Полис. 2003. № 4; Морозова Е. Г. Политический рынок и политический маркетинг: концепции, модели, технологии. М., 1998.



ми уровнями управления, предполагает относительно большую свободу действий органов государственной власти на местах.

Закономерно возникает вопрос о том, насколько эффективен новый государственный менеджмент, чтобы его можно было трансплантировать на нашу российскую действительность? Мнения исследователей здесь разделились. Одни критикуют теорию государственного менеджмента за узколибералистскую направленность основных положений. Другие полагают, что менеджеризм способствовал преодолению дисфункции бюрократического управления. Третьи отмечают, что благодаря государственному менеджменту стали использоваться такие методы, как политический анализ, программы решения приоритетных задач, финансовое управление и электронная обработка данных. Четвертые акцентируют внимание на том, что государственный менеджмент способствует организационной эффективности органов власти<sup>5</sup>.

При всем разнообразии оценочных суждений относительно государственного менеджмента следует признать, что именно рынок позволил сделать государственное управление более чувствительным к экономической конъюнктуре, более конкурентоспособным и экономичным. Вместе с тем, государственный менеджмент оставил открытым вопрос об ответственности и подотчетности государства своим гражданам, участии последних в процессе выработки и реализации политики. Не решена проблема профессионализма на государственной службе, ее надлежащей открытости обществу. Требуют своего решения вопросы о соотношении качественных и количественных параметров оценки деятельности государственных служащих, эффективности вертикальных и горизонтальных связей в государственном управлении.

Тем не менее, концепция государственного менеджмента была положена в основу административных реформ многих стран. Исключением не стала и Россия. Другое дело, что в России концепция «государственного менеджмента» не рассматривается как панацея решения всех проблем госуправления. Тем не менее в процессе административной реформы мы видим, что у нас получили развитие многие элементы теории государственного менеджмента – идеи «постбюрократической организации», информационной открытости государственной власти и управления, перехода от «логики учреждения» к «логике обслуживания», к использованию технологий кванго, аутсорсинга, управлению по результатам.

В то же время отсутствие концептуальной взаимосвязи между различными звеньями административной реформы в современной России признают многие специалисты в области госуправления (Г. Атаманчук, Г. Купряшин, А. Турчинов, А. Клименко, А. Оболонский, В. Слатинов и др.)<sup>6</sup>. Казалось бы, комплексный характер реформ требует формирования единого механизма управления изменениями в сфере государственного управления. Но он не сложился и поскольку таковой отсутствует, субъекты, отвечающие за проведение реформ, – Минэкономразвития, Минфин, Минздравсоцразвития – фактически взяли курс на углубление фрагментации институциональных преобразований. Свидетельство тому – третий системный документ, определяющий основные направления административной реформы в РФ – «Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государствен-

<sup>5</sup> См., в частности: Барзилей М., Армаджани Б. Прорыв сквозь демократию / Классики теории государственного управления: американская школа. М., 2003. С. 656-675; Купряшин Г. Л. Государственный менеджмент: возможности и ограничения // Государственное управление. 2003. № 1; Кэттл Д. Реорганизация государственного управления // Классики теории государственного управления: американская школа. С. 723-744; Оболонский А. В. Бюрократия для XXI века. Модели государственной службы. Россия, США, Англия, Австралия. М., 2002. С. 109-111.

<sup>6</sup> См., в частности: Атаманчук Г. В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. М., 2003; Барциц И. Н. Административная реформа в России: правовой аспект. М., 2007; Слатинов В. Б. Российская административная реформа: продолжение следует // Среднерусский вестник общественных наук. 2008. № 4; и др.



ных и муниципальных услуг на 2011 – 2013 годы»<sup>7</sup>. Данная концепция содержит ряд системных мер, направленных на дальнейшее упрощение взаимодействия бизнеса и граждан с государством. Основными направлениями совершенствования государственного управления в соответствии с этой концепцией являются области лицензирования, аккредитации, сертификации, осуществление госконтроля, муниципального контроля в отдельных сферах общественной жизни. Продолжается ранее начатая работа по комплексной оптимизации наиболее востребованных массовых госуслуг с целью сокращения количества представляемых документов, сроков получения услуг в электронном виде, обеспечения оказания госуслуг по принципу «одного окна» в МФЦ. Кстати, в данный период в 49 регионах (однако еще не во всех) действует 170 таких центров, а к 2015 году их количество планируется увеличить почти в 15 раз, довести до 2500<sup>8</sup>.

Преодоление административных барьеров предполагает радикальные перемены в лицензировании (к примеру, сокращение лицензирования целого ряда услуг, введение бессрочных лицензий). Концепция предполагает облегчить процесс создания новых бизнесов с помощью уведомительного порядка (в России пока только по 20 видам существует уведомительный порядок открытия дела). Повсеместно в регионах будет внедряться такой новый элемент, как оценка регулирующего воздействия на экономику различных ведомственных нормативных актов.

Среди государственных услуг наиболее востребованы социально значимые услуги в сфере социальной защиты, занятости населения, регистрации имущественных прав, выдачи актов гражданского состояния. В Брянской, Орловской, Тульской областях, к примеру, в одной только системе соцзащиты получают услуги 40% населения. Ежегодно более 30 тысяч обращений адресовано в регистрационную службу. В связи с этим без принципа «одного окна» обходиться становится невозможно. Для исключения волокиты при оказании услуг предстоит организовать эффективное межведомственное взаимодействие федеральных территориальных органов и органов власти субъекта федерации. Это далеко не всегда удается. Отсюда страдает и качество. Согласно проведенным нами опросам, кроме длительности ожидания результата, каждый четвертый получатель услуги испытывает дефицит информации, связанный с ее оформлением (т.е. далеко не всем известно, где получить информацию о перечне документов, представляемых на услугу, технологию оплаты этой услуги и т.д.). В отсутствие вежливости работников служб, предоставляемых услуги, упрекают 19,7% горожан, и 16,3% селян. По некоторым видам услуг, за исключением учреждений культуры и частично ЗАГСов, отмечаются факты взяточничества. Особенно распространенным оно стало в сферах здравоохранения, образования, ЖКХ. Это отмечает каждый четвертый по услугам медицины, каждый пятый опрошенный, получающий образовательные услуги. Люди испытывают дефицит информации о видах и порядке предоставления услуг<sup>9</sup>. Таким образом, возникает масса проблем, связанных с обеспечением надлежащего оказания государственных услуг в субъекте федерации.

Следует сказать отдельно относительно оказания муниципальных услуг. Здесь тоже существует масса вопросов. Это номенклатура услуг, их качество, оптимум стоимости, порядок бюджетного финансирования. В европейских странах, как известно, сначала рассчитывают себестоимость услуги, потом оценивают долю затрат, которую способно оплатить население, а затем выстраивают стратегию по обеспечению доходной части бюджета муниципального образования. В России же сначала муниципалитет получает средства, а затем планирует, как ими распорядиться с учетом достаточно широкого списка обязательств перед населением.

<sup>7</sup> Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011-2013 годы. Постановление Правительства РФ от 10.06.2011 г. № 10-21р. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc](http://www.consultant.ru/document/cons_doc)

<sup>8</sup> См. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.rusg2c.ru>

<sup>9</sup> Огнева В. В. Сервис государственных услуг в зеркале общественного мнения // Известия Тульского государственного университета. 2010. № 1.



Еще одна сложность – это низкий уровень владения сельским населением современными информационными технологиями, с помощью которых можно получать необходимую информацию об интересующей услуге. Реально только 25% селян пользуется Интернетом, хотя это не единственный барьер для создания «электронного муниципалитета». Плохо то, что на федеральном уровне пока не санкционирован полноценный межведомственный электронный информационный обмен, что мешает полноценной реализации принципа «одного окна» в получении государственных услуг.

Среди первоочередных мер повышения уровня доступности и качества услуг видятся повышение правовой культуры населения, внедрение системы мониторинга удовлетворенности граждан качеством оказанной услуги, использование технологий бенчмаркинга, т.е. распространение лучшего опыта, обеспечение эффективного межведомственного обмена информацией и, безусловно, улучшение качества обслуживания населения, повышение комфортности в местах оказания государственных публичных услуг.

Как видно, задача повышения качества услуг и снижение административных барьеров достаточна актуальна. И все же, может быть, на государственном уровне настала пора перейти к следующему важному этапу административной реформы – начать выстраивать систему управления качеством функционирования государственных институтов.

По-прежнему актуальным остается формирование «Электронного правительства», которое призвано решить не только проблему доступа граждан к информации о деятельности органов власти, но и поднять уровень эффективности самой власти, сделать процедуру принятия государственных решений прозрачной для общества.

Задача «Электронного правительства» состоит в формировании эффективно функционирующих информационных систем органов государственной власти, обеспечении их постоянного представительства в глобальной сети Интернет, развитии официальных сайтов субъектов Федерации.

В настоящее время практически все федеральные и региональные органы государственной власти имеют официальные сайты. На этих сайтах создаются разделы, позволяющие гражданам и организациям обращаться непосредственно в региональные правительства по вопросам, касающимся как деятельности органов государственной власти, так и по частным проблемам. Вместе с тем, по данным Института развития свободы информации, более трети данных по-прежнему остаются надежно укрытыми от посторонних глаз. Среди них, например, данные об информационных системах, находящихся в ведении госоргана, или информация о расходовании бюджетных средств. Тем самым, степень открытости и прозрачности все еще остается низкой. В ряде случаев наблюдается существенный разрыв между количеством размещенных данных и их качественными характеристиками.

К сожалению, нет радикальных корректив, связанных с реализацией Стратегии развития информационного общества в РФ в рамках существующих региональных программ. А муниципальный уровень финансируется по статьям обеспечения электронизации по остаточному принципу. В связи с этим видится чрезвычайной важности задача – сосредоточиться на электронном взаимодействии, обеспечить, как говорят специалисты, техническую и семантическую совместимость государственных информационных систем, которые создаются каждая по отдельности<sup>10</sup>. Требуется ввести единые правила создания и использования нормативно – справочных данных, технических стандартов, установить требования к жизненному циклу государственных информационных систем. Новое качество государственного управления, переведенного на базу информационно – коммуникационных технологий, позволит интегрировать информационные ресурсы, создать единую систему анализа и возможности моделирования управленческих решений.

<sup>10</sup> См.: Данилин А. В. Среда электронного взаимодействия для электронного правительства. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://imag.ils.ru/arc/infosoc>



Безусловно, особого внимания заслуживает реформа института государственной службы. Ведь для реализации многочисленных реформаторских проектов обществу требуются высококвалифицированные, компетентные государственные служащие, способные эффективно осуществлять функции государственного управления, оказывать сервисные услуги обществу в целом и конкретному гражданину, надлежащим образом исполнять законы. Поэтому, реформируя институт государственной службы, целесообразно было бы сосредоточить внимание как на обеспечении условий для инновационных действий государственного аппарата, так и развитии профессиональных качеств государственных служащих.

Не секрет, что многочисленная российская бюрократия в угоду своим корпоративным интересам создала существенные помехи в каналах связи власти и общества. Это во многом можно объяснить тем, что многие годы госаппарат был предоставлен сам себе. Занятая экономическими преобразованиями, борясь за симпатии электората, делегируя полномочия с губернаторами, центральная власть не находила то ресурсов, то мотивов, то плана модернизации собственной бюрократии. Последняя же, самостоятельно адаптируясь к меняющимся условиям, развивалась спонтанно, что в итоге породило конфликт между формами ее адаптации и интересами работодателей госаппарата – политической власти и общества.

На сегодня российская бюрократия, взятая в целом, остается инертна и далека от общества. Определенная ее часть коррумпирована. По своей управленческой эффективности, как отмечают эксперты, она проигрывает менеджменту крупнейших отечественных корпораций. Разумеется, все это актуализирует проблему поиска оптимальной парадигмы государственной службы в современной России.

Очевидно, что современная концепция реформы государственной службы не предлагает революционных мер. Скорее, она указывает на способы ликвидации очевидных несоответствий аппарата современным потребностям государства. Мы можем констатировать, что фактически состоялось разделение должностей на профессиональные и политические. Одобрение общественности вызывает конкурсное замещение должностей, хотя предохраняющие в этой сфере механизмы еще не отработаны. Как будто расширяется понемногу сфера общественного контроля над деятельностью органов государственной власти, формируется институт представительства интересов. Следует признать, что реформированное законодательство о государственной гражданской службе придало больше упорядоченности служебным отношениям, хотя значительная часть содержащихся в нем норм, особенно в части антикоррупционных практик, требует существенной конкретизации и развития.

В целом, мы еще на пути к формированию устоявшейся модели государственного управления. Как представляется, в этой модели с учетом российского опыта и специфики могут найти оптимальное сочетание идеи неовеберовского государства с его рационально – бюрократическими подходами и идеи разумной менеджериализации государственного управления. При этом императивом государственного строительства остается создание полноценной конституционно-законодательной базы государственного управления и ее эффективное правоприменение.

## **PUBLIC ADMINISTRATION REFORM OF TODAY'S RUSSIA: IN SEARCH OF NEW MODEL**

**V.V. OGNEVA**

*Oryol Branch  
of Russian Academy  
of National Economy by the  
and Public Service President  
of Russian Federation*

*e-mail: ognevavv@mail.ru*

Public administration reformation pressing problems of today's Russia are described by the author, he remarks the usage of manager approach features in public service, justify the sequential optimization necessity in administrative reform.

Key words: public administration, administrative reform, state management