

**Дуткевич П.**

## МАСТЕРАМ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

БАРЦИЦ И.Н. СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО  
И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ:  
УЧЕБНЫЙ КУРС: в 2 т. – М.: ИЗД-ВО РАГС, 2011.

Считается, что оба выражения: и французское «patriotisme du clocher» («патриотизм колокольни»), и появившееся под его влиянием русское «смотреть со своей колокольни» – имеют негативный подтекст, подчеркивают субъективность подходов, преобладание локальных интересов. В эпоху глобализации одна только констатация взгляда «со своей колокольни» – тяжелый упрек. Понимая это, тем не менее позволю предложить свой подход, взгляд «со своей колокольни» на работу Игоря Барцица, посвященную вопросам развития системы государственного и муниципального управления в России. Сразу же оговорюсь, что, хотя и находится моя «колокольня» достаточно далеко от Москвы, в столице Канады г. Оттава, на территории Карлтонского университета, моя жизнь связана с Россией множеством научных и личных нитей. Эти нити позволяют мне откровенно высказываться о проблемах и перспективах России как в рамках международного дискуссионного клуба «Валдай», так и на страницах научных журналов. Поэтому выход книги моего российского коллеги я использую как возможность порассуждать не только о ее достоинствах и недостатках, но и представить свой взгляд на раскрывающиеся в работе проблемы.

В ходе встречи Президента Российской Федерации Дмитрия Медведева с ведущими российскими и зарубежными политологами на Мировом политическом форуме (сентябрь 2010 г.) мне довелось задать Президенту первый вопрос. Это был вопрос о политических и социальных опорах модернизации, о том, что нет модернизации без модернизаторов. В своем ответе Президент отметил, что хотел бы, чтобы «модернизаторами выступал

народ, а не только политический класс... Но "народ" – понятие достаточно обширное. Понятно, что всегда есть люди, которые стараются действовать более активно, политически активный класс»<sup>1</sup>.

Этому политически активному классу и предназначен учебный курс, в котором рассматривается современное состояние системы государственного и муниципального управления в России, представляются новейшие мировые наработки, анализируются перспективы развития различных административных моделей.

Постоянное совершенствование системы государственного и муниципального управления – это характерная особенность развития системы публичной власти не только в России. Периодически все государства отмечают на том или ином этапе своей истории несоответствие применяемых ими способов и средств управляющего воздействия потребностям экономики и гражданского общества. Как показывает анализ истории развития системы власти в самых разных государствах, все они с определенной степенью регулярности переживают административное реформирование. Это реформирование имеет как общие, универсальные для многих государств характеристики, так и особенности, обусловленные спецификой не только решаемых задач в определенный исторический момент, но и самого государства, проводимой им государственной политики.

Игорь Барциц подмечает суть совокупного мирового опыта, состоящую в том, что административные преобразования в ведущих странах мира ставят своей целью трансформацию философии и культуры государственного управления в соответствии с культурой бизнеса. Во всех странах речь шла о внедрении в государственный сектор духа предпринимчивости, инициативы, заботы о клиенте в противовес старой бюрократической культуре управления. Методологическим инструментом административных реформ стала концепция государства как ориентированной на потребителя сервисной организации.

Такой подход означает заимствование сферой государственного управления концепции «эффективного менеджмента». Но это должен быть не механический, абсолютный перенос системы из бизнеса во власть. Государство должно адаптировать эту идею под себя, учитывая свое главное отличие от бизнеса – в целях деятельности. Именно социальная составляющая и позволяет государству выделить те направления экономических преобразований, которые будут способствовать развитию страны. Современная система государственного управления становится важной составляющей новой России. Что это значит? Власть должна быть устроена так, чтобы исполнялись законы, основные функции власти осуществлялись эффективно, а общество было уверено, что государство действует в интересах населения.

Для адекватного осмысления всей сложности стоящих перед государством и обществом проблем автор представляет систему государственного и муниципального управления как целостный механизм, все составные элементы которого должны сосуществовать в гармонии и согласно взаимодействовать в процессе реального управления. Деятельность институ-

тов центральной, региональной и местной власти должна соответствовать друг другу, а также тем взаимоотношениям, которые нормативно предписываются этим уровням власти. Задача управления страной, расположенной на двух континентах, всегда была сложной. Успешность ее решения в современной России во многом зависит от способности найти формулу, какие полномочия и государственные функции следует оставить в центре, а какие передать региональным властям.

Зарубежный опыт проведения административных реформ побуждает по-новому определить природу современного государства. Его называют стратегическим государством (которое ушло с нижних этажей управления), гибридным государством (из-за растущего взаимопроникновения общественного и частного секторов), эвалюативным (из-за увеличения числа структур, оценивающих эффективность функционирования государственных структур), государством-супермаркетом (поставщиком услуг, ключевыми словами для которого являются выживание, гибкость, экономичность и действенность).

В чем состоит европейский, североамериканский, международный стандарт в сфере государственного управления? В чем российский опыт соответствует ему, в чем противоречит? Как может этот опыт быть использован в России? Этим вопросам отводится значительное место в книге.

В той мере, в какой Россия, будучи включена в процессы интернационализации и глобализации, стоит перед необходимостью модернизационных реформ, она не может игнорировать магистральный путь административного реформирования. Однако при этом следует учитывать, по меньшей мере, два момента.

Первый. Двадцатилетний опыт мировых реформ дал не только позитивные, но и негативные результаты. Об этом и специалисты, осуществляющие реформы, и общество информированы пока недостаточно. Так, в ряде аналитических материалов по реформе системы органов исполнительной власти предлагается изменить структуру и функции органов исполнительной власти Российской Федерации по образцу Великобритании и других «административно продвинутых» стран. При этом ничего не говорится о неоднозначности и противоречивости многих сторон британского опыта. Даже М. Тэтчер, автору книги «Искусство управления государством. Стратегии для меняющегося мира»<sup>2</sup>, не удалось изменить парадигму функционирования государственной службы своей страны: управление и политика остаются тесно связанными между собой; продолжают функционировать служебная иерархия, детализированные правила и инструкции; «легалистское», т.е. ориентированное сугубо на исполнение закона, управление продолжает доминировать в операциональном арсенале британских государственных служащих.

Кроме того, и этому учит опыт, например Японии, даже в государствах с развитой рыночной экономикой возможности использования рыночных механизмов для реформирования государственного управления и государственной службы ограничены, ибо государственное управление – базисно нерыночный тип деятельности. Основные уроки японского опыта:

- на ключевые посты в комиссии, готовившей реформу (так называемая комиссия Ринко), были поставлены те представители частнопромышленного сектора, которым удалось добиться его эффективности, внедрить современные способы организации производства, доказать свою честность;
- в комиссии были собраны как сторонники реформы (представители частного сектора), так и ее потенциальные противники (высокопоставленные чиновники), а также «нейтралы» – университетская профессура, эксперты;
- была осуществлена серьезная концептуализация проблемы; сформулированные теоретиками идеи были поставлены в центр общественной дискуссии, поддержаны в средствах массовой информации.

Можно сказать, что реформа в Японии носила не просто административный, а политико-административный характер. Представляемые комиссией доклады обсуждались в комиссиях правящей Либерально-демократической партии, затем на парламентских сессиях. Политическую поддержку реформе обеспечивал лично премьер Накасонэ.

Второй момент. В России отсутствует ряд важных условий, предопределивших ход западных реформ:

- в России пока что слаб вызов государству со стороны частного сектора, который бы демонстрировал современный уровень сервиса, качество, высокую эффективность в медицинском обслуживании, образовании, жилищном строительстве, обустройстве городских территорий и пр. Россияне предпочитают пока что лечиться, получать образование, хранить сбережения и т.д. не в частных, а в государственных учреждениях. В России нет свойственного западному менталитету предубеждения против государства: что частное – то хорошо; что государственное – то плохо. Россия – страна «государственной» политической культуры, а не «культуры гражданского общества»;
- не сложилось в России и традиционной для западного общества «веберианской» бюрократии, т.е. высокопрофессионального, дисциплинированного, неукоснительно соблюдающего закон и работающего по четким единообразным правилам госаппарата, недостаточную экономическую эффективность которого надлежало бы повышать посредством рыночно-ориентированных административных реформ. «Обуздание бюрократии» в России – это прежде всего преодоление таких уродливых явлений, как ориентация в решении любого вопроса на личные связи и знакомства, служение не закону, а конкретному руководителю, правовой нигилизм, коррупция, профессиональная некомпетентность, высокомерное отношение к гражданам и т.п.;
- если на Западе предпринимаются, и небезуспешно, попытки ограничить численность и влияние бюрократического аппарата, вертикально дифференцировать его структуры, отделив принятие политического решения от реализации, то в России в условиях еще не завершившегося становления новой модели государственной службы необходимо обе-

спечить единство функционирования системы исполнительной власти, особенно в региональном аспекте.

Обращает внимание содержащаяся в книге дискуссия о приемлемости в России зарубежных методик оценки как государственного управления в целом, так и вопросов эффективности. Вхождение России в сообщество развитых стран мира означает следование общему курсу развития современных демократических государств. Но, формулируя свой ответ на давление глобализационных процессов, Россия не должна забывать и о собственных традициях, богатом опыте и уникальных возможностях.

Рассмотрение международного опыта административных преобразований на предмет его применения в России проводится в книге в общем контексте ситуации, сформировавшейся в процессе исторического развития российской системы управления. Подобный подход единственно возможный. В противном случае методология рассматриваемого вопроса будет попросту несравнима с российскими реалиями. Рассмотрение контекста также необходимо для определения ценности зарубежных подходов к рассматриваемому вопросу с точки зрения критерия их применимости в российской практике.

Следуя своему подходу, автор с открытым забором бросается на копья международных экспертов, убежденных, что мир вступает в эру «глобального управления» и «глобального управленческого пространства». Тезис о глобальных универсальных стандартах управления приобретает в мире все большую поддержку; проводятся и аналогии, что американское управленческое право представляет собой такую же универсальную правовую ценность, как и американское право ценных бумаг. Автор обосновывает опасность такого подхода, утверждает, что сама идея перехода от международного права (International Law) к всемирному праву (World Law) ставит под угрозу всю систему международных отношений.

Проблема универсализации подходов в сфере государственного управления обуславливает необходимость продвижения позиции, основанной на том, что универсальные нормы могут вырабатываться только и исключительно в рамках процедур международного права, а не посредством неких норм, которые будут в прямом смысле продавливаться странами, обладающими, на их взгляд, большими основаниями объявить свои национальные модели демократии, политического режима и государственного устройства эталонными.

Критично подходит автор и к методологии оценок эффективности государственного управления, выставляемых Институтом Всемирного Банка, к другим международным рейтингам. Однако, справедливости ради, следует признать, что аналитический критический взгляд – преобладающая тональность рецензируемого издания. Так, необходимость дальнейших институциональных преобразований государственной власти автор обосновывает потребностью разрешения ряда проблем, среди которых: 1) незавершенность формирования государственных институтов, способных обеспечить эффективное развитие государства, общества и экономики; 2) слабость институциональных связей между государственными органами и институтами граж-

данского общества; 3) организационная и коллективная безответственность как государственных институтов в целом, так и конкретных государственных органов в частности; 4) бюрократический централизм, не позволяющий, несмотря на целый комплекс нормативных правовых актов, развиваться системе регионального управления и местного самоуправления.

Критичность компенсируется предложениями, направленными на разработку новых показателей эффективности государственного и муниципального управления, а также корректировки методик проведения соответствующих исследований, осуществляемых как на государственном, так и на научно-экспертном уровне.

В то же время важно утвердить в экспертном сознании понимание: система оценки эффективности государственного управления в России должна опираться на мировые тенденции с учетом результатов их апробации, а также социокультурных, политических, экономических, территориальных, правовых, исторических и иных особенностей развития страны. Для того чтобы определить направления повышения эффективности государственного управления либо осуществить их корректировку, необходимо выработать четкий научно-методологический инструментарий для оценки эффективности системы государственного управления. Некоторые наработки подобного инструментария представлены в книге И.Н. Барцица.

Далеко не всегда представления, взгляды и предложения автора совпадают с моими собственными. Так, автор, следуя своей профессиональной стезе, видит разрешение большинства проблем государственного управления через посредство правового инструментария. Эта профессиоанальная «юридическая колокольня»: «нормативная модель», «управление на основе права», «правовая регламентация» – наиболее часто встречающиеся в книге сочетания слов. Полагаю, что этот лейтмотив является отражением надежд автора, что в утверждении правовых подходов скрыт секрет успеха в решении задачи построения в России эффективной управленческой модели. Разделить или нет этот подход – оставляю на усмотрение каждого обращающегося к представленному учебному курсу.

## ПРИМЕЧАНИЯ

---

<sup>1</sup> Встреча Президента Российской Федерации Дмитрия Медведева с ведущими российскими и зарубежными политологами на Мировом политическом форуме (сентябрь 2010 г.) //<http://www.gpf-yaroslavl.ru/Media/Files/medvedev-and-political-analysts>.

<sup>2</sup> См.: Тэтчер М. Искусство управления государством. Стратегии для меняющегося мира / Пер. с англ. М.: Альпина Паблишер, 2003. 504 с.