
РЕОРГАНИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ СОВРЕМЕННЫМ ГОСУДАРСТВОМ

Ю.А. Нисневич

Кафедра политических наук
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 10а, Москва, Россия, 117198

Реорганизация управления современным государством включает идейно-философскую компоненту, основанную на отказе от этактистского и переходе к либеральному подходу к предназначению и роли государства, организационно-кадровую компоненту, основанную на деполитизации и реорганизации кадрового обеспечения государственного аппарата, и структурно-технологическую компоненту, основанную на децентрализации и функциональной оптимизации структуры органов государственной власти, внедрении в сферу государственного управления принципов и методов организационного управления и менеджмента частного сектора экономики.

Ключевые слова: реорганизация, государственное управление, деполитизация, кадровое обеспечение, децентрализация.

С середины 80-х гг. XX в. в ряде стран начался процесс реализации крупномасштабных и комплексных программ реформирования государственного управления. Этот процесс был, прежде всего, обусловлен стремлением решить такие назревшие проблемы управления государством, как сокращение государственных расходов и поддержание благоприятного климата для инвестиций и конкурентоспособности национальной экономики, расширение возможностей и готовности правительства к развитию и совершенствованию государственной политики, улучшение выполнения государством функций работодателя, повышение качества предоставления государственных услуг, а также повышение уважения и укрепление доверия к власти со стороны граждан и частного сектора экономики [8. С. 35—36].

Однако потребность в реорганизации государственного управления, возникшая в конце XX в., была, как представляется, обусловлена не только необходимостью решения указанных масштабных проблем, но и более глобальной причиной — начавшимся в конце XX в. переходом на постиндустриальный этап цивилизационного развития, постиндустриальным транзитом [9. С. 94—95]. В процессе постиндустриального транзита происходит кардинальная трансформация организации общества, его социальной структуры и общественных связей, что в существенной мере определяется феноменом «восстания масс» и применением новых методов и технологий коммуникаций, информационных взаимодействий, распространения и обмена информацией и знаниями во всех сферах жизнедеятельности общества и государства. Это требует адекватного ответа в политике и, прежде всего, качественных изменений в сфере государственного управления, отражающих изменение предназначения и роли государства на постиндустриальном этапе.

Связь реформ государственного управления с глобальными технологическими сдвигами не случайна, но имманентна: смена технологических парадигм, как правило, сопряжена с трансформациями инструментов управления, и прежде всего

государственного управления [2. С. 26]. Исследования американских политологов выявили, что именно технико-экономические изменения в сочетании с социальными сдвигами вызывали в США реформы государственной службы, которые представляли собой попытки правительства разработать новые модели отношений с гражданским обществом в ответ на новые технико-экономические парадигмы [5. С. 58—61].

Принципы «нового государственного управления»

Наиболее радикальное реформирование государственного управления в конце XX в. начало осуществляться в США, Великобритании, Австралии и Новой Зеландии как реакция на кризис господствовавших в послевоенном мире практик «государства всеобщего благоденствия» (Welfare State). В таком государстве приоритет отдается государственному регулированию при решении общественных проблем и государственному производству услуг, что обуславливает увеличение по нарастающей государственных расходов и численности государственного аппарата, вследствие чего государство становится все более и более дорогостоящим, громоздким и при этом все менее эффективным. Преобразования, проводимые пришедшими к власти в перечисленных странах неоконсервативными правительствами, особенно правительствами М. Тэтчер и Р. Рейгана, определили новое направление в теории и практике государственного управления, получившее название «новое государственное управление» (New Public Management). Хотя и не во всех странах, реформирование государственного управления проводилось по модели «новое государственное управление», но рассмотрение и анализ стратегии и практики реорганизации государственного управления представляется целесообразным осуществлять в контексте этого подхода, который «является наиболее последовательным комплексом мер в рамках проведения реформ с точки зрения внутренних условий той или иной страны» [8. С. 44].

В публикациях, посвященных «новому государственному управлению» (НГУ), достаточно широкое распространение получило отождествление этого подхода, прежде всего, с переносом из частного сектора экономики и внедрением в сферу государственного управления рыночных принципов и методов управления, на чем в основном и базируется его критика (См.: [17]). Однако политико-правовой анализ реформ, проводимых по модели НГУ, показывает, что в реальности такая модель представляет собой более многоаспектный и комплексный подход, обладающий как явными достоинствами, так и естественно определенными издержками.

Принципиально важным представляется то, что идейно-философскую основу реформирования государственного управления по модели НГУ составляет концепция «активизирующего государства» [11. С. 8—9], основанная на либеральном подходе к предназначению и роли государства. В соответствии с этой концепцией отношения между государством и гражданами должны строиться на основе партнерских отношений, а не государственного патернализма, задачи государства должны определяться в ходе публичной дискуссии, между государством, гражданами и обществом в целом должно развиваться сотрудничество и осуществляться разделение ответственности. Государство призвано иницииро-

вать процессы решения общественных проблем, выступать в роли посредника и устанавливать рамки ответственности для участников этих процессов. Важнейшими функциями государства становятся инициирование, активизация и стимулирование.

Концептуально НГУ базируется на отказе от этикатического воззрения на государство как на высшую цель и результат общественного развития, от отношения к государству как к безгрешному, всезнающему и обладающему всемогуществом институту социального господства, основанного на патернализме. Государство определяется как ограниченный в своих правах и полномочиях институт управления, предназначенный для обслуживания потребностей и обеспечения интересов граждан. Или в наиболее радикальной интерпретации — как сервисная организация, предназначенная для оказания услуг гражданам.

Однако здесь принципиально важно отметить, что в сфере государственного управления сервисный подход не должен являться всеобъемлющим. Ряд функций современного государства не может рассматриваться как сервис, как предоставление услуг. Государственные услуги могут основываться не на любых государственных функциях. Там, где речь идет о властно-распорядительных полномочиях, не могут иметь место государственные услуги. С этой точки зрения государственные функции следует разделить на две большие группы: функции, допускающие оказание государственных услуг и ориентированные на конечного пользователя — гражданина, юридическое лицо; функции, не связанные с оказанием государственных услуг [14. С. 76]. В частности, последнее относится к функции выработки и проведения государственной политики в различных сферах общественной жизни. Процесс определения и осуществления такой политики, принятия стратегических решений и предоставление услуг являются двумя отдельными задачами [8. С. 81].

Необходимым условием успешной реализации и одновременно одним из ключевых направлений реформирования государственного управления по модели НГУ является обеспечение высокого уровня профессионализма, организованности и дисциплины государственных служащих, политической нейтральности и транспарентности их деятельности.

Анализ реформ государственного управления, которые проводились в разных странах с середины 80-х и до конца 90-х годов XX в., позволяет выделить два различных типа таких реформ — «основные» реформы и «передовые» реформы [8. С. 48—65]. Цель «основных» реформ состояла в обеспечении или укреплении дисциплины в системе государственного управления на основе формализации процессов деятельности государственных служащих и исполнения бюджета. Исследователи, изучающие реформы государственного управления, сходятся во мнении, что проведение многих реформ строится на дисциплине, присущей поведению государственных служащих и политиков и закреплённой в организационной культуре органов государственного управления и политической культуре. В сущности, такая дисциплина означает формальный подход, сводящийся к тому, что в своем фактическом поведении государственные служащие придерживаются установленных, зафиксированных правил, а также что бюджет, одобренный пар-

ламентом, тесно связан с исполняемым бюджетом. Формальный подход представляет собой необходимую основу, на которой можно строить как последовательно, так и фрагментарно проводимые «передовые» реформы, реализующие в той или иной мере подход НГУ.

Идеальным для начала проведения реформ может считаться состояние института государственной гражданской службы — государственного аппарата, при котором он максимально соответствует классическим канонам веберовской рациональной бюрократии, а именно таким, как профессионализма, точное следование формальным правилам и процедурам, четкая иерархическая организация с кодексом корпоративного поведения, дисциплины и этики, транспарентность и подотчетность.

Такое исходное состояние государственного аппарата ни в кой мере не противоречит тому, что структурно-технологический аспект реформирования государственного управления по модели НГУ заключается именно в таких институциональных преобразованиях, которые направлены на существенные изменения иерархической структуры, бюрократических принципов и методов работы, присущих веберовской модели государственной бюрократии. Четко структурированная и действующая на основе формализованных правил и процедур система, в которой обеспечивается открытость, транспарентность и подотчетность, предоставляет большие возможности и более благоприятные условия для проведения ее институциональных преобразований, чем нечетко структурированная и не вполне транспарентная система, действующая на основе неформальных договоренностей и связей.

Основные тенденции реформирования государственного управления по модели НГУ в структурно-технологическом аспекте состоят в следующем: вертикальная и горизонтальная децентрализация системы государственного управления; оптимизация структуры и функций органов государственной власти, уменьшение роли вертикальной иерархии, развитие функциональных органов, сетевых и «плоских» организационных структур, создание на ограниченное время организаций для решения конкретных задач государственного управления (*ad hoc organization*); переход к сервисным принципам деятельности с преимущественной ориентацией на оказание государственных услуг гражданам и юридическим лицам; внедрение методов и моделей организационного управления частного сектора, государственного менеджмента; сокращение и контроль издержек на содержание государственного аппарата и ориентация его деятельности на конечную цель и конкретный результат (См.: [8; 10; 12]).

Таким образом, «новое государственное управление» в контексте теории государственного управления и его практической реализации включает три взаимозависимые и взаимосвязанные компоненты:

— идейно-философская, основанная на отказе от этатистского и переходе к либеральному подходу к предназначению и роли государства (1);

— организационно-кадровая, основанная на деполитизации и реорганизации кадрового обеспечения государственного аппарата с целью повышения дисциплины, профессионализма и конкурентоспособности государственных служащих;

— структурно-технологическая, основанная на децентрализации и функциональной оптимизации структуры органов государственной власти, внедрении в сферу государственного управления принципов и методов организационного управления и менеджмента частного сектора экономики.

Деполитизация государственного аппарата

Особого внимания заслуживает такая современная тенденция в сфере государственного управления, как усиление политической роли государственной бюрократии, ее возрастающего влияния на процессы выработки, принятия и реализации государственных решений. Эта тенденция объективно обусловлена повышением значимости профессиональных знаний и навыков при управлении современным государством, которыми в большей степени обладает государственная бюрократия, составляющая неизбираемую часть правящей элиты, в отличие от избираемых на определенный срок политиков.

В соответствии с представлением Г. Гегеля и М. Вебера о бюрократии как о носителе рациональных форм организации власти бюрократия должна оставаться политически нейтральной и не при каких условиях не должна быть ангажирована теми или иными политическими группировками. Как писал М. Вебер, «профессиональный чиновник не должен определять политику» [1. С. 174]. Исполнение чиновничеством сугубо административных функций, его невмешательство в политическую борьбу рассматривались как одна из предпосылок сохранения стабильности общественных порядков. Более того, М. Вебер полагал, что перерождение государственной бюрократии в политическую таит в себе угрозу человеческой свободе и независимости [13. С. 118].

При решении проблемы деполитизации государственного аппарата необходимо учитывать следующее объективное обстоятельство. Публичные политические должности в современном государстве занимают не только избираемые политики. Ряд неизбираемых, а назначаемых высших должностных лиц государства в силу своего должностного положения и статуса призван реализовывать государственную политику в смысле курса, стратегии развития общества и государства, определяемую победившей на выборах политической партией или коалицией политических сил, т.е. должен реализовывать определенные политические проекты и цели. При этом после смены в результате выборов победившей политической силы, как правило, происходят и определенные изменения государственной политики в различных сферах жизнедеятельности общества и государства. Сменяемость по результатам выборов высших должностных лиц государства, не только непосредственно избираемых, но и назначаемых, является одним из ключевых и обязательных атрибутов современной полиархической демократии, обеспечивающих политический контроль граждан за деятельностью власти.

При этом количество высших чиновников — политических назначенцев, занимающих политические государственные должности и сменяемых при смене правящей политической партии или коалиции, в разных странах заметно различается. Например, в США действует система «spoil system», в соответствии с одним из требований которой каждый вновь избранный президент назначает на ключевые посты в правительстве из своих сторонников приблизительно 1200 новых чиновни-

ков. Это является условием обеспечения политической целостности исполнительной власти, призванной решать совершенно определенные задачи [13. С. 119]. При этом в США, где четко определено большое количество политических назначенцев в системе, в 1983 г. также создали Службу старших государственных служащих исполнительного (неполитического — *прим. автора*) уровня, включающую в себя примерно 8000 старших государственных гражданских служащих высшего ранга [8. С. 96].

Разграничение занимаемых высшими чиновниками политических государственных должностей от неполитических должностей существенным образом зависит от институциональной организации государственной и, в первую очередь, исполнительной власти в том или ином государстве. Представляется, что в общем случае одним из определяющих признаков такого разграничения в сфере исполнительной власти может служить факт назначения на данную государственную должность, которая при этом будет относиться к категории политических, избираемым должностным лицом или избираемым органом власти. Возможно и введение в высших органах исполнительной власти специальных политических должностей, которые занимают чиновники, назначаемые, как правило, правительством и ему подчиненные. Примером может служить институт статс-секретарей в Венгрии, ФРГ и Нидерландах (См.: [16]).

Как показывает современная мировая практика, обеспечение политического нейтралитета той части государственной бюрократии, которую можно назвать кадровой бюрократией и которая не включает высших чиновников — политических назначенцев, занимающих политические государственные должности и участвующих в выработке и реализации политических решений, является важной составной частью реорганизации государственного управления и достигается в разных странах различными как нормативно-правовыми, так и организационными средствами.

Как представляется, одним из действенных направлений, позволяющих оградить деятельность кадровой части государственного аппарата от влияния политической конъюнктуры и конкуренции, является установление на нормативном правовом уровне ограничений для некоторых категорий государственных служащих на их участие в работе политических партий и в другой публичной политической деятельности в период нахождения на государственной службе. Такие ограничения, очевидно, должны носить только ограниченный характер и, безусловно, не должны затрагивать активные избирательные права государственных служащих. Такие ограничения, скорее всего, следует распространять не на всех государственных служащих, а только на тех, кто в силу своего должностного положения участвует в принятии управленческих решений, т.е. на чиновников высшего неполитическую и среднего уровня. Примером такого подхода к деполитизации государственного аппарата может служить норма статьи 3 Конституции Венгерской Республики, которая устанавливает, что «в целях обеспечить отделение политических партий от государственной власти законодательно определяются функции и государственные должности, которые не могут исполняться и замещаться партийными членами и служащими» (См.: [6]).

Деполитизация государственного аппарата не только обеспечивает организационное единство и согласованность его деятельности, но и играет важную роль в обеспечении приоритета профессиональных качеств при назначении на государственную службу и продвижении по ней в противовес кумовству (непотизму в его современной интерпретации) и протекционизму в кадровом обеспечении системы государственного управления. Поэтому в ряде стран как на нормативном правовом, так и на организационном уровне деполитизация и управление кадровым обеспечением государственного аппарата решаются как единая задача. Так, в Венгрии система профессиональных качеств государственных служащих и деполитизация стали основными «столпами» закона о государственной службе, принятого в 1992 г. В Бразилии для управления продвижением по службе и деполитизации создана служба старших государственных служащих. В Польше и Южной Корее для обеспечения принципа профессиональных качеств, политического «нейтралитета» и «деполитизации» при назначении на государственную службу созданы специальные государственные органы — Государственная комиссия по гражданской службе в Польше и Комиссия по государственной службе в Южной Корее [8. С. 95].

Реорганизация кадрового обеспечения государственной службы

Важнейшая особенность реорганизации государственного управления состоит в том, что ее движущей силой, как правило, выступают политики и высшие чиновники — политические назначенцы, а не факторы давления со стороны общества, направленные на совершенствование государственного управления. При этом кадровая бюрократия выступает в роли одновременно и объекта, и субъекта такой реорганизации. И от ее позиции, поддержки или противодействия в явном или неявном виде в существенной степени зависит то, будут или не будут достигнуты цели реформирования. Поэтому реорганизация управления кадровым обеспечением государственной службы является принципиально значимой и первоочередной задачей при проведении реформ системы государственного управления. Очевидно, что кадровая бюрократия будет способствовать, а не противодействовать успешному проведению реформ только при условии, что реформирование позволит расширить для государственных служащих гарантии и возможности продвижения по службе (вертикальной мобильности), а также повышения уровня их материального благосостояния, социального и профессионального статуса.

Наиболее надежные гарантии и практические возможности, зависящие, прежде всего, от самого государственного служащего, для его продвижения по службе на основе принципов справедливости и равноправия представляет меритократический подход. Именно поэтому некоторые государства и ставят перед собой цель расширить применение меритократического подхода (принципа приоритета профессиональных качеств) путем централизованного использования внешней (по отношению к исполнительной власти) системы «сдержек и противовесов» вроде Комиссии по делам гражданской службы (Комиссии по государственной службе) [8. С. 53].

В рамках меритократического подхода система назначения на государственные должности и продвижения по государственной службе функционирует не на основе патронажа и фактора старшинства, а на основе профессионального конкурсного отбора. Укрепление принципа профессиональных качеств в кадровой политике и сокращение патронажа способны повысить компетентность и одновременно снизить риски того, что политическое противостояние отразится на функционировании государственной службы [8. С. 38]. При этом в конкурсах на замещение вакантных государственных должностей допускается участие претендентов как из государственного, так и из частного сектора. Тем самым расширяется привлечение на государственную службу высококвалифицированных кадров из частного сектора, обеспечивается должное обновление и ротация кадров и создается кадровая конкуренция, что порождает конкурентную бюрократию.

Однако при формировании конкурентной кадровой бюрократии возникает проблема, требующая аккуратного и корректного разрешения. Управление делами современного государства является профессиональной деятельностью, для осуществления которой необходимы специальная подготовка, знания и управленческий опыт, в определенной мере отличные от знаний и опыта управления в других сферах. Этой профессиональной деятельности свойственны характерные для нее и отличные от других видов деятельности ограничительные условия и специальные требования, особое корпоративное поведение и служебная этика. Именно поэтому государственная служба регламентируется и регулируется специальными законодательными актами.

Соблюдению специфики деятельности по управлению делами государства в большей мере способствует иерархически организованная по принципу должностного старшинства корпорация чиновников закрытого типа. Но закрытая корпорация чиновников, как известно, порождает такие негативные явления, как сокрытие информации о деятельности органов власти, непрозрачность, бюрократизм, протекционизм, злоупотребление служебным положением и другие, создает питательную среду для коррупции. При этом необходимые и присущие веберовской бюрократии корпоративное поведение и служебная этика трансформируются в круговую поруку, в противоправную защиту «чести мундира» вопреки должному исполнению служебных обязанностей.

Привлечение на конкурсной основе специалистов из частного сектора призвано способствовать не только повышению качества и эффективности государственного управления, но и противодействию негативным явлениям, порождаемым корпоративным характером государственной службы.

Но привлекаемые из частного сектора специалисты, не имея должного опыта работы, не всегда адекватно воспринимают и встраиваются в ограничительные условия и специальные требования государственной службы, как, например, связанные с конфликтом интересов. Поэтому в некоторых странах вследствие широкого привлечения кадров извне, а также вследствие создания новых разновидностей автономных органов и ведомств по предоставлению государственных услуг, условия деятельности которых подвергали их рыночному и конкурентному давлению, возникли проблемы в результате ослабления этических устоев государственного сектора [8. С. 54].

Разрешению объективного противоречия между необходимостью обеспечить приток на государственную службу компетентных кадров и ослаблением при этом норм корпоративного поведения и этических устоев государственной службы может способствовать юридически выверенное оформление контракта о найме на работу между государственным служащим и государством. В таком контракте должны быть определены права и обязанности государственного служащего, порядок, процедуры и условия осуществления им своих должностных обязанностей и продвижения по службе, накладываемые государственной службой ограничения деятельности и регламентирующие поведение дополнительные требования, в том числе и этического характера. Контрактная система должна обеспечивать как привлечение специалистов на государственную службу на ограниченный срок до окончания выполнения конкретной задачи, так и возможность их перехода на государственную службу на постоянной основе. При этом контрактную систему найма необходимо дополнить системой «сдержек и противовесов» в виде централизованной системы управления кадровым обеспечением и «деполитизации» государственной службы с тем, чтобы государственные служащие образовывали отчетливо выраженный и единый корпус, обладающий гарантиями занятости и объективными основаниями для продвижения по службе [8. С. 38].

Фактор, оказывающий определяющее влияние на привлечение, мотивирование и удержание профессиональных управленцев и специалистов на государственной службе, состоит в том, какие материальные стимулы им может предложить государство. И, прежде всего, это система и уровень оплаты труда, которые способны обеспечить государству возможность конкурировать на рынке труда не только с отечественным частным сектором, но и с зарубежными работодателями. При этом проблема состоит в том, что задача обеспечения конкурентоспособного уровня оплаты труда государственных служащих вступает в противоречие с задачей сокращения государственных расходов.

Если не полностью, то частичному решению этой проблемы может способствовать использование диверсифицируемых механизмов оплаты труда государственных служащих в зависимости от вида их деятельности, как правило, по конечному результату с варьируемым набором личных стимулов. Однако необходимо учитывать, что конечный результат ряда видов государственной деятельности проявляется только через достаточно длительные периоды времени и не поддается прямым количественным оценкам. Для таких видов государственной деятельности непосредственное применение системы оплаты труда по конечному результату сопряжено со значительными трудностями и может привести к дисбалансу в материальном стимулировании государственных служащих.

Следует отметить и тот факт, что не по всем должностным позициям в государственном аппарате, особенно в части позиций управленцев высшего звена, государство из-за бюджетных ограничений способно конкурировать в уровне оплаты труда с частным сектором и зарубежными работодателями. Поэтому в конкурентной борьбе за управленцев и других специалистов важную роль играет такой компенсаторный механизм, как социальная защита, и государственным служащим, как правило, предоставляется более высокий, чем в частном секторе, уровень

социальной защиты, прежде всего в части гарантий занятости, медицинского страхования и пенсионного обеспечения.

Представляется, что для привлечения, мотивирования и удержания профессиональных управленцев и специалистов на государственной службе более действенным, чем в настоящее время, может и должен стать такой нематериальный стимул, как социальный, общественный статус. Высокому общественному статусу государственного чиновника сегодня препятствует такое негативное явление, как коррупция, которая у большинства людей в первую очередь ассоциируется именно с государственными чиновниками. Поэтому противодействие и подавление коррупции должно быть одной из ключевых целей реформирования государственного управления, включая реорганизацию кадрового обеспечения государственной службы. С другой стороны, общественный статус государственных чиновников во многом зависит от их собственных ценностных установок. Если государственные чиновники по-прежнему будут воспринимать себя как «слуги государевы» и стремиться отождествлять себя с всемогущим государством, которому все дозволено, то ожидать, что их общественный статус в современных условиях перехода от этактистского к либеральному восприятию государства будет высоким, не приходится. Базовой ценностной установкой государственных чиновников в современном государстве должно стать профессиональное служение людям и общественным интересам и действенное воплощение такой установки в их повседневной практической деятельности. Только при соблюдении этих условий гражданское общество готово будет наделить государственных чиновников высоким социальным статусом.

Децентрализация системы органов исполнительной власти

Институциональную основу современного правового государства составляет децентрализация власти, которую можно разделить на децентрализацию политического и структурно-функционального характера.

К политической децентрализации прежде всего относится историческая первооснова децентрализации государственной власти — разделение властей на судебную, законодательную и исполнительную, а также активно проявляющаяся в настоящее время, как в федеративных, так и в унитарных государствах «федерализация» власти — разделение ее полномочий, компетенции и ответственности между центральным, региональным и местным уровнями. Смысл «федерализации» власти как ее политической децентрализации «по вертикали» состоит в приближении власти к людям за счет расширения полномочий и самостоятельности региональной и местной властей в решении проблем повседневной жизни регионов и местных сообществ, что объективно обуславливает усиление реальной политической значимости и независимости этих властей от центральной власти.

Подход НГУ предполагает дальнейшую децентрализацию власти, прежде всего в направлении структурно-функциональной децентрализации исполнительной власти.

В функциональном контексте децентрализация системы органов исполнительной власти заключается в организационном разделении органов, осуществляющих функции стратегического управления — выработка государственной

политики и нормативно-правовое регулирование, функции контроля и надзор, а также функции оказания государственных услуг, управления государственным имуществом и правоприменительные функции, в том числе ведение реестров, регистров, кадастров.

Важной тенденцией функциональной децентрализации становится освобождение органов исполнительной власти верхних уровней и в целом государственной власти от некоторых ранее вменявшихся им в обязанность задач и перенос предоставления государственных услуг на возможно более низкий уровень государственной власти и местное самоуправление при сохранении принципа субсидиарной ответственности всей системы исполнительной власти. При этом предоставление некоторых видов государственных услуг может вообще выводиться из государственного ведения и передаваться в ведение некоммерческих саморегулируемых организаций и частных структур, при этом такие услуги приобретают более общий характер публичных услуг (2).

В структурном контексте децентрализация системы органов исполнительной власти заключается в отказе от классических централизованных вертикалей бюрократического типа путем пересмотра министерской системы и создания трехзвенной системы центрального управления: министерства — ведомства — децентрализованные структуры. Министерствам отведены функции стратегического управления в соответствующей сфере. Ведомства, заключающие с министерствами договоры, призваны организовывать выполнение конкретных программ. Децентрализованные структуры, которые могут быть как государственными, так и частными учреждениями, непосредственно оказывают гражданам и юридическим лицам публичные услуги [15. С. 62]. При этом процесс децентрализации включает дробление крупных министерств и ведомств на отдельные организации покупателей и поставщиков, которые могут заключать друг с другом контракты [8. С. 66], а также создаются специализированные, одноцелевые исполнительные органы, предназначенные для решения конкретных задач и осуществления конкретных программ и функционирующие как на постоянной, так и на временной до выполнения поставленной перед ними задачи основе.

Формирование множества государственных и негосударственных структур, предназначенных для оказания публичных (государственных) услуг гражданам и юридическим лицам, позволяет организовать процесс предоставления таких услуг на основе конкурентных предпочтений их потребителей. Таким образом, в сфере деятельности исполнительной власти по оказанию государственных услуг включается механизм конкуренции, что должно способствовать повышению качества предоставления и доступности получения таких услуг для конечного пользователя, а также представляет собой еще одно значимое направление организационного и процессуального оформления конкурентной бюрократии.

Структурно-функциональная децентрализация исполнительной власти существенным образом видоизменяет базовые механизмы взаимосвязанного функционирования системы ее органов. Функционирование системы органов исполнительной власти начинает базироваться в большей степени на договорных отношениях, чем на бюрократических директивных отношениях подчинения. Все большее применение находят квазиконтрактные механизмы, и государственным агентствам

даются конкретные обязательные задания, невыполнение которых имеет для главы того или иного агентства реальные последствия для его дальнейшего пребывания в должности [8. С. 60]. При этом существенно возрастает роль координации как специфического вида государственной властной деятельности, выражающейся в обеспечении единства действий органов исполнительной власти для оптимального достижения определенных целей или осуществления единой направленности в работе какой-либо отрасли или сферы государственного управления [4. С. 99]. Функция координации возлагается в первую очередь на центральное правительство, а также в каждой конкретной отрасли на соответствующее министерство.

Структурно-функциональная децентрализация позволяет более избирательно и, как следствие, более целенаправленно и эффективно использовать в государственном секторе современные методы организационного управления и менеджмента (3), применяемые в частном секторе, несмотря на весьма существенное различие между этими двумя секторами. С одной стороны, частный сектор стремится достичь простых результатов на рынках, где нередко существует весьма острая конкуренция при сравнительно прямолинейных отношениях с клиентами/потребителями и чрезвычайно мощных и общих стимулах к повышению результативности деятельности. С другой стороны, государственный сектор стремится достичь чрезвычайно сложного набора результатов в условиях, когда поставщики действуют при ограниченной или отсутствующей конкуренции. Государственный сектор также должен иметь дело с весьма неоднородной по своему составу массой прямых и непрямых клиентов, пользователей услуг и бенефициантов, причем осуществляется это в условиях, характеризующихся наличием многочисленных, а иногда и противоречивых стимулов к повышению результативности деятельности [8. С. 74]. Тем не менее, несмотря на указанные различия, внедрение современных методов менеджмента и организационного управления по конечному результату частного сектора, но только с учетом применимости такого подхода в тех или иных сферах государственного управления, представляет собой одно из важнейших направлений повышения качества и эффективности управления современным государством.

ПРИМЕЧАНИЯ

- (1) О либеральном подходе к предназначению и роли государства. См.: [7. С. 23—60].
- (2) О соотношении термина «государственные услуги» и термина «публичные услуги» См.: [14. С. 72—74].
- (3) О современных методах организационного управления и менеджмента. См.: [3].

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Вебер М. Парламент и правительство в новой Германии. К политической критике чиновничества и партийной жизни / Вебер М. Политические работы (1895—1919). — М.: Праксис, 2003.
- [2] Гаман-Голутвина О.В. Меняющаяся роль государства в контексте реформ государственного управления: отечественный и зарубежный опыт // Полис. — 2007. — № 4.
- [3] Друкер П.Ф. Задачи менеджмента в XXI веке. — М.: Вильямс, 2007.
- [4] Игнатюк Н.А. Функция координации // Административная реформа в России. Научно-практическое пособие. — М.: Юридическая фирма «КОНТРАКТ»: ИНФРА-М, 2006.

- [5] *Кил Л., Эллиот И.* Экономические циклы и реформа государственной службы в США // Государственная служба за рубежом. Реферативный бюллетень. — № 6 (31): Реформы государственного управления накануне третьего тысячелетия. — М.: РАГС, 1999.
- [6] Конституции государств Европы: В 3 т. / Под ред. Л.А. Окуньков. — М.: НОРМА, 2001.
- [7] *Мизес Людвиг фон.* Либерализм в классической традиции. — М.: Экономика, 2001.
- [8] *Мэннинг Н., Парисон Н.* Реформа государственного управления: международный опыт. — М.: Весь Мир, 2003.
- [9] *Нисневич Ю.А.* Проблемы транзита в условиях постиндустриального развития цивилизации // Вестник МГУ. Серия 12. Политические науки. — 2002. — № 3.
- [10] *Оболонский А.В.* Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. — М.: Дело, 2002.
- [11] *Райнхард К.* Реформирование государственного управления. Концепция активизирующего государства // Государственная служба за рубежом. Реферативный бюллетень. — № 6 (31): Реформы государственного управления накануне третьего тысячелетия. — М.: РАГС, 1999.
- [12] Совершенствование государственного управления на основе его реорганизации и информатизации. Мировой опыт. — М.: Эко-Трендз, 2002.
- [13] *Соловьев А.И.* Политология: Политическая теория, политические технологии / 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Аспект Пресс, 2008.
- [14] *Терещенко Л.К.* Функция государственных услуг // Административная реформа в России. Научно-практическое пособие. — М.: Юридическая фирма «КОНТРАКТ», ИНФРА-М, 2006.
- [15] *Штанина М.А.* Зарубежный опыт проведения административных реформ // Административная реформа в России. Научно-практическое пособие. — М.: Юридическая фирма «КОНТРАКТ», ИНФРА-М, 2006.
- [16] Википедия — свободная энциклопедия. URL: <http://ru.wikipedia.org>
- [17] *Drechsler W.* The Rise and Demise of the New Public Management, post-autistic economics review. — Issue № 33. — 14 September 2005. — P. 17—28. URL: <http://www.paecon.net/PAERReview/issue33/Drechsler33.htm>

RESHAPING THE GOVERNMENT OF THE MODERN STATE

Y.A. Nisnevich

The Department of Political Science
People's Friendship University of Russia
Mikluho-Maklaya str., 10a, Moscow, Russia, 117198

The reorganization of government of the modern state includes idea-philosophical component, based on rejection of etatist approach to destination and role of the state and its replacement with liberal approach; organizational component, based on depolitization and reorganization of peopleware of the state apparatus and structural-technological component, based on decentralization and functional optimization of the structure of state authority, implementation of the principles and methods of management from the private sector of economy to the sphere of state government.

Key words: reorganization, government, depolitization, peopleware, decentralization.