

РЕЦЕНЗИЯ

НА ПУТИ К ВЫСОКОМУ КАЧЕСТВУ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

(О книге Лексина В.Н., Лексина И.В., Чучелиной Н.Н. «Качество государственного и муниципального управления и административная реформа»)

В последние годы в России начались и осуществляются реформы государственного управления. Образован и активно работает избираемый демократическим путем парламент, шаг за шагом создается законодательная база, укрепляется федеративная система власти. Последовательно принимаются меры к формированию и функционированию рациональной и эффективной государственной власти, преодолению многочисленных и негативных проявлений слабости государства в управлении социально-экономическими процессами. Для осуществления радикальных перемен в обществе, для решительных экономических преобразований необходима адекватная им система управления, которая смогла бы на базе рыночных отношений, государственного регулирования и новых морально-этических позиций обеспечить эффективность производства, удовлетворить потребности населения.

Именно исходя из такой целевой установки необходимо признать, что неоднократные попытки сокращения аппарата управления, слияния и разделения ведомств, перераспределения полномочий и ответственности не сделали правительство и его органы ни более компактными, ни более эффективными. Все еще не удалось устранить неопределенность, неустойчивость и субъективизм в определении функций и властных полномочий федеральных и региональных

органов, муниципальных образований. Неслучайно поэтому последние годы отмечены резко критическим отношением к качеству государственного управления, высказываемым Президентом Российской Федерации, политиками, бизнесменами, рядовыми гражданами. Такие высказывания постоянно озвучиваются в средствах массовой информации и подкрепляются публикациями социологических исследований, в которых парадоксальным образом соединяются высокие оценки Президента Российской Федерации и крайне низкие - выстраиваемой им «вертикали управления». Позитивных оценок повседневной деятельности органов власти оказывается крайне мало.

Особое значение имеет то, что качество государственного и муниципального управления всегда находилось в центре общественного внимания. И связано это не только с тем, что достижения и провалы в социальной и экономической жизни каждой страны традиционно связываются с действиями правительств и администраций, но и с тем, что качество власти ощущает каждый гражданин, постоянно сталкиваясь с ее носителями (чиновниками) и ее конкретными проявлениями во всех сферах общественного бытия. Напомним, что активное обсуждение вопросов качества государственного и местного управления в советский период проходило, например, в на-

чале 60-х годов, когда было необходимо обособить переход к территориально-отраслевому (в формате так называемых совнархозов) принципу управления, и в конце 70-х - начале 80-х годов, когда в СССР прошла кампания разработки союзных и республиканских «генеральных схем управления». В новейшее время актуализация вопроса о качестве власти была вызвана новым курсом внутренней политики России, в первую очередь укреплением «вертикали управления».

Издание книги об административной реформе как способе повышения качества государственного и муниципального управления представляется весьма актуальным, более того - остро злободневным. Книга эта - реальный и немалый вклад как в теоретическое осмысление, так и в практику перестройки государственного и муниципального управления.

Главным предметом книги является исполнительная власть в лице ее многочисленных и разноразрядных органов. С полным основанием можно утверждать, что авторам удалось дать предельно конкретный «портрет» исполнительной власти - охарактеризовать динамику ее структуры (по оценке авторов, одной из наиболее сложных в мире), четко охарактеризовать правовые основания деятельности ее различных органов, рассмотреть множество типичных ситуаций в этой сфере по состоянию на 2003-2006 гг. В связи с этим можно считать рецензируемое издание первым в России системным изложением новейшей организации исполнительной власти.

Авторы книги доказали принципиальную возможность и практическую реализуемость повышения качества государственного и муниципального управления в России начала XXI века при тех условиях, что, во-первых,

**Лексин В.Н., Лексин И.В., Чучелина Н.Н. Качество государственного и муниципального управления и административная реформа. - М.: «Европроект», 2006. - 352 с.*

Президент и Правительство Российской Федерации, инициировавшие административную реформу, найдут возможным в ближайшие годы последовательно и настойчиво проводить в жизнь декларированные ими концептуальные начала этой реформы и, во-вторых, не будет погашена энергия встречных инициатив субъектов Российской Федерации. Последнее обстоятельство представляется исключительно важным в связи с тем, что в книге рассматривается реформа исполнительной власти *федеративного* государства. Поэтому вполне логичным стало особое внимание авторов к изменениям пропорций централизации и территориальной децентрализации исполнительной власти (в первую очередь в форме перераспределения полномочий и ресурсов между «центром», регионами и муниципалитетами). При этом в книге учтено, что конституционные признаки новой России (в первую очередь ее правовой и федеративный характер) являются весьма подвижными, изменяющимися часто и не всегда синхронно и однонаправленно. Это формирует исключительно динамичный общественно-политический фон действий исполнительной власти, нестабильность правовых оснований ее работы, перманентное реформирование ее структуры и функций. Авторы рассматривают состояние и перспективы деятельности системы государственного и муниципального управления в контексте продолжающихся реформационных преобразований последнего времени. Они показывают, что реформационный потенциал нашего общества, судя по всему, далеко не исчерпан, и исполнительная власть, естественно, не останется вне зоны воздействия на ее структуру и функции всей совокупности федеративных, социальных, хозяйственных, бюджетно-налоговых отношений. Особенно заметным является стремление авторов применить к рассматриваемым процессам научные принципы управления, оправдавшие себя в деловой практике. С начала XX в. исследования и реформы в области управления, как известно,

фокусировались главным образом на поиске подходов, форм и методов рациональной организации и управления субъектами хозяйствования - предприятиями разного масштаба - как объектами, обладающими упорядоченной внутренней структурой, как целостными комплексами взаимосвязанных элементов. Основной упор делался на индустриальные системы, хотя к концу XX в. было проведено немало обобщений опыта и разработки закономерностей управления организациями непромышленной сферы. Системный подход, проектное и матричное управление, институциональные теории открыли путь к выявлению и анализу особенностей построения и методов государственного управления. Особенно это коснулось организационных форм и методов управления государственными и межгосударственными программами, национальными проектами, разработка и реализация которых постоянно расширяются.

Отметим, что исследованием проблем государственного управления традиционно занимались юридические дисциплины, предметом которых в данном случае является регулирование общественных отношений, возникающих в процессе организации государственного управления и осуществления исполнительно-распорядительной деятельности. Однако все еще недостаточно изучены коренные свойства и механизмы собственно систем исполнительной власти, присущие им управленческие особенности. Авторы рассматриваемой книги существенно продвинулись в ликвидации указанного пробела.

Возвращаясь к началу книги, отметим, что в основу рассмотрения положен детальный анализ современного состояния исполнительной власти и объективных оснований ее реформирования: последовательно разбираются сущность и институты исполнительной власти, показываются особенности ее организации в федеративно устроенном государстве с административно обособлен-

ным местным самоуправлением, сопоставляются общественная значимость исполнительной власти с фундаментальными причинами ее негативных оценок, раскрываются смысл и компоненты административного реформирования в России и в зарубежных странах.

В последующих главах рассматривается суть административной реформы в контексте политических и экономических реалий последнего десятилетия. В книге показано, что попытки реформирования исполнительной власти начались еще в 1997 г., когда была создана правительственная комиссия для выработки концепции административной реформы, а некоторые фрагменты этой концепции были озвучены в президентском послании 1998 г. Тема административной реформы снова прозвучала в 2000 г., когда известным Центром стратегических разработок в блоке предлагаемых реформ были сформулированы вполне разумные предложения о модернизации исполнительной власти; впоследствии «на вооружение» было взято почти все разработанное этим Центром по различным реформам, за исключением... административных преобразований. Время для административной реформы пришло лишь тогда, когда политическая и социально-экономическая ситуация, а вместе с ней и исполнительная власть в России относительно стабилизировались. Поэтому только в 2003 г. появился Указ Президента Российской Федерации «О мерах по проведению административной реформы», а в 2005 г. правительственная Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах. В этот же период был сформирован «главный штаб» административной реформы - специальная правительственная Комиссия, определен главный разработчик проектов нормативно-методических материалов (Минэкономразвития России), а исполнителями планов проведения административной реформы стали все федеральные органы исполнительной власти

и органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Правительственная Комиссия рассмотрела все 5600 функций, осуществляемых около 60 федеральными органами исполнительной власти. К заседанию Комиссии были рассмотрены 4000 функций; 800 были исключены; 250 были признаны дублирующими другие функции; 500, по мнению Комиссии, осуществлялись на слишком широкой основе.

Вся доступная информация о функционировании системы государственного управления в Российской Федерации указывает на необходимость реализации главных реформ, обеспечивающих основы дисциплины, ответственности и формальных процедур.

В марте 2004 г. началась кардинальная реструктуризация федеральных органов управления. Новая структура была сформирована к концу сентября 2004 г. В соответствии с новой структурой количество различных типов органов власти было сокращено с 6 до 3 (министерства, службы и агентства); количество министерств уменьшилась с 23 до 18; численность Кабинета министров уменьшилась с 31 до 20 человек; количество заместителей Председателя Правительства сократилось с 6 до 1; а число федеральных органов государственной власти возросло с 54 до 70. Но, что более важно, новая структура органов исполнительной власти является иерархической, многочисленные службы и все агентства находятся в непосредственном подчинении соответствующих министерств и министров.

В соответствии с новой структурой для всех служб и агентств, подчиняющихся министерствам, министр:

- утверждает годовой план, цели и показатели работы;

- направляет бюджет и штатное расписание в Министерство финансов в процессе бюджетного планирования;

- рекомендует Правительству Российской Федерации кандидатов на посты руководителей служб и агентств;

- назначает и освобождает от должности заместителей руководителей служб и агентств и глав территориальных подразделений служб и агентств (с согласия руководителя соответствующей службы или агентства).

Названные и другие меры, объединяемые административной реформой, призваны повысить гибкость и эффективность механизмов реализации государственной политики, качество оказания услуг, обеспечить установление доверительных отношений между государственным и частным секторами и между государственным сектором и гражданами. Дело важно вести к тому, чтобы, как неоднократно подчеркивается в книге, постепенно вводить назревшие изменения в управлении государственными расходами, в организационной структуре исполнительной власти, в системе ответственности органов государственного управления в сфере развития и реализации политики.

В книге рассматривается содержание каждой из 11 поставленных правительственной Концепцией административной реформы задач, решение которых шаг за шагом должно способствовать обновлению стиля, форм и результатов работы госорганов и каждого российского чиновника. В число этих задач входят такие в общем понятные действия, как исключение дублирования функций и полномочий органов исполнительной власти, организационное разделение функций регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственных услуг гражданам и юридическим лицам (это уже сделано в ходе обособления федеральных министерств, агентств и служб), завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (этот процесс идет полным ходом), оптимизация деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (пока не сделано ничего).

Наряду с этим рассмотрены задачи, совершенно непривычные ни для российских органов власти, ни для граждан и бизнеса. Таковы, например, задачи внедрения в органах исполнительной власти принципов и «процедур управления, ориентированного на результат», задачи разработки и внедрения стандартов государственных услуг, а также административных регламентов для их предоставления, задачи повышения прозрачности и эффективности взаимоотношений органов исполнительной власти с гражданским обществом. Проанализировано также решение задачи формирования организационного, информационного, ресурсного и кадрового обеспечения административной реформы.

Из текста книги видно, что административная реформа является самой трудной из реформ и по организации, и по оценке результатов, и по общественному восприятию. Однако авторы считают, что это и самая необходимая из всех наших реформ. Например, они показывают, что если будут разработаны и начнут реально применяться административные регламенты и стандарты государственных и муниципальных услуг, то будет снято множество препятствий для реализации экономических и социальных реформ; если изменятся формы отношения власти и населения, чиновника и бизнеса, то снимется часть конфликтов между ними и будет создан хотя бы не большой, но вполне естественный заслон от коррупции.

Самостоятельной и весьма интересной частью книги является заключительная глава, посвященная наименее известной широкому читателю проблематике организации власти на местном уровне, где после принятия Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» продолжается трудно реализуемый переход к принципиально новой схеме организации исполнительно-распорядительных органов в районах, городских и сельских поселениях.

Проведенное исследование показало, что на местном уровне новейшие административные преобразования проводятся в уникальном режиме «перереформирования», поскольку они исходят из признания нерезультативными итогов первой муниципальной реформы (1995–2000 гг.). Поэтому новейшая административная реформа в городах, селах и районах России идет в своеобразном формате соединения с муниципальной реформой, практически все положения которой связаны со статусной и с содержательной трансформацией деятельности органов местного самоуправления (авторы назвали симбиоз этих реформ «административно-муниципальной реформой»). В рассматриваемой работе показано, что успех административных преобразований «на местах», конечно же, зависит от того, удастся ли провести административную реформу на федеральном и региональном уровнях. В то же время очевидно, что при исключении муниципального уровня, на котором осуществляется основная часть исполнительно-распорядительных действий в стране, ни о каком повышении качества исполнительной власти не может быть и речи. Если полноценной административной реформы не будет на местном уровне, то ее не будет нигде.

В рамках мероприятий по обеспечению административной реформы на уровне муниципальных образований предусматривается: управление по результатам, принятие регламентов и стандартов публичных услуг, оптимизация функций органов исполнительной власти и противодействие коррупции, повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества, создание общественных советов и другие направления работы. Уже накапливается опыт межмуниципального сотрудничества, социального партнерства с бизнесом, обучения муниципальных кадров, использования «лучшей практики» и др.

Содержание, конечные цели и ход проведения административной реформы в России, к сожалению, мало известны и мало

популяризируются. Эта ситуация может считаться парадоксальной: с одной стороны, присутствует постоянный обостренный интерес бизнеса и населения к действиям органов власти (в первую очередь к их промахам), с другой - существует необъяснимое безразличие к усилиям федерального правительства и региональных администраций по модернизации форм и методов их деятельности. В связи с этим издание книги о качестве исполнительной власти в России и о возможностях его повышения в ходе административной реформы следует считать более чем полезным.

Авторам удалось сделать книгу, повествующую о сухом и, по определению, «канцелярски-бюрократическом» предмете, легко читаемой и с интересом воспринимаемой читателем. Этому способствует строгая логическая конструкция, на которой основывается весь текст книги и каждый из ее больших и малых фрагментов: как правило, они начинаются либо с «постановки вопроса», либо с обозначения исходных понятий и завершаются четкими практическими рекомендациями. Следует отметить также характерную и для предыдущих публикаций авторов форму изложения, делающую его предельно доступным и тем, кто учится, и тем, кто учит. Речь идет об архитектурно выверенной структуре текста: каждая из пяти обширных глав разделена на пять подразделов, а каждый из них, в свою очередь, разбит на пять фрагментов со своими заголовками. Развернутое оглавление, продублированное в каждой главе и в каждом ее подразделе, позволяет читателю найти информацию по любому интересующему его концептуальному или частному вопросу. Концентрированным выражением этой установки авторов является «Заключение», которое имеет подзаголовок «25 кратких ответов на вопросы, которые могут возникнуть у тех, кто не смог внимательно прочитать всю книгу».

Отмеченные дидактические особенности книги, без сомнения, помогут в восприятии

информационно насыщенного текста о проблемах перехода к новейшим технологиям государственного и муниципального управления. Это тем более важно, что книга предназначена в первую очередь тем, кто стал непосредственным участником административной реформы в России и не хотел бы оставаться в роли нерассуждающего исполнителя ее многочисленных мероприятий. Это - сотни тысяч государственных и муниципальных служащих, которые стали (или обязательно станут) разработчиками и проводниками административной реформы и одновременно будут испытывать на себе все последствия коренного преобразования условий, форм и методов их практической работы. Книга будет полезна и тем, кто изучает проблемы государственного и муниципального управления в различных научных центрах страны, а также преподавателям, аспирантам и студентам тех вузов, где указанная проблема является профильной дисциплиной (Российская академия государственной службы, Московский государственный университет, Государственный университет управления и десятки других крупнейших университетов и институтов). Книга может оказаться небесполезной и тем, кто публично выступает по вопросам качества власти и ее реформирования - политикам, экспертам, журналистам.

В конечном счете реформирование государственного управления призвано сделать эту систему, с одной стороны, прозрачной и подконтрольной обществу, а с другой - ориентированной на достижение конечных результатов, решение общенациональных задач. Наступило время завершить процесс разграничения полномочий между федеральным центром, регионами и местным самоуправлением, создав сквозную эффективно действующую вертикаль государственного управления экономикой.

*Б. МИЛЬНЕР,
доктор экономических наук,
профессор, главный научный сотрудник
Института экономики РАН*