

## Перемены в философии государственной и муниципальной службы: от «сильного государства» к «сервисному государству»

С. КАБАШОВ

Длительное время, а отчасти и в наши дни, в основе общественных представлений «правильных форм» организации работы управленческого аппарата лежит модель рациональной бюрократии Макса Вебера, основанная на философии «сильного государства» и «культуры власти» [5, 186–187]. Созданные в соответствии с принципами рациональности, вертикально («сверху вниз») структурированные централизованные государственные ведомства строго соблюдали шаблонные рабочие процедуры, формируя стандартный набор предоставляемых услуг. При этом управленческие звенья являлись устойчивыми, но медлительными и громоздкими, многие ведомства и организации представляли монополии, в которых было слишком мало стимулов для улучшения и обновления. С начала новой российской государственности неадекватность существующей, унаследованной от советского прошлого системы партийно-советской службы стала абсолютно очевидной, но изменить ситуацию в 1990-е годы из-за отсутствия политической воли не удалось. Необходимость пересмотра опциональности исполнительной власти в постсоветской России в рамках реформы управления с середины 2000-х гг. определялась тем, что государственные органы сохранили часть полномочий, свойственных плановой системе, которые, будучи избыточными, не только не давали ожидаемых результатов, но и создавали административные барьеры для бизнеса, порождали коррупционные связи и ситуации. Отрицательным моментом в оценке эффективности работы государственных и

муниципальных служащих до сих пор является сохранение пришедшей из советских и имперских времен системы так называемых количественных показателей, которые дискредитируют саму сущность государственной и муниципальной службы, ставя таким образом в двусмысленное положение служащих аппаратов органов власти, толкая их осуществлять поверхностно свою работу в гонке за показателями, порой фальсифицируя данные результативности, о чем писал К. Маркс в середине XIX в. [7, 211–214].

Исходя из анализа обращений граждан, среди значимых управленческих аномалий, создающих угрозу для всей системы государственного и муниципального управления, следует выделить коррупцию, вездесущность «телефонного права», «теневую юстицию», лоббизм, малопонятные административные ритуалы, устаревшие технологии делопроизводства, низкую квалификацию персонала, пробелы и оппозиционность нормативно-правового регулирования, нетранспарентность системы межведомственного взаимодействия между уровнями публичной власти [9, 159].

Сегодня отчетливо прослеживается переосмысление парадигмы рациональности, научности и новых требований к управленческим подходам. Не случайно именно институты государственной и муниципальной службы продолжают оставаться наиболее надежными инструментами управления для российской элиты. По мнению некоторых ученых, наряду с латентными функциями-аномалиями, проявляющимися в патрон-клиентарной организации

властных структур в России, институты государственной и муниципальной службы реализуют явные рациональные функции. Среди них выделим следующие: 1) диагностическая, позволяющая контролировать технику и методы управления; 2) прогностическая функция, регулирующая возможные варианты переустройства общественной жизни; 3) контрольно-аналитическая функция социологической экспертизы законопроектов, распоряжений (постановлений) и других управленческих решений; 4) имидж-функция, направленная на сохранение либо изменение образа государственной организации, создание атмосферы давления и доброжелательности со стороны общественности [3, 43].

Возникший в середине 1990-х гг. управленческий кризис в России обусловлен тем, что функции по определению отраслевой и региональной политики, ее реализации и контролю исполнения были сосредоточены в одних и тех же органах власти – центральных и территориальных министерствах и ведомствах. Это не давало объективных оценок их деятельности, затрудняло перевод политических решений в плоскость административной деятельности. По этой причине идеи инвентаризации и оптимизации управленческих функций, перестройки всей структуры исполнительной власти и органов местного самоуправления в 2004–2012 гг. не встретили консолидированного сопротивления со стороны высшей российской бюрократии. Надо также учесть, что, при рассмотрении процесса сокращения функций органов власти до требуемых размеров, следует обратить внимание на «фоновую» проблему реформирования, а именно – проблему подведомственных предприятий и учреждений. Находясь в положении «подведомственности» и управляя значительным имуществом, они представляют большой интерес для бюрократического аппарата. Не сегодня сложился порядок, характерный для современной ситуации, когда часть функций органов власти продолжает конструироваться таким образом, чтобы создать монопольные

рынки для подведомственных организаций, находящихся под прямым контролем бюрократии. Все это создает дополнительные источники бюрократической ренты и ложится тяжелым бременем на федеральный, региональные и местные бюджеты, на граждан и бизнес [10, 137]. В целом осуществленная практика реформирования отечественной государственной и муниципальной службы показывает, что не отрефлексированы должным образом ни «уроки прошлого», ни негативные тенденции сегодняшней ситуации: изменения структурно-функциональных характеристик государственной и муниципальной службы (нарушение гендерного баланса, «старение кадров», отсутствие преемственности, общественное неприятие из-за потери темпа реформирования и др.) [6, 95]. Муниципалитеты все больше становятся закрытыми организациями, усиливается кастовость данной социальной категории, консервируются архаичные методы работы [12, 84]. Уже длительное время несмотря на принятые политические решения сохраняется довольно низкий уровень доступности сервисов электронного правительства для граждан, а также довольно слабое внедрение и использование системы электронного документооборота органами государственной власти разного уровня, в ряде ведомств тема открытости и прозрачности их деятельности выпадает из актуальной повестки. Надо также отметить, что на современном этапе социально-политического развития России преобладающий тип управленческой культуры в сфере проводимых перемен не соответствует целям реформирования самой государственной и муниципальной службы – предлагаемая элитой инновационная модель развития государства предполагается для экономики, но не как главное направление модернизации института публичной службы. Безусловно, вопрос об управленческой культуре всегда рассматривается в контексте организационной культуры, но важным отличием организационной культуры от управленческой является то, что носителями первой являются все работники организации,

а вторая выстраивает соединение основополагающих принципов деятельности самого субъекта управления.

Утвержденная в 2004 г. новая российская управленческая структура «министерства – службы – агентства», в том или ином виде реализованная во многих странах мира, доказала свою эффективность. Но применить мировой опыт для российской элиты оказалось делом достаточно сложным, но и полностью отказаться от его использования также было невозможно. В результате некоторые традиционно бюрократические характеристики государственного управления – автономность министерств, непродуктивное соперничество между ведомствами, недостаток терминологической, системной и процедурной интероперабельности так и остаются болевыми точками отечественной системы управления. Западные аналитики, накопившие значительный научный и эмпирический материал о процессах в системе государственного и муниципального управления, называют несколько кардинальных недостатков в деятельности современного чиновничества: 1) недоверие граждан к государственным и местным институтам власти; 2) организационная, коллективная безответственность чиновников; 3) бюрократический централизм, ритуальное следование букве инструкций и устарелых процедур в ущерб интересам потребителей государственных и муниципальных услуг [2, 625]. Конечно, высокая степень интеграции государственных и муниципальных услуг и процесса принятия решений позволяет повысить качество демократического государства при условии, что персональная информация защищена, а индивидуальные свободы не ущемлены. Но американские социологи Дж. Йейтс и Д. Хантер считают, что в наши дни при господстве «бюрократической демократии» в странах Запада уже нельзя говорить о такой характеристике демократии, как реальное разделение властей. Бюрократия приобрела, по их мнению, законодательные функции, поскольку она является «решающей силой» при выдвижении

законодательных предложений. Бюрократия играет также роль судебной власти, особенно в сфере регулирования. При этом бюрократия сохранила и свои исполнительные функции в сфере реализации государственной политики [4, 353]. С целью преодоления негативных факторов в работе государственного аппарата за последние десятилетия в США и в странах Евросоюза сделано немало усилий по реформированию системы государственной службы. В основном они сводятся к следующему: 1) менеджизация и даже маркетингизация значительной части государственных и муниципальных услуг, не связанных с осуществлением публичной власти; 2) стремление внедрить в практику концепцию «отзывчивой бюрократии», что принципиально меняет характер отношений между государственным (муниципальным) аппаратом и гражданином, превращая пассивного «просителя» и налогоплательщика в активного «клиента» – потребителя услуг государственной и муниципальной службы; 3) преодоление цифрового неравенства и включенность широких слоев населения в работу структур электронного правительства; 4) повышение открытости службы, в частности, возможность доступа граждан и их организаций к процессу работы государственных органов (органов местного самоуправления) – создание «прозрачной» бюрократии [5, 206].

Идея использования в аппаратах органов власти методик управления, применяемых в бизнес-структурах, восходит своими корнями к рубежу XIX и XX вв., к известным призывам В. Вильсона к работникам государственного аппарата США учиться у бизнеса. Выработались различные точки зрения в отношении этой проблеме, но все их можно свести к экономическому подходу институционализации государственной службы. Это так называемая концепция государственного менеджмента, содержание которой сводится к приверженности к действию, максимальному приближению к запросам клиента, новаторству, стимулированию самостоятельности и предприимчивости. Иначе говоря, главным

вектором здесь становится постоянное и своевременное обновление функций органов управления и выработка ориентаций на социальные стандарты с учетом использования опыта частного сектора. В науке подобная модель получила название «сервисного государства», то есть особой политической формы организации публичной власти, располагающей специальным аппаратом управления, осуществляющим оказание публичных услуг гражданам и организациям и контролирующим систему социально-правовых гарантий достойного жизнеобеспечения человека, его прав и свобод. Как показывает практика стран Запада, реализация сервисного подхода может осуществляться только через программу электронного правительства, электронного государства. Модель «сервисного государства» конструировалась в противовес политическому подходу (модели «сильного государства»), при котором выбирается публичная схема государственного управления с выделением сфер жизни, где необходимо осуществлять государственное управление. Такой подход непосредственно связан с централизацией процессов управления, что, в свою очередь, предполагает приобретение бюрократией значительных властных полномочий, а государство рассматривается как «рулевой» всего общества, предопределяющий пути его развития. При этом информатизация служит инструментом совершенствования системы государственного надзора и контроля над обществом. Закономерно, что в рамках этой модели подразумевается активная политическая роль государственных и муниципальных служащих (особенно тех, которые занимают высокие посты в административном руководстве и управлении). На практике это означает более быструю перестановку в рядах старших администраторов и придание политического характера определенным должностям.

Итак, суть всех преобразований государственного аппарата, проводимых в западных странах в 1980–1990-х гг., сводилась к формированию в государственном секторе «культуры

сервиса» за счет использования электронного документооборота и методов работы, принятых в сфере бизнеса. Для этого предполагалось разделить функции «заказчика» и «поставщика», когда реализация правительственных программ и оказание услуг населению на конкурсно-договорной основе передается не получающим прибыль агентствам или частным фирмам. Как правило, целью этих реформ была активизация именно финансовых механизмов, ориентированных на обеспечение конкретных результатов, усиление гибкости оплаты труда государственных служащих. Во многих аспектах организация деятельности в государственном аппарате становилась все более схожей с организацией деятельности менеджеров частного сектора. Подобные тенденции стали за последнее время преобладающими, хотя, разумеется, они в неодинаковой степени проявляются в разных странах [10, 148]. Следует также подчеркнуть, что переход на электронный документооборот, предоставление государственных и муниципальных услуг в электронном виде способствуют устранению излишних административных процедур и дублирующих функций, что в значительной степени позволяет сблизить методы управления в органах публичной власти и бизнеса. Ведь в таких условиях государственные управленцы действуют преимущественно как участники межведомственных команд и должны работать одновременно с общественным, частным и некоммерческим секторами для обеспечения эффективного функционирования системы управления. Однако следует подчеркнуть, что наличие спроса на электронные услуги отнюдь не является автоматическим следствием умения граждан пользоваться компьютером и Интернетом. Джейн Фонтэйн, директор Национального центра изучения электронного правительства Университета Массачусетс, отмечает, что применение информационных технологий в государственном управлении должно дать больше, чем просто возможность размещения онлайн-форм документов в сети Интернет или распространение

информации через данную сеть. Информационные технологии могут способствовать трансформации бюрократии, если лица, принимающие решения, будут добросовестно и профессионально использовать возможности, предоставляемые этими технологиями [13, 51]. Но при этом следует иметь в виду, что бюрократические организации вынужденно будут использовать стратегии, основанные на существующих нормативных требованиях, процедурах и ценностях, чтобы избежать горизонтальной конвергенции, «выравнивания» традиционной иерархии и иных «антибюрократических» последствий внедрения ИКТ.

Роль публичной власти, благодаря оказываемым государственным и муниципальным услугам, в глазах граждан становится позитивной, помогающей. В то же время многочисленные исследования указывают на то, что государственные формы любых типов организаций в общем менее эффективны в плане оказания услуг по сравнению с частными организациями. В отличие от частных большинство государственных организаций не продают результаты своей деятельности на соответствующих рынках. Поэтому стимулы, имеющиеся у организаций частного сектора на экономических рынках, в государственной сфере слабее или вообще отсутствуют. Некоторые ученые (как и многие граждане) полагают, что это ослабляет мотивацию государственных служащих к снижению бюджетных затрат, экономичности в работе и эффективности деятельности. В результате отсутствия рынков государственные институты (судебная система, законодательные и исполнительные органы власти) используют правовые и формальные ограничения, чтобы установить более жесткий (бюрократизированный) внешний государственный контроль над процедурами, сферами деятельности и стратегическими целями. В то же время для клиентов органов власти гораздо важнее, достигнуты ли конкретные результаты, нежели сам процесс управленческой деятельности. Граждане и бизнес требуют более открытого,

прозрачного, ответственного и отзывчивого управления, а новые технологии, особенно информационно-коммуникационные, предоставляют возможности эффективного менеджмента технологий и знаний, межсекторного партнерства между всеми сферами деятельности с различными уровнями властной вертикали – международном, национальном, региональном или местном.

Следует признать, что несмотря на явные различия между странами, все системы административного управления развиваются по одному и тому же пути. Однако реформы властных институтов – гораздо более сложный и трудоемкий процесс, чем развитие бизнеса, в силу того, что в государственном управлении нет средства, аналогичного рынку, способствующего осуществлению ликвидации неэффективных структур. Более того, совершенно очевидно, что трансформация системы государственного управления и государственной службы является в значительной степени политическим проектом, потому что она затрагивает многосложную систему властных отношений, а также потому, что все операции государства осуществляются в политических институтах.

Стремительный переход России к внедрению в экономику рыночных отношений также ознаменован желанием политической элиты по примеру западных стран поскорее «вмонтировать» в систему государственной и муниципальной службы элементы менеджмента и маркетинга. Отечественные исследователи признают, что введение в науку управления понятия «публичная (государственная и муниципальная) услуга» было связано с утверждением концепции эффективного государственного менеджмента, вместе с которой в государственный сектор вошли стандарты и приемы рыночной экономики по предоставлению услуг, оказываемых населению (налогоплательщикам) [1, 45]. Во многом это обусловлено влиянием либеральных идей, носителями которых стали отдельные должностные лица в российском правительстве, представители экономической

науки и некоторые ученые – юристы, экономисты, социологи, политологи, вовлеченные в подготовительные процессы реформирования государственной службы. Но все же единой точки зрения в отношении данной проблемы среди российских специалистов нет. Определить своеобразие государственных и частных организаций – это не значит доказать реальное существование важных различий между ними. Необходимо рассмотреть эти предполагаемые различия с точки зрения их преимуществ или недостатков. Поэтому одни ученые считают следование западному опыту реформирования государственной службы обязательным условием успеха модернизации любой страны, другие полагают, что управление – это не относительно автономная система, как считают некоторые западные специалисты, а социокультурная система, которую надо рассматривать только в связи со всей системой национальной экономики и культуры. Кроме того, приоритетность мотивирующих факторов для государственных и муниципальных служащих в известной степени отличается от предпочтений работников и менеджеров частного сектора. Если для частного сектора сформирован определенный спектр теорий мотивации работников, то определение мотивационной структуры отечественных государственных и муниципальных служащих сегодня является пока малоизученной проблемой. В теории мотивации служащих органов управления, разработанной американским экономистом Дж. Перри, выделяются три отличительных категории мотивов государственных служащих: 1) рациональные мотивы, которые определяют действия, основанные на принципе максимизации индивидуальной полезности; 2) мотивы, основанные на соблюдении установленных правил; 3) аффективные мотивы, которые предполагают инициацию тех или иных образцов поведения в ответ на эмоциональное возбуждение, вызванное социальным окружением [14, 5–22]. В случае неучета этих мотивов при определении материального стимулирования государственных и муниципальных служащих,

по сути, стало катализатором взяточничества и коррупционных проявлений в системе публичной службы [10, 67].

За рубежом переход государственного управления от «культуры власти» к «культуре сервиса» обычно инициировался интересами, локализованными вне государственного аппарата: в гражданском обществе и политической элите. Иначе говоря, формирование клиенто-ориентированного подхода в контексте регулирования государственных и муниципальных услуг подразумевает максимальное подчинение процесса оказания услуги под мнение и ощущение потребителя. В современной России структуры гражданского общества и политические партии достаточно развиты, чтобы блокировать увеличение расходов на государственный аппарат, но пока еще недостаточно консолидированы, чтобы стать опорой для позитивной программы реформирования государственной и муниципальной службы, поскольку не в состоянии противостоять стремлению «традиционного чиновничества» (по М. Веберу) и провести административную реформу в своих чисто корпоративных интересах.

В формировании «сервисного государства» в России наметились важные изменения. Современной открытой формой взаимодействия административных структур, выстраивающих коммуникации в сфере государственных услуг между организационными структурами, предоставляющими государственные услуги в электронном виде, гражданами и представителями бизнес-организаций – потребителями государственных услуг, является «Портал государственных и муниципальных услуг Российской Федерации» ([www.gosuslugi.ru](http://www.gosuslugi.ru)). На региональном уровне с ним интегрированы порталы государственных услуг регионов России. Именно на региональных порталах в основном осуществляется взаимодействие граждан и бизнеса с органами государственной власти. Институционализация сферы государственных услуг предполагает совершенствование показателей, характеризующих

эффективность ее функционирования. К ним относятся уровень удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных услуг; доля получателей электронных государственных услуг; доля потребителей, обслуженных по принципу «одного окна»; время ожидания в очереди при обращении гражданина с целью получить государственные услуги; среднее число обращений представителей бизнеса в целях получения одной государственной или муниципальной услуги, связанной со сферой предпринимательской деятельности. В целом практика реализации концепции электронного правительства и цифровой демократии в России должна рассматриваться как развитие менеджеристской системы государственного управления. Но следует понимать, что интеграция традиционных и информационных технологических систем в государственном и муниципальном управлении сама по себе еще не может соединить государство и общество. Она открывает лишь новые возможности для институциональной трансформации российского государства.

### Литература

1. Барциц И.Н. Система государственного и муниципального управления: в 2 т. М., 2011. Т. 2.
2. Гибсон Дж.Л., Иванцевич Д.М., Донелли Д.Х-мл. Организации: поведение, структура, процессы. М., 2000. С. 625.
3. Заяц П.В. Социальная институционализация государственной службы: сущность и региональная потребность // Историческая и социально-образовательная мысль. 2010. № 2.
4. Йейтс Дж., Хантер Д. Мир американских глобализаторов // Многоликая глобализация / Под ред. П. Бергера и С. Хантингтона; Пер. с англ. В.В. Сапова под ред. М.М. Лебедевой. М., 2004. С. 353.
5. Кабашов С.Ю. Бюрократия. Теоретические концепции. М., 2011.
6. Кабашов С.Ю. Государственная служба Российской Федерации. 2-е изд. М., 2010.
7. Кабашов С.Ю. Государственная служба: основные этапы развития как науки и профессии от древнего мира до начала XX века. М., 2013.
8. Кабашов С.Ю. Организация муниципальной службы. М., 2010.
9. Кабашов С.Ю. Организация работы с обращениями граждан в истории России. М., 2010.
10. Кабашов С.Ю. Урегулирование конфликта интересов и противодействие коррупции на гражданской и муниципальной службе: теория и практика. М., 2012.
11. Кабашов С.Ю. Электронная бюрократия: к постановке проблемы // Экономика и управление: научно-практический журнал. 2015. № 6. С. 20 – 25.
12. Кабашов С.Ю., Гимаев И.Р., Лаврентьев С.Н. Местное самоуправление и муниципальная служба в системе властных отношений. Уфа, 2006.
13. Фонтэйн Дж.Е. Институциональное развитие в виртуальном государстве: недостающее звено в технологическом видении e-government // Политическая наука. 2007. № 4.
14. Perry J. Measuring Public Service Motivation: An Assessment of Construct Reliability and Validity // Journal of Public Administration Research and Theory. 1996. Vol. 6, № 1. P. 5–22.