



УДК 338.2
ББК 65.050.14

ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В США И АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА В РОССИИ ¹ (Рец. на кн.: Классики теории государственного управления: американская школа / под ред. Дж. Шефритца, А. Хайда. – М. : Изд-во МГУ, 2003. – 800 с.)

Курченков Владимир Викторович

Доктор экономических наук, профессор,
заведующий кафедрой государственного и муниципального управления
Волгоградского государственного университета
kurchenkov@mail.ru, keprid@volsu.ru
просп. Университетский, 100, 400062 г. Волгоград, Российская Федерация

Морозова Наталья Ивановна

Доктор экономических наук,
доцент кафедры государственного и муниципального управления
Волгоградского государственного университета
keprid@volsu.ru
просп. Университетский, 100, 400062 г. Волгоград, Российская Федерация

Фетисова Ольга Владимировна

Доктор экономических наук,
профессор кафедры государственного и муниципального управления
Волгоградского государственного университета
keprid@volsu.ru
просп. Университетский, 100, 400062 г. Волгоград, Российская Федерация

Несмотря на то, что данная книга вышла на русском языке в 2003 г., на сегодняшний день она не потеряла своей актуальности. Во-первых, само по себе это издание хрестоматийно, и в нем представлены ставшие уже классическими работы по теории государственного управления. Во-вторых, в представленной книге

многие работы посвящены или затрагивают тем или иным образом проблему эффективности государственного управления. Это особенно актуально сегодня в России в контексте проходящей административной реформы. В ходе этой реформы приоритет также отдается эффективности и результативности государствен-

ного управления, и в этой сфере американский опыт видения проблемы может быть полезен.

Подбор представленных в данной книге авторов далеко не случаен. Все работы в некоторой степени отражают эволюцию теории государственного управления в начале и середине прошлого столетия, начиная с работы В. Вильсона «Наука государственного управления», где впервые сформулирован научный подход к организации и управлению на государственном и муниципальном уровнях. Эволюция наблюдается в изменении проблематики исследования. Если на начальном этапе в числе главных приоритетов называется результативность принимаемых государственных решений, то в дальнейшем речь идет об их эффективности. Важным становится не только получение того или иного результата, или достижение той или иной цели, но и оценка затрат, анализ вариантов решения проблемы с учетом альтернативных затрат [8]. И в обязательном порядке встает проблема сокращения управленческого аппарата, оптимизации организации государственных структур и учреждений.

В данной книге представлены уже широко известные работы ряда авторов, таких как А. Маслоу «Теория мотивации человека», М. Вебера «Бюрократия», Ф. Тэйлора «Научный менеджмент», Л. Уайта «Введение в науку государственного управления», Д. Райта «Исследование отношений между уровнями государственного управления», Р. Мертона «Бюрократическая структура и индивидуальность» и др. Имеются также мало известные для российского читателя работы, которые в последнее время уже достаточно часто стали цитироваться в исследованиях по теории государственного и муниципального управления.

Все представленные работы сгруппированы по временным периодам. В связи с этим в книге выделены пять частей. Первая часть отражает истоки теории государственного управления; вторая часть охватывает период 1930–1950 гг.; третья – 1950–1960 гг.; четвертая – 1970–1980 гг. и пятая часть – 1990 годы. Эта периодизация вполне оправдана, поскольку именно в эти периоды существенным образом менялись как теоретические, так и исторические предпосылки возникновения той или

иной концепции, происходила историческая трансформация научной парадигмы, которая определяла проблемное поле для основных дискуссий. Именно выделение периодов и группировка работ по ним дает возможность исторической рефлексии тех теоретических взглядов на проблемы государственного управления, которые эволюционировали подобным образом.

В целом, как показано на рисунке, эволюция теории государственного управления и роли государства может быть отражена в трех этапах. Если на первом этапе функции государства ограничиваются только обеспечением суверенитета страны и безопасности населения, то на последующих этапах развития государство берет на себя функции регулирования экономики, обеспечения экономической стабильности в долгосрочном и краткосрочном периодах. В современных условиях государство реализует достаточно широкий спектр функций, в том числе оказывает большее количество государственных услуг населению в плане социального обеспечения, образования, здравоохранения, защиты окружающей среды и др. При этом нужно отметить, что на каждом этапе исторической эволюции указанные функции государства не подменяют, а дополняют друг друга. Соответственно, происходит трансформация научной парадигмы теории государственного управления, изменение предметного поля исследований. Сегодня исследуются механизмы государственного управления, направленного на повышение эффективности реализации всего спектра государственных и муниципальных услуг для широких слоев населения.

Теперь хотелось бы более подробно остановиться на ряде приведенных в книге работ. Как уже было отмечено, начиная с работы В. Вильсона «Наука государственного управления» [5], которая, собственно, лежит в основе научного подхода к государственному управлению, происходит выделение государственного управления как отдельной науки, отдельной отрасли знания. Безусловно, с древних времен и до настоящего периода проблемам государственного обустройства и управления было посвящено много работ. Достаточно вспомнить такие известные труды, как «Политика» Аристотеля [1], «Государство» Платона [11], «Государь» Николо Макиавел-

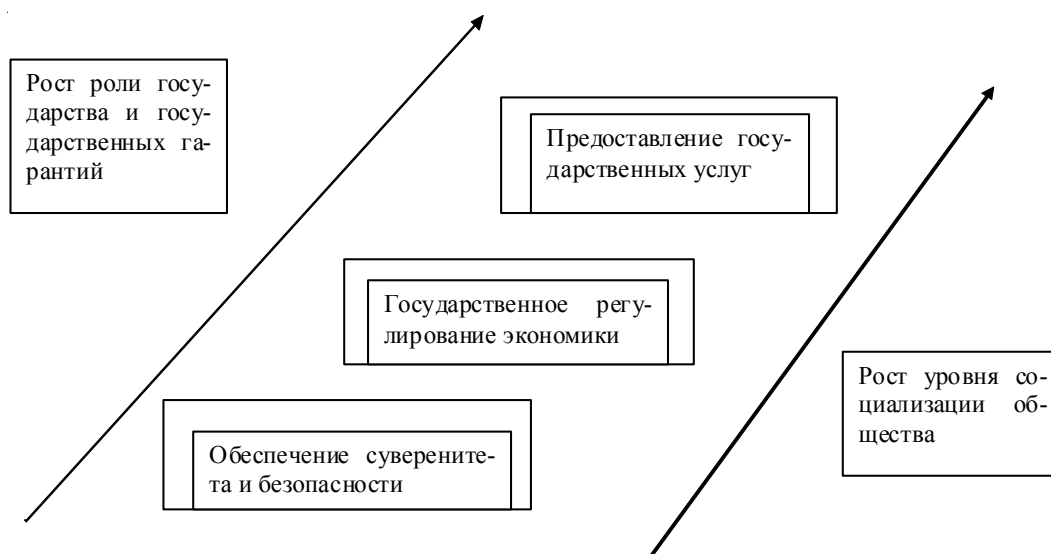


Рисунок. Смена парадигм в развитии теории государственного управления в рамках американской школы

Примечание. Составлено авторами.

ли [10], «Левиафан» Томаса Гоббса [3], Книга правителя области Шан [6], «Философия права» Г. В. Ф. Гегеля [2], «Два трактата о правлении» Дж. Локка [9] и др.

Однако эти произведения представляют собой синтетический взгляд на природу государства и его роль в обществе, в то время как В. Вильсон предлагает достаточно прагматический подход к проблеме именно управления и повышения его экономической и социальной эффективности. В этой связи он разделяет политологию, социологию и собственно науку об управлении. Также В. Вильсон разделяет государственную политику и государственное управление. Если первым должна заниматься политология и частично социология, то государственное управление должно использовать инструментарий и категории научного менеджмента и носить в большинстве случаев прикладной характер. «Сфера государственного управления – это деловая сфера (сфера исполнения обязанностей). Она свободна от спешки и борьбы, свойственной политике, в некоторых своих аспектах она держится в стороне даже от решения спорных законодательных вопросов. Она является частью политической жизни только в той мере, как методы бухгалтерского учета являются частью жизни общества, только в той мере, как машина составляет неотъемлемую часть производственного процесса» [5, с. 33].

Соответственно, на первый план выйдут реализация основных функций управления: планирование, организация, координация, мотивация и контроль, а главными критериями хорошего управления, в первую очередь исполнительной власти, становятся эффективность и результативность. Усложнение структур и учреждений государственного управления требует, по мнению В. Вильсона, оптимизации организации посредством роста специализации государственных служащих. Хотя в дальнейшем другие авторы доказывают, что рост специализации в рамках государственного управления не всегда приводит к росту собственно эффективности. В частности, как отмечает Герберт Саймон в своей статье «Поговорки управления»: «Предполагается, что эффективность управления растет по мере возрастания специализации. Но значит ли это, что любое возрастание специализации повышает эффективность?» [5, с. 167].

Также, как было отмечено, в предлагаемое издание вошло достаточно известное произведение А. Маслоу «Теория мотивации человека». Сегодня практически каждый из читателей знаком с так называемой «пирамидой Маслоу», которая была разработана или предложена на основании данной статьи, согласно которой мотивы поведения человека можно представить по 4 группам. Основание пирамиды включает в себя физиологические

потребности, следующий уровень – потребность в безопасности, третий – уважение и признание в обществе, и четвертый – предполагает полную творческую реализацию личности. Однако, не вступая в глубокую полемику с автором, следует предположить, что для достижения определенных целей человек иногда способен жертвовать своей безопасностью. И в этом, например, сущность героизма и героического поведения личности. Иными словами, здесь, говоря об уровне мотивации, связанной с безопасностью, следует четко разделить индивидуальную безопасность и коллективную. Этот момент важен именно с точки зрения теории государственного управления в аспекте обеспечения коллективной безопасности. В определенных условиях человек способен пожертвовать индивидуальной безопасностью в пользу обеспечения коллективной безопасности, и мотивация подобного поведения уже будет относиться к более высокому уровню. Указанный аспект важен с точки зрения государственного управления и, отчасти, обеспечения национальной безопасности.

Что касается известной работы М. Вебера «Бюрократия», то согласно его теории особенностью современной системы государственного управления является бюрократизация и формализация отношений. При этом М. Вебер описывает эволюционный характер развития бюрократических отношений в государственных структурах, выделяя стадии зарождения организации, и ее зрелости, где бюрократизация приобретает свои зрелые формы. Развитие бюрократических форм правления при всех их недостатках, о которых мы хорошо знаем, является необходимой реальностью развития общества. Более крупные структуры управления, к которым в большинстве случаев относятся органы государственного и муниципального управления, смогут сохранить свою целостность и, в некоторой степени, структурную идентичность только путем бюрократизации отношений и формализации процесса принятия решений. «Бюрократия является главной чертой современного мира. Практически везде, куда бы мы не посмотрели, в развитых и развивающихся странах, социальная и политическая жизнь находилась и продолжает находиться под все рас-

тущим влиянием бюрократических организаций» [5, с. 19].

Следует отметить, что М. Вебер не считает бюрократию исключительно явлением новейшей истории государственного управления. Основные ее черты наблюдались в структурах государственного управления древних цивилизаций. Действительно, следуя цивилизационному подходу О. Шпенглера [12] например, можно отметить что каждая цивилизация имеет период зарождения, зрелости и упадка, и каждый переход от одной стадии развития к другой предполагает трансформацию существующей системы государственного управления и власти. Соответственно, при переходе к стадии зрелости возрастает и степень бюрократизации. Конечно, масштабы бюрократических отношений в древних цивилизациях нельзя сравнить с масштабами бюрократизации современности. Во-первых, масштабы самих государственных структур и учреждений несоизмеримы с более ранними историческими структурами. Во-вторых, системы коммуникации стали сложнее и многообразнее. Если М. Вебер говорил только о письменных приказах и решениях, как об основной отличительной черте всякой бюрократической структуры, то сегодня используются информационные системы, значительно расширяющие поле бюрократического управления. Вместе с этим процесс отношений становится еще более формализованным, и не персонифицированным.

Проводя исторические параллели, нужно отметить, что бюрократия во все времена была развита в России, и не всегда при этом ее рост сопровождался позитивными последствиями. Это было связано с масштабами той государственной машины, обеспечивающей целостность и безопасность нашей страны. Сегодня, в условиях административной реформы системы государственного управления в России, решение проблем бюрократии становится актуальным. Во-первых, бюрократия создает предпосылки для роста коррупции и произвола чиновников. Во-вторых, разросшаяся бюрократическая структура способствует размыванию ответственности за принятие ключевых решений в той или иной сфере государственного или муниципального развития, осложняет реализацию процедур государственного контроля, и в

целом снижает его эффективность. В-третьих, бюрократизация способствует росту управленческого аппарата и бюджетных расходов на его содержание при одновременном снижении эффективности. С этим в настоящее время столкнулись многие регионы России, в том числе и Волгоградская область. Поэтому сегодня остается актуальной задача оптимизации структур аппарата государственного и муниципального управления на региональном уровне.

В то же время нужно отметить, что сделать это непросто, и это проблема не только современной России, но и многих развитых стран, в том числе и США. В этой связи вполне органично продолжает эту тему статья Энтони Доунса «Жизненный цикл бюрократических структур», где автор показывает эволюцию государственных бюрократических структур от их зарождения до расцвета и последующей гибели. Говоря об эффективности, автор отмечает, что многие бюрократические структуры достаточно живучи и самодостаточны: они еще долго могут существовать после того как утрачивают свои функции. «Способность бюрократических структур продолжать функционирование после того, как их реальная полезность уже исчерпана является одним из тех их свойств, которые придают этим структурам некий мифологический оттенок» [5, с. 358].

Развивая эту мысль применительно к проблемам административной реформы в России, следует отметить, что у нас имеются структуры, избыточные по своим масштабам и сложности для своих управленческих и социально значимых функций. И затраты на их содержание иногда превышают те экономические, социальные и экологические эффекты, которые получает общество в результате их деятельности. В этом случае опять встает вопрос: структура должна порождать функции или функция структуру? Согласно авторской концепции при утрате основных функций структура может быть ликвидирована или модернизирована. При этом важное значение имеет наличие ядра в каждой организационной структуре, и в зависимости от его качества необходимо выбирать стратегию ликвидации или реформирования.

Также, рассматривая проблему повышения эффективности государственного и муниципального управления, следует обратить вни-

мание на работу Д. Райта «Исследование отношений между уровнями государственного управления». Распределение полномочий и ответственности между уровнями государственной власти и управления является актуальным не только для США, но и для современной России. Это касается и межбюджетных отношений, решения проблем защиты окружающей среды, борьбы с последствиями чрезвычайных ситуаций. Важное значение для эффективности государственного управления имеет специализация, о которой, как отмечалось выше, писал В. Вильсон. Однако говоря о специализации, следует сказать, что под этим понятием в системе государственного и муниципального управления следует понимать и распределение полномочий между государственными служащими. Распределение полномочий подобного рода может происходить как по горизонтали, так и по вертикали. В горизонтальном направлении специализация осуществляется по функциональному принципу, и охватывает органы управления одного уровня. Распределение полномочий происходит по функциональным областям компетенций. В вертикальном направлении происходит распределение полномочий между иерархическими уровнями управления. Таким образом, когда мы говорим о росте специализации в структуре государственного управления, необходимо рассматривать распределение компетенций как в вертикальном, так и в горизонтальном направлениях. В этой связи возникает своего рода матрица распределения компетенций специализации государственных служащих различных уровней управления и различных функциональных подразделений.

При этом, согласно Д. Райту, характер отношений между уровнями государственного управления изменяется. В его работе выделяются основные эволюционные фазы в развитии отношений между уровнями государственного управления: конфликта, сотрудничества, концентрации, творчества, конкуренции, расчета, сокращения и принудительного коллажа [5, с. 773].

И наконец, важным для России является опыт бюджетирования, который непосредственно отражает проблему эффективности государственного и муниципального управления. В частности, сегодня в российской практике уже используется частично модель бюджетирования, ориентированного на результат.

В рамках анализа и возможностей использования этой модели может оказаться полезной концепция инкрементального анализа, а также «относительной результативности», предложенной в статье Верне Б. Льюиса «К теории бюджетирования». Действительно, теория предельной полезности Л. Вальраса и В. Парето [7], а в дальнейшем теория предельной производительности факторов производства Дж. Кларка [4] сегодня может быть применена для оптимизации распределения бюджетных средств. Тогда альтернативные вложения бюджетных средств в различные федеральные и региональные программы приносили бы соизмеримую полезность, соизмеримый экономический или социальный эффекты. Однако если в первом случае подобное распределение осуществляет «невидимая рука рынка», то в данном случае его должна осуществлять «видимая рука Конгресса», которая не должна иметь в глазах общественности права на ошибку и тем более на злоупотребления. «Полезности сравниваются с целью определения их относительной результативности в достижении общей цели. Анализ в достижении общей цели требует набора основных предпосылок, которые обнаруживаются в конечных целях, определяемых Конгрессом, действующим в интересах всего народа» [5, с. 229].

Это актуально как для современной России, так и для Волгоградской области. Сегодня в Волгоградской области реализуется 31 областная целевая программа, и ввиду хронического недофинансирования они не оказывают запланированного эффекта. В этой связи структуру бюджетного финансирования этих программ можно оптимизировать на основании концепции инкрементального анализа. Также важной и актуальной для нас остается сегодня проблема бюджетирования и управления государственным и муниципальным долгом. В частности, в Волгоградской области в этом году долг вырос до 36 млрд руб. В прошлом году этот показатель составлял 33 млрд руб. Возникает парадоксальная ситуация: Волгоградская область из лидера промышленного и сельскохозяйственного производства превращается в дотационный регион. Сегодня остро стоит проблема субсидий и дотаций, а также проблема межбюджетного трансфера (как горизонтального, так и вертикального). Именно в этой

работе приводятся основные причины роста задолженности, и что причиной чаще всего является разрыв интересов.

С точки зрения американского опыта следует отметить, что в России трудно реализовать принцип непрерывности бюджетного планирования. В частности, в образовательные учреждения окончательный бюджет приходит после начала года, иногда с запаздыванием. В результате возникает период неопределенности, когда невозможно осуществить заблаговременно процесс планирования распределения средств. Аналогичная ситуация имеет место и в других государственных и муниципальных бюджетных учреждениях. В результате бюджетного финансирования государственных и муниципальных учреждений возникают своего рода противоречия. В частности, основными проблемами межбюджетных отношений в России являются нарушение сроков выполнения бюджетных обязательств, нецелевое расходование средств, невыполнение основных лимитов финансирования представительными органами власти.

Таким образом, подводя итог, следует отметить, что книга является очень полезной для прочтения и сегодня. В большом количестве статей по проблемам государственного и муниципального управления она имеет достаточно высокий уровень цитирования. Многоаспектность рассмотрения проблем государственного управления позволяет ей найти читателей среди различного рода специалистов и тех, кто занимается теорией организации, бюджетированием и межбюджетными отношениями и непосредственно технологией государственного и муниципального управления. Эта книга как хрестоматийное издание просто необходима для реализации программ подготовки магистров по направлению «Государственное и муниципальное управление». Многие материалы могут быть использованы в рамках специализированных семинаров и включены в программы итоговой аттестации магистров.

ПРИМЕЧАНИЕ

¹ Исследование проводилось при финансовой поддержке в виде гранта РГНФ и Правительства Волгоградской области, проект № 14-12-34007.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Аристотель. Сочинения. В 4 т. Т. 3 / Аристотель. – М. : Мысль, 1976. – 550 с.
2. Гегель, Г. В. Ф. Философия права : пер. с нем. / Г. В. Ф. Гегель ; ред. и сост. Д. А. Керимов и В. С. Нерсесянц. – М. : Мысль, 1990. – 524 с.
3. Гоббс, Т. Сочинения. В 2 т. Т. 2 / Т. Гоббс ; сост., ред., авт. примеч. В. В. Соколов. – М. : Мысль, 1991. – 731 с.
4. Кларк, Дж. Б. Распределение богатства / Дж. Б. Кларк ; науч. ред.: А. А. Белых, А. В. Поле-таев. – М. : Экономика, 1992. – 447 с.
5. Классики теории государственного управления: американская школа / под ред. Дж. Шефритца, А. Хайда. – М. : Изд-во МГУ, 2003. – 800 с.
6. Книга правителя области Шан (Шан цзюнь шу) / пер. с кит., вступ. ст., коммент., послесл. Л. С. Преломова. – Изд. 2-е доп. – М. : Ладомир, 1993. – 392 с.
7. Костюк, В. Н. История экономических учений / В. Н. Костюк. – М. : Центр, 1997. – 224 с.
8. Курченков, В. В. Повышение эффективности государственного и муниципального управления: уроки для России / В. В. Курченков, Н. И. Морозова // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 3, Экономика. Экология. – 2013. – № 2 (23). – С. 255–262.
9. Локк, Дж. Два трактата о правлении / Дж. Локк // Сочинения : в 3 т. / Дж. Локк ; пер. с англ. и лат., ред. и сост. А. Л. Субботин. – М. : Мысль, 1988. – 668 с.
10. Макиавелли, Н. Государь : пер. с итал. / Н. Макиавелли. – М. : Планета, 1990. – 46 с.
11. Платон. Собрание сочинений в 4 т. : пер. с древнегреч. Т. 2 / Платон ; общ. ред. А. Ф. Loseva, В. Ф. Асмуса, А. А. Тахо-Годи. – М. : Мысль, 1993. – 528 с.
12. Шпенглер, О. Закат Европы. Очерки морфологии мировой истории / О. Шпенглер ; пер. с нем. под ред. А. А. Франковского. – М. : Искусство, 1993. – 468 с.

REFERENCES

1. *Aristotel. Sochineniya. V 4 t. T. 3* [Aristoteles. Tractates. In 4 vols. Vol. 3]. Moscow, Mysl Publ., 1976. 550 p.
2. *Gegel G.V. Filosofiya prava* [Philosophy of Law]. Moscow, Mysl Publ., 1990. 524 p.
3. *Gobbs T. Sochineniya. V 2 t. T2*. [Tractates. In 2 vols. Vol. 2]. Moscow, Mysl Publ., 1991. 731 p.
4. *Klark Dzh.B. Raspredelenie bogatstva* [Wealth Distribution]. Moscow, Ekonomika Publ., 1992. 447 p.
5. *Shefrits J., Hyde A. (eds.). Klassiki teorii gosudarstvennogo upravleniya: amerikanskaya shkola* [Classics of Public Administration Theory: American School]. Moscow, Izd-vo MGU, 2003. 800 p.
6. *Prelomov L.S. (transl.) Kniga pravatelya oblasti Shan (Shan tszyun shu)* [The Book of Master of Shan Region (Shan tszyun shu)]. Moscow, Ladomir Publ., 1993. 392 p.
7. *Kostyuk V.N. Istoriya ekonomicheskikh ucheniy* [The History of Economic Studies]. Moscow, Tsentr Publ., 1997. 224 p.
8. *Kurchenkov V.V., Morozova N.I. Povyshenie effektivnosti gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniya: uroki dlya Rossii* [Improving the Efficiency of Public and Municipal Administration: Lessons for Russia]. *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 3, Ekonomika. Ekologiya* [Science Journal of Volgograd State University. Global Economic System], 2013, no. 2 (23), pp. 255-262.
9. *Lokk Dzh. Dva traktata o pravlenii. Socineniya v 3 t.* [Two Tractates on Management. Works in 3 vols.]. Moscow, Mysl Publ., 1988. 668 p.
10. *Makiavelli N. Gosudar* [Monarch]. Moscow, Planeta Publ., 1990. 46 p.
11. *Losev A.F. et al (eds.) Platon. Sobranie sochineniy v 4 t. T. 2* [Plato. Collected Works in 4 vols. Vol. 2]. Moscow, Mysl Publ., 1993. 528 p.
12. *Shpengler O. Zakat Evropy. Ocherki morfologii mirovoy istorii* [Europe's Sunset. Morphological Essays of World History]. Moscow, Iskusstvo Publ., 1993. 468 p.

**THE EXPERIENCE OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE USA
AND ADMINISTRATIVE REFORM IN RUSSIA**
**Book Review: Shefrits J., Hyde A. (eds.) Classics of Public Administration
Theory: American School. Moscow, Izd-vo MGU, 2003. 800 p.**

Kurchenkov Vladimir Viktorovich

Doctor of Economic Sciences, Professor,
Head of the Department of Public and Private Administration,
Volgograd State University
kurchenkov@mail.ru, keprid@volsu.ru
Prosp. Universitetsky, 100, 400062 Volgograd, Russian Federation

Morozova Natalya Ivanovna

Doctor of Economic Sciences,
Associate Professor, Department of Public and Private Administration,
Volgograd State University
keprid@volsu.ru
Prosp. Universitetsky, 100, 400062 Volgograd, Russian Federation

Fetisova Olga Vladimirovna

Doctor of Economic Sciences,
Professor, Department of Public and Private Administration,
Volgograd State University
keprid@volsu.ru
Prosp. Universitetsky, 100, 400062 Volgograd, Russian Federation