

Купряшин Г.Л.*

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕФОРМ

Анализируя программы, направленные на сокращение размеров управленческого аппарата, Питер Друкер заявлял: «Мы слишком часто сразу ампутуем, вместо того, чтобы поставить диагноз». Нередко, у нас в стране административные реформы сводят к «ампутации» числа министерств и чиновников, однако, лечение болезней государственного управления требует терпения и последовательности в выяснении их причин и точных направлений действий. Это означает четкую концептуальную обоснованность административных преобразований.

За предшествующее десятилетие попыток рыночных реформ в России не была проведена модернизация государственной службы, предполагающая превращение ее в открытую систему, имеющую прямую и обратную связь с гражданами и их организациями, находящуюся под эффективным общественным контролем и, одновременно, профессиональной по своему характеру, что включает отбор и продвижение кадров на основе открытых конкурсов, объективных процедур проверки и подтверждения деловых качеств. Поскольку единой концепции модернизации госаппарата и органов административного управления не было, то изменения носили ситуативный характер и не могли решить ни одной из существенных задач соответствия государственного управления новым рыночным и политическим условиям.

До настоящего времени управленческие методы не переросли из методов воздействия в методы взаимодействия управленцев и управляемых. Не вошли в практику повседневной деятельности государственных структур организационные формы, широко распространенные в демократических системах (общественные экспертизы крупных программ и проектов, общественные расследования и т.д.). Граждане в государственных органах находятся в положении просителей, зависящих от собственного усмотрения чиновников. Они не стали клиентами, интересы и предпочтения которых имеют определяющее значение для планирования и предоставления услуг государственными организациями. В результате сегодня государственный аппарат в целом не соответствует новым принципам и задачам государственной власти, оставаясь в целом системой консервативной, иерархичной, закрытой и малоэффективной.

Происходящие в госаппарате изменения позволяют говорить о параллельном углублении системного и технологического кризисов управления, что, в частности, нашло свое проявление в следующих тенденциях.

1. Главная причина низкой эффективности системы управления заключается сегодня в том, что после крушения СССР номенклатурный принцип организации государственной службы, её патримониальный характер не исчезли, а видоизменились.

* *Купряшин Геннадий Львович* – доцент кафедры политического анализа факультета государственного управления МГУ.

Ухудшается качественный состав управленческого персонала в условиях низкой зарплаты среднестатистического служащего при существенной межведомственной ее дифференциации. До настоящего времени не было серьезной попытки увязать оплату труда федеральных чиновников с эффективностью труда. Происходит это потому, что острота проблемы уровня оплаты труда для федеральных чиновников разных иерархических уровней неодинаковая. У чиновников высокого уровня есть возможность компенсировать явно недостаточный формально установленный уровень оплаты своего труда. У рядовых чиновников такой возможности нет.

Для чиновников высокого уровня периодические индексации заработной платы и разного рода надбавки не имеют экономического смысла, а для рядовых федеральных госслужащих – они не гарантируют необходимый уровень оплаты труда.

Заработная плата чиновников не выполняет своей социальной функции. Фактически это не заработная плата, а форма социальной помощи. Между заработной платой и социальной помощью есть принципиальная разница, заключающаяся в том, что размер последней ни в коей мере не зависит от трудового вклада. Когда уровень зарплаты перестает зависеть от трудового вклада, эффективность такого труда по определению не может быть высокой. Усиливается дефицит сравнительно молодых сотрудников, имеющих опыт работы в рыночных условиях, что происходит одновременно со снижением престижа государственной службы как вида профессиональной деятельности и авторитета государственных служащих, в ряде министерств и ведомств доля работников предпенсионного и пенсионного возраста составляет около половины персонала. Сохраняется преобладание работников с непрофильным образованием. Мужчины преобладают на руководящих должностях, а женщины в низовом управленческом звене. Дефицит высококвалифицированных кадров сочетается с наличием незаполненных вакансий, что в первую очередь связано с малой заработной платой и неопределенностью дальнейшего существования многих ведомств.

2. Падает уровень исполнительской дисциплины в условиях отсутствия развитой системы мотивации труда госслужащих. Принятие на службу и продвижение происходят в большей степени в зависимости от личных пристрастий руководства органов государственного управления, нежели от образовательного уровня и от деловых качеств. В результате навыки взаимодействия с негосударственными структурами, особенно банковскими и биржевыми, а также СМИ, осваиваются в основном методом «проб и ошибок», неохотно изучается и используется позитивный опыт других стран.

Государственная служба в РФ перестала быть технически бесперебойным механизмом, в котором принятые наверху решения эффективно реализовываются нижними этажами чиновничьей иерархии. Суть поручений, требующих четкой реализации, искажается до неузнаваемости при прохождении поручения через уровень управленческой иерархии. Иными словами, решение, принятое министром, саботируется или исполняется неточно уже руководителем департамента.

3. Аппарат управления действует в обстановке слабой регламентированности, бесконтрольности со стороны общества; несмотря на значительный объем принятых законов

госслужащий так и не приобрел нормативную защиту, обеспечивающую ему «иммунитет» при политических изменениях во властных структурах.

4. Повышается роль внебюджетных источников финансирования государственной службы, что усиливает ее коммерциализацию и создает благоприятные условия для роста коррупции. Широкое распространение коррупции ведет к тому, что большинство государственных служащих не исполняют поручения своих руководителей, занимаясь исключительно преследованием собственного интереса. Коррупция, тем самым, является одной из причин того, что чиновник «отворачивается» от своего начальника, предает «интересы патрона». Противодействие коррупции, таким образом, является действенным инструментом повышения исполнительской дисциплины.

5. Усиливаются противоречия между федеральным центром и субъектами федерации по предметам разделения компетенции регулирования и законодательного оформления государственной службы.

6. Утратили силу прежние нормы административной морали, регулировавшие поведение служащих и ставившие некоторые барьеры на пути бюрократических злоупотреблений и произвола. На их месте возник моральный вакуум с присущими ему вседозволенностью, цинизмом, коррупцией.

7. Обострились недостатки в области подготовки и переподготовки управленческих кадров, существующая до сих пор ведомственная система подготовки, переподготовки и повышения квалификации не справляется со своими обязанностями¹.

В результате можно констатировать наличие следующих общесистемных и технологических проблем современной госслужбы:

- нарушение принципа единства системы государственной службы и централизма управления ею на различных уровнях (федеральном и региональном, неразработанность механизмов взаимосвязи государственной службы с муниципальной службой);
- наличие противоречий в законодательстве о государственной службе, требуется трансформация служебного законодательства, включая региональное, в направлении большей системности и унифицированности;
- слабое использование современных технологий государственного управления, в том числе информационных, отвечающих задачам реализации масштабных общегосударственных программ и проектов;
- отсталая система отбора, оценки и служебного продвижения кадров госаппарата, отсутствие четкого понимания современного профессионализма госслужащего, проработки его профессиональных функций и обязанностей;
- экономико-юридическая коллизия участия госслужащего в управлении коммерческой деятельностью, когда в одном лице соединяются административный статус и предпринимательский характер деятельности;

¹ См.: История реформ государственного управления в России. М., 2003.

- низкая эффективность механизма профилактики коррупции и борьбы с ней, а также правовых и организационных мер контроля деятельности органов государственной власти и их аппаратов со стороны гражданского общества, информационная закрытость деятельности органов государственной власти;
- несоответствие социального и правового положения государственного служащего степени возлагаемой на него ответственности и уровню законодательных ограничений, существующих на государственной службе;
- отсутствие надлежащей регламентации деятельности органов государственной власти, их аппаратов и государственных служащих;
- сохранение старой самовоспроизводящейся системы подготовки и переподготовки кадров управленческого персонала;
- недостаточная ресурсная обеспеченность госслужбы.

Все эти проблемы тесно связаны друг с другом и практически не могут быть решены по отдельности. Государственное управление в России неэффективно в большой степени из-за неоптимальной структуры мотивации государственных служащих и архаичной структуры органов управления в РФ. Следовательно, необходимо проводить глобальную реформу всей системы управления, которая затронет как статус российского государственного служащего, так и структуру управления российским государством. Только такая реформа заставит чиновника эффективно трудиться во благо общества, а не работать в целях собственного обогащения или в интересах своего руководства.

Реформирование государственной службы должно проводиться в рамках концепции сбалансированного развития и не должно восприниматься как череда одномоментных кардинальных изменений существующей системы. Последовательность и постепенность – вот принципы современного реформирования².

Возможна реализация одного из трех типичных сценариев реформирования системы государственного управления в России.

Первый сценарий: отсутствие четкой концептуальной базы и попытки провести отдельные реформы, ограничивающиеся полумерами.

Страна уже имела опыт, свидетельствующий о неспособности политического руководства к проведению концептуально оформленной, осмысленной, поддерживаемой политическим классом и обществом политики в сфере государственного строительства. В этом варианте политики склонны отдавать предпочтение краткосрочным решениям, снимающим самые неотложные проблемы. В таких условиях наиболее перспективным средством уменьшения трудностей с государственным управлением как посредником между властью и населением, безусловно, является наем и увольнение персонала в администрации. Однако такой путь непременно приведет к политизированным временным сделкам между правящими политиками и высокопоставленными администраторами министерств и стратегически важных ведомств.. Такие модели, вероятно, устойчивы и способствуют

² См.: *Айхорн П.* Государственное управление на переломе // Вестник Моск. Ун-та. Сер. 18. Социология и политология. 2000. № 2.

совместным действиям до тех пор, пока правительство остается у власти, но они, по-видимому, вызывают разочарование у чиновников среднего звена, знающих, что им придется вступить в политическую игру или кланы, если они хотят продвигаться по служебной лестнице. Однако это неизбежно предполагает компромисс между обязательствами руководства организации и продвижением по службе и высокой степенью ненадежности пребывания в должности. В результате сами государственные служащие склонны рассматривать такие отношения как «обман» со стороны политиков и своих руководителей.

Концентрация на сокращении кадров и перекройке числа и названий государственных органов свидетельствует об отсутствии политической воли не только к проведению сколько-нибудь осмысленной социальной и экономической политики, но и к созданию рационально организованного государственного аппарата, способного адекватно выразить и переложить на язык управленческой деятельности политические импульсы, исходящие от элиты. В неизменном виде сохраняются принципы организации государственной службы, методы управления, стереотипы деятельности государственных служащих. Создаются новые комиссии, в том числе межведомственные, для подготовки новых документов, реально никому не нужных.

Второй сценарий: попытка реализовать веберовскую модель бюрократии.

Для данной модели в качестве первостепенной задачи выступает создание института государственной службы, то есть системы правовых норм и социальных структур, регулирующих профессиональную деятельность государственных чиновников, отправление ими предписанных функций. В соответствии с этой моделью, государственный аппарат должен быть способен реагировать на адресованные ему политические импульсы. Для этого необходимо, чтобы он соответствовал определённым качественным стандартам и располагал механизмом, позволяющим более или менее точно переводить политическую волю элиты на язык административной деятельности и управленческих технологий. В тоталитарной системе это было возможно на пути полного подчинения аппарата политике государства-партии и подавления его политической самостоятельности; в демократической – через создание веберовской рациональной модели госслужбы: департизированной и политически нейтральной, лояльной к избираемой народом политической власти. Рациональная модель госслужбы подразумевает, что государственный аппарат только реализует политическую волю элиты. Однако в реальности бюрократия посредством ряда механизмов (служебное консультирование, административное нормирование, служебная самодеятельность) оказывается включена в политику, соучаствует в принятии политических решений, беря на себя роль самостоятельного политического актора. Тем не менее на современном Западе был найден способ поддерживать если не идеалтипическую схему «политика – госслужба», то хотя бы формулу, согласно которой государственный аппарат при всей его вовлечённости в политический процесс подконтролен политическому классу и гражданскому обществу.

В России начала 90-х годов происходила смена экономической и политической систем. А это требовало максимальной лояльности государственного аппарата, чтобы получить «на выходе» управленческой системы то, что было задумано реформаторами. В

посттоталитарной ситуации, когда прежние политические технологии дискредитировали себя, желанная модель требовала рационализацию государственной бюрократии, то есть приобретение ею таких качеств, как политическая нейтральность, регулярно подтверждаемая квалификация, высокие этические стандарты профессиональной деятельности, глубокая служебная специализация, чётко выстроенная иерархия, обезличенность служебной деятельности, кадровая стабильность. Сюда можно добавить закреплённые законом ограничения и льготы для чиновников, систему публичного контроля (парламентский, финансовый, административный, судебный), целенаправленную подготовку административной элиты, защищённость профессиональных прав государственных служащих, многообразные процедуры разрешения трудовых споров и конфликтов.

Однако, на практике попытки рационализировать государственную службу, в том числе с помощью законодательства, направленного на регламентацию ее деятельности в специфических российских условиях приводили к обратным результатам. Так, характерно использование правовых норм государственно-служебных отношений в интересах политического руководства. Например, закреплённый законодательно институт аттестации используют как инструмент «чистки» органов власти от неугодных. Избирательное правоприменение позволяет региональным элитам решать кадровые вопросы в собственных интересах. Правда, в этом случае региональное законодательство, не выполняя своей основной функции – рационализировать государственно-служебные отношения, всего лишь дополняет по-прежнему доминирующие в регионах клиентелистские связи внутри государственного аппарата.

Реализация рациональной модели бюрократии предполагает осуществление, прежде всего, реформы статуса государственных служащих: введение принципа отбора по заслугам, должностных регламентов, служебных контрактов, процедурных правил разрешения конфликта интересов, небольшое сокращение аппарата. Цель – обеспечить техническую бесперебойность работы аппарата.

Выделим еще два важных качества, присущих данной модели реформирования госслужбы, – это формализованная регламентация процедур и закрытость системы государственной службы как социальной структуры. Так, формализация деятельности чиновников должна перекрыть возможные пути коррупционной деятельности, а в свете тотальной компьютеризации – обеспечить прозрачность деятельности госаппарата и сократить число неквалифицированных чиновников, занятых в обеспечении документооборота. Закрытость же чиновников как социальной группы, нацеленность на продолжительный карьерный рост в рамках системы государственной службы обеспечит стабильность кадрового состава и, как следствие, будет способствовать эффективному выполнению долгосрочных задач. Кроме того, эта частичная изоляция послужит невольным ограничителем чрезмерной горизонтальной мобильности, связывающей госаппарат и бизнес, и посредством которой экономические и прочие контрагенты могут получить доступ к служебной информации и оказывать нежелательное воздействие на деятельность госслужбы.

Это особенно актуально в настоящее время, когда многие хозяйствующие субъекты имеют достаточное количество ресурсов для осуществления мероприятий подобного рода.

Как результат осуществления данного сценария можно прогнозировать построение обширной централизованной бюрократической системы, управляющейся сверху. Она будет создана по образцу армейских или церковных структур: иерархичные бюрократические организации, в которых задачи разбиваются на простые части, каждая – в ведении одной группы служащих, каждая – определенная рядом специальных правил и положений. Со своей озабоченностью стандартными процедурами, их вертикальными структурами управления, стандартизированными услугами, эти бюрократические системы устойчивы – но медленны и обременительны. В современном быстро изменяющемся мире с молниеносно совершенствующимися информационными технологиями, глобальной конкуренцией и требовательными клиентами, объёмные бюрократические системы, управляющиеся сверху, – государственные или частные – работают не слишком эффективно

Третий сценарий: реализация концепции «нового государственного управления» или государственного менеджмента.

Данная концепция пытается дать ответы на вопросы, поставленные бурным развитием современных управленческих процессов, отражающих новые тенденции взаимодействия государства и общества, включая возрастающую роль бизнеса и некоммерческих организаций не только как представителей отдельных сегментов гражданского общества, но и как органичных составных частей единого управленческого механизма: Как создать организационные структуры способные эффективно производить желаемые результаты? Как мы можем создать мотивацию для чиновников делать это? Как мы можем принимать необходимые для населения решения в государственных структурах и измерять результаты выполнения этих решений? Что представляет собой сеть организаций и политические силы, что формируют управленческое поведение? И, наконец, как внести дух предпринимательства в государственные учреждения?

Отвечая на данные вопросы, государственный менеджмент привлек внимание к непоследовательности и противоречивости доктрин, на основе которых строится современная административная деятельность государства. После появления этой концепции модели контроля и подотчетности, основанные на принципах иерархии и разделения внутренних и внешних функций, уже больше не рассматривались как аксиоматичные. Современные исследователи государственного управления сосредотачиваются на изучении коммуникаций, связей и взаимодействий между менеджерами государственных, частных и общественных организаций, поскольку именно в этой сфере принимаются собственно реальные решения и осуществляются управленческие функции.

Самым важным концептуальным вызовом последнего времени для бюрократической парадигмы является мнение о том, что государственные организации должны быть ведомы клиентом, и ориентированы на оказываемые услуги. Государственный менеджмент открыто выступил против традиционных веберовских идей об организациях и о том, как они должны функционировать.

Если прежде делался упор либо на роль государственных, либо общественных институтов, то теперь актуализировалась потребность концентрации исследовательских усилий на изучении их взаимодействия, что прямо связано с разработкой проблемы управляемости. Для решения этой проблемы на первый план выступает не принуждение, а кооперация государства в отношениях с частным бизнесом. Во многих исследованиях подчеркивается, что позитивные возможности государства в экономическом развитии определяются не его силой, а способностью создавать и поддерживать «сетевые структуры», в рамках которых оно совместно с частными групповыми интересами вырабатывает и реализует эффективную, согласованную и целенаправленную систему управления экономикой внутри и вне государственных границ³.

В рамках таких сетевых структур эффективность принимаемых решений обеспечивается возрастающей ролью экспертов-профессионалов не только как консультантов, но и ведущих акторов процесса выработки государственной политики. В свою очередь согласованность такой политики основывается на доверии вовлеченных в данный процесс сторон⁴.

Все больше политических акторов сталкиваются с ситуацией «частичного перехода на договорные отношения». С позиции «новой институциональной экономики» под «договорными отношениями» понимаются не только юридически правомерные соглашения, но и неформальные соглашения между сторонами-участниками. Неполнота договорных отношений связана с вероятностью возникновения возможностей, которые не могли быть учтены при заключении соглашения. В результате этого возникает и проблема частичного выполнения обязательств. Одним из возможных решений данной проблемы является соглашение типа «относительный договор» или «соглашение о намерениях», при котором стороны договариваются не о детальном плане действий, а лишь о целях и задачах, достижение которых будет проводиться в соответствии с принятием решений по мере возникновения непредвиденных обстоятельств с применением соответствующих механизмов для разрешения возникающих противоречий. Нередко таким соглашением предусматривается, что при пересмотре его положений в случае возникновения непредвиденных обстоятельств мнение одной из сторон будет иметь большее значение для определения характера необходимой адаптации. Одним из важных оснований для такой уверенности является репутация. При этом нередко исходят из того, что репутация стороны, которой делегированы такие полномочия, может быть серьезно испорчена, если она не выполнит взятые на себя обязательства. Обычно решающую роль в подобной ситуации играет тот участник соглашения, который имеет длительный стаж и большой опыт в решении

³ См.: Лобанов В. Административные реформы: вызов и решения // Проблемы теории и практики управления. 1998. № 1; Осборн Д., Пластрик П. Управление без бюрократов. М: Прогресс, 2001; Сморгунюв Л.В. Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к концепции “governance” // Полис. 2003. № 4.

⁴ См.: Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления: международный опыт. М.: "Весь Мир", 2003.

таких проблем, с которыми пришлось столкнуться, – скорее профессиональный эксперт, а не политик или чиновник с универсальным образованием и широким кругом интересов.

Поэтому стремление политических акторов делегировать важные prerogatives по выработке политического курса экспертам можно рассматривать в качестве стратегии, обеспечивающей доверие ко взятым обязательствам в ситуациях частичных договорных отношений. Доверие определяется не только индивидуальным поведением, но в случае институтов поддерживается соответствующей системой процедурных правил и корпоративной или административной культурой.

Появляется новая формула, согласно которой госслужба ответственна как перед политиками, так и перед гражданами, которым служит. Однако, такая система способна институционализироваться только при взаимном доверии всех заинтересованных сторон.

Доверие государства, граждан и бизнеса как ключевой элемент современного функционирования властно-управленческих отношений было использовано при разработке концепции «руководства» («governance»), которая рассматривается как дальнейшее развитие идей государственного менеджмента, позволяющее соединить политическую подотчетность концепции политико-административной дихотомии и эффективность менеджериализма.

Руководство понимается как система кооперации государственных, общественных, частных и смешанных структур для обеспечения удовлетворения общественных интересов и решения общественных проблем. Понятие «руководство» оттеняет значимый аспект в управлении общественными делами посредством налаживания сети кооперативных отношений, а не обычного администрирования. При этом именно государство берет на себя инициативную функцию сотрудничества, становясь партнером формирующейся кооперации, а не традиционно доминирующим и властным институтом, навязывающий свой стандарт деятельности. В противовес идее государственного управления как иерархически организованной системы, концепция «руководства» предлагает новый тип управления, основой которого являются сетевые структуры взаимодействия государственных, частных и общественных организаций⁵.

В последние годы в постиндустриальных странах происходит новое осознание эффективности как главной цели политической деятельности и снижение значения перераспределительной политики. При этом эффективной стала считаться не политика, представляющая продукт межгрупповой борьбы (концепция политического плюрализма), а политический курс, разрабатываемый на основе рационального политического анализа и ориентированный на общественный интерес. В результате большее практическое значение стали приобретать аналитические работы экспертов, агентств, использование современных информационных технологий.

Новые технологии позволяют добиться измерения результативности, так же как рыночный механизм делает это в частном секторе. По своей природе государственные организации являются монополистами и измерение результативности (производительности) предоставляет инструмент для квази-конкуренции. Это дает возможность для сравнения и

⁵ См.: Государственное управление и политика. СПб., 2002. С. 29.

оценки деятельности и, следовательно, ведет к бюджетированию, основанному на результатах. Измеряя экономию, эффективность и производительность государственные менеджеры смогут идентифицировать сильные и слабые места деятельности так же, как и области, нуждающиеся в улучшении⁶.

Все эти концептуальные положения могут быть конкретизированы при подготовке программы конкретных поэтапных мер, ориентированных на разделение государственных организаций, ответственных за формирование политики, и государственных организаций, функции которых связаны с предоставлением услуг населению. В рамках данного сценария необходимо осуществить инвентаризацию функций органов государственного управления и местного самоуправления на предмет выявления необходимости их выполнения вообще и госорганами, в частности.

Это означает полное освобождение федеральных органов исполнительной власти от роли «дирекций», повседневно администрирующих отраслевые «объединения», что станет возможным после реформирования статуса ведущих учреждений с целью достижения самостоятельности в сочетании с ответственностью, финансирования через систему страхования, а не по сметам, утверждаемым вышестоящими органами и т.п. Учреждения, не способные действовать в качестве крупных самостоятельных товаропроизводителей, должны быть переданы регионам и муниципалитетам. Допустимо также создание «объединений» во главе с дирекциями, которые должны быть, однако, выведены за пределы исполнительной власти и иметь статус хозяйственных органов.

По результатам инвентаризации следует выделить функции трех типов:

- функции, подлежащие ликвидации, и сокращение организаций, которые их выполняют;
- функции, подлежащие передаче частным компаниям, которые эффективнее выполняются на коммерческой основе (например, услуги по сертификации продукции);
- функции, входящие в исключительную компетенцию государства (например, оборона и безопасность).

Данная программа действий могла бы включать меры по содействию создания и развития саморегулирующихся организаций, объединяющих профессиональных участников тех или иных рынков, с целью передачи им части или всех полномочий по регулированию предпринимательской деятельности, выполняемых ныне госорганами. Таковы, например, организации участников рынка ценных бумаг, страховщиков, профессиональных бухгалтеров и др. Работа в этом направлении – важнейшая часть де бюрократизации экономики.

Для предоставления общественных услуг, которые не могут быть переданы частным компаниям, необходимо предусмотреть создание правительственных агентств с частичной или полной оплатой услуг клиентами, что предполагает возможность конкуренции частных компаний с агентствами по оказанию данного вида услуг.

⁶ См.: *Hatry Harry. Performance Measurement: Getting Results. Urban Institute Press, 1999.*

Такая функциональная реформа включает также разделение выполнения исполнительских и надзорных функций на основе создания специальных надзорных органов, обеспечив их независимость от органов исполнительной власти. По функциям, которые не могут быть изъяты из ведения госорганов исполнительной власти, нужно разработать четкие процедуры исполнения, определяющие обязательства госорганов и госслужащих, исполнение которых может быть проконтролировано и оценено. И, конечно, данный сценарий включает переход от финансирования учреждений к финансированию функций и конечных результатов их исполнения, т.е. внедрение методов бюджетирования по результатам,

Кроме организационной деятельности, необходимо измерять индивидуальную деятельность. Без этого невозможно управлять ею и стимулировать ее. Но развитие системы измерения результативной деятельности требует много времени и профессиональных знаний. Люди не хотят измерять свою производительность, на что накладываются интересы различных индивидуальных участников процессов управления, что влияет на ритм этого процесса и формирование политики.

Обычно выделяют пять типов индивидуальной подконтрольности как необходимый минимум для ответственного чиновника:

1. Правовой контроль (законодательной регулирование)
2. Финансовый контроль (как расходуются государственные средства)
3. С позиций осуществления политики (достижение целей; выполнение обещаний и ожиданий).
4. Демократический контроль (информация и консультирование с выборными органами, связи с гражданами).
5. Этический контроль (действия в соответствии с этическими нормами или более общие моральные стандарты).

Традиционно акцент ставился на первых двух типах индивидуальной подконтрольности. Современная трактовка государственного менеджмента с учетом идей «руководства» («Governance») переносит ударение на последние три типа. При этом третий тип требует высокого профессионализма в принятии политических решений.

Вместе с тем, рассматривая концептуальные основания данного сценария административных реформ следует рассмотреть и достаточно серьезную критику идей менеджизма в современном государственном управлении.

Во-первых, существуют основательные возражения против идеи рассмотрения граждан как клиентов, и против доводов в пользу предпринимательства. Государство не может ориентироваться исключительно на платежеспособный спрос клиентов, что нарушает основополагающие принципы социальной справедливости. Критики утверждают, что даже если предпринимательство было хорошей идеей, данная концепция никогда не сможет быть применена к государственному управлению. Обычно в большинстве государственных функций мало частной конкуренции. Правительство существует для того, чтобы брать на себя ту работу, которую граждане рассматривают как важную, и которую частный рынок не способен выполнить. Из-за того, что государственный и частный сектора так существенно

различаются, предпринимательские, конкурентные модели частного сектора могут привести к созданию параллельных структур, выполняющих одни и те же функции, что создает больше путаницы, чем ясности в государственном управлении.

Во-вторых, утверждается, что нельзя заменить норму закона на рыночное поведение, и реальной опасностью является снижение уровня внутренних связей в государственном аппарате, что размывает необходимую для государственной бюрократии иерархию. Критики утверждают, что для демократического управления необходимо, чтобы право, а не конкуренция, управляло государственной бюрократией. Доводы сторонников государственного менеджмента подрывают конституционную систему нисходящей демократической подотчетности. Это дает менеджерам низшего уровня слишком большую власть, чтобы самостоятельно решать, что представляет собой закон, и как он должен исполняться. Критики обращают внимание на это опасное отклонение от традиционной демократической модели управления, в которой власть передается от народа к выборным должностным лицам, и от них к управленцам под тщательным контролем руководителей. Парламент, в конечном счете, является источником власти управленцев.

В – третьих, критики утверждают, что сторонники менеджериализма ошибаются в определении источников основных проблем. Менеджериализм утверждает, что основная проблема – это дисфункции административной системы, не позволяющие честным и работоспособным чиновникам проявить свои способности и, прежде всего, инициативу. Их критики, напротив, защищают административную систему и утверждают, что проблемы проявляются в несостоятельных политических суждениях и волеизъявлении политиков.

Критики полагают, что частное и государственное управление настолько различны, что любые попытки перенести реформаторские идеи (такие как обслуживание клиентов и конкуренцию) из частного сектора в управление являются неправильными и опасными. Они верят в инвестиции в государственный сектор и борьбу против слияния административной деятельности и некоторых политических решений и тем самым основываются на давно устоявшихся традициях демократической подотчетности и иерархично организованной бюрократии⁷.

Очевидно, что большая часть критики проистекает из традиционных подходов к подотчетности: законодательное верховенство над свободой действий исполнительной власти и административные действия внутри иерархичной бюрократии. Более того, главный козырь реформаторов заключается в том, что если бы старые теории продолжали хорошо работать, то не потребовалось бы и проводить коренные реформы.

Безусловно, не следует рассматривать развитие менеджерского подхода в государственном управлении как некую панацею, он имеет и довольно основательные слабости, вытекающие из сохраняющихся достаточно серьезных отличий менеджмента в государственных и коммерческих организациях и критериях оценки их деятельности. Так, в

⁷ См.: *Moe Ronald C.* Exploring the Limits of Privatization. *Public Administration Review* 47 (November/December): 453–459; *Frederickson H. George.* *The Spirit of Public Administration.* San Francisco, 1997, CA: Jossey-Bass.

государственных структурах в качестве такого критерия наряду с эффективностью и результативностью выступает социальная справедливость, имеющая ценностную природу, выходящую за рамки менеджмента. Кроме того, есть одно фундаментальное отличие, связанное с огромным влиянием политики на государственное управление, без учета которого государственный менеджмент превращается лишь в достаточно узкий набор управленческих технологий, применение которых может иметь достаточно ограниченные последствия. Государственная организация живет в политической среде, тогда как частный бизнес живет в рыночной экономике, которая в основном функциональна. Поэтому большинство частных, работающих ради прибыли организаций имеют четкие цели и задачи. Они знают, как измерять окончательные результаты своей деятельности, работают в условиях конкуренции и испытывают весьма реальные последствия своих успехов или неудач, несут ответственность перед своими потребителями. Поэтому исследования по менеджменту сосредоточены прежде всего на том, как изменить саму организацию, а не ту систему, внутри которой она существует. Последней задачей занимается не менеджмент, а экономическая теория.

Однако, в государственном секторе большинство организаций существуют внутри явно дисфункциональных систем. Многие организации выполняют разнородные, часто противоречивые задачи, лишь некоторые сталкиваются с конкуренцией, немногие испытывают на себе последствия успехов или неудач своей работы, немногие способны подвести финансовые итоги своей работы (некоторые даже не в состоянии просто измерять ее результаты), и очень мало кто испытывает ответственность перед потребителем. Такая система создает условия и стимулы, которые заставляют организации действовать в бюрократическом стиле. Поэтому при обновлении государственного сектора, связанного с созданием государственных организаций предпринимательского типа, необходимо опираться на стратегические рычаги, находящиеся в более широкой системе, а не внутри той или иной организации. Изменения государственных организаций должны происходить одновременно с изменением этих более широких систем – систем образования, систем социального обеспечения, региональных систем, бюджетных систем, кадровых систем и т.д. В таких изменениях теория бизнес менеджмента мало чем может помочь.⁸

Современный подход западных обществ к государству исходит из существенных признаков его подобия крупным корпорациям. У государства есть бюджет, доходы, расходы и даже своего рода акционеры – граждане, являющиеся одновременного и его клиентами. Они заинтересованы в том, чтобы услуги государственных учреждений были максимально дешевы и доступны. В соответствии с этим подходом государство, подобно крупной корпорации, должно стремиться, прежде всего, к удовлетворению интересов своих «акционеров», к повышению с этой целью своей эффективности, к росту капитализации создаваемых за счет бюджета активов, к совершенствованию технологии управления и качеству оказываемых населе-

⁸ См.: *Осборн Д., Пластрик П.* Управление без бюрократов: Пять стратегий обновления государства. М.: Прогресс, 2001. С. 45–46.

нию услуг. Речь, таким образом, идет о смене стиля государственной деятельности в направлении укрепления ее рациональных начал. В то же время следует признать, что ни один подход на сегодняшний день не может в полной мере обрисовать картину того, каким должно быть государственное управление в конкретных социокультурных и политических условиях.

В нашей стране (так же как когда-то на Западе) реформу государственной администрации нельзя отдавать в руки самих государственных служащих, более того, она настоятельно требует политического вмешательства. Ключевой вопрос состоит в том, найдутся ли соответствующие рычаги политического вмешательства?

В России сегодня господствует по преимуществу бюрократический тип выработки политики по административной реформе, т.е. характер реформы определяют высшие чиновники, заинтересованные прежде всего в том, чтобы их решения эффективно реализовывались нижними этажами чиновничьей иерархии. На это и ориентируется административная реформа.

Для решения этой задачи вполне подходят постулаты, взятые из модели рациональной бюрократии М.Вебера: обеспечение контролируемости деятельности чиновника (введение должностных регламентов и системы контроля за их исполнением), распространение системы заслуг с помощью квалификационных экзаменов и аттестации, ограничение возможностей для коррупции с помощью правил, регламентирующих конфликт интересов.

Однако население заинтересовано не только в технически бесперебойной работе аппарата, а в возможности получить максимум качественных услуг по минимальным ценам, уплачиваемым в качестве налогов. Неэффективность работы государственного аппарата определяется не только дисквалификацией и низкой мотивацией чиновничества. Неэффективные решения плодятся самой административной системой. Эта система позволяет одному ведомству принимать правила, действовать по ним и контролировать самого себя. Функции разных ведомств пересекаются друг с другом, в результате чего множится количество проверок и «наездов». Поэтому даже достижение задачи прохождения и исполнения решений сверху до низу не решает проблему общей неэффективности административной системы.

Иными словами, для обеспечения общей эффективности госаппарата нужна структурная реформа. Без структурных изменений реформа останется набором мероприятий «в себе», то есть проводимых самим аппаратом, проводимых для аппарата и во имя аппарата. Структурная реформа означает изменение культуры и принципов работы государственных организаций. Концептуальная обоснованность такой реформы, видимо, не может замыкаться рамками одной из описанных выше моделей. В то же время, очевидно, что концепция административной реформы в России должна быть ориентирована на создание адаптивных систем, способных рождать инновации в ответ на общественные запросы. В мире быстрых изменений, технологической революции, глобальной экономической конкуренции, дифференцированных рынков, образованной рабочей силы, требовательных потребителей централизованные вертикальные государственные монополии оказываются слишком медлительными, неоперативными, неспособными на изменения и инновации.