Глава 3.
Изменение парадигмы государственного управления: новые подходы и методы

3.1. Концепция государственного менеджмента и административная реформа в России

Содержание концепции государственного менеджмента было рассмотрено в первом разделе данной работы при анализе основных концепций государственного управления. В этой главе мы рассмотрим, каким образом в процессе эволюции теорий государственного управления концепция государственного менеджмента заняла одну из лидирующих позиций, в чем ее роль и ограничения при осуществлении реформы государственного управления в России.

Государственный менеджмент как новая трактовка государственного управления возник в 70-е годы прошлого века вместе с развитием школы государственной политики в англоксансонской традиции. Он начался с акцента на важность окружения и стратегии высших должностных лиц путем заимствования из бизнес-школ метода ситуационного анализа (case studies) как основного в исследовании управленческих процессов и обучении менеджменту[1]. Этот переход означает уход от традиционного институционального подхода в сторону изучения реально действующих процедур управления с использованием современных методов принятия управленческих решений и практики их реализации через конкретные программы (как государственные, так и в сфере бизнеса).

После появления этой концепции модели контроля, основанные на принципах иерархии и разделения внутренних и внешних функций, отошли на второй план. Во многих исследованиях подчеркивается, что позитивные возможности государства определяются не его силой, а способностью создавать и поддерживать сетевые структуры, в рамках которых оно совместно с частными групповыми интересами вырабатывает и реализует эффективную и целенаправленную систему управления.

Целевая установка менеджеризма состоит в переходе от бюрократического к предпринимательскому поведению в государственных организациях, что включает, прежде всего, изменение мотивации руководителей и сотрудников государственных организаций, а также избираемых должностных лиц. Согласно менеджериальному подходу, государственный аппарат управления разрастается и становится неповоротливым потому, что этому способствуют действующие бюрократические механизмы. Например, большинство государственных программ — это монополии, клиенты не могут обратиться к конкуренту в поисках лучшей услуги. Большая часть программ финансируется в зависимости от объема предполагаемых мероприятий, а не от результатов. Государственные программы считаются важными не потому, что они достигают высоких результатов, а потому, что на их реализацию требуются значительные ресурсы. Таким же образом оценивается и результативность деятельности государственных служащих.

Отсюда возникает необходимость изменить государственные программы путем усиления внимания к обслуживанию клиентов, самостоятельности сотрудников, выборочной конкуренции и административному дерегулированию. С точки зрения этого подхода государственное управление необязательно должно быть бюрократическим, формалистичным, ориентированным на контрольные функции.

Вместе с тем менеджериализм критикуется по ряду направлений. Во-первых, существует возражение против идеи рассмотрения граждан как клиентов и против доводов в пользу государственного предпринимательства. При этом подчеркивается, что «правительства — это не рынки» и что «граждане — это не клиенты, а источники политической власти»[2]. Администрация не имеет своих клиентов, она должна защищать различные общественные интересы всех граждан, стремясь достичь оптимума на базе взвешенных подходов.

Во-вторых, утверждается, что нельзя заменить законодательную норму на рыночное поведение. Для демократического управления необходимо, чтобы право, а не конкуренция, управляло бы государственной бюрократией.

В-третьих, сопоставление доходов и расходов, ориентация на клиента, производство товаров и услуг являются не первостепенными направлениями деятельности государства. Поэтому между государством и предприятием существуют явные различия: действия государства должны быть не только эффективными, но и правовыми, демократически легитимными и политически ответственными.

Таким образом, менеджериальный подход в государственном управлении имеет достаточно серьезные ограничения, вытекающие из отличий менеджмента в государственных и коммерческих организациях

и критериях оценки их деятельности. Так, в государственных структурах в качестве такого критерия наряду с эффективностью и результативностью выступает социальная справедливость; кроме того, есть существенное отличие, связанное с огромным влиянием политики на государственное управление.

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

Конечная цель государственного менеджмента состоит в переводе всего государственного сектора в сеть эффективных организаций, поставляющих услуги, будут функционировать как корпорации частного сектора. За последние 20 лет государственный менеджмент способствовал стабилизации экономического и социального развития и понизил государственные расходы во многих странах, которые внедрили его основную составляющую: оценку результатов деятельности.

В странах, где государственный менеджмент успешно внедрен (Великобритания, Канада, Новая Зеландия и др.), основная ответственность политиков и высших должностных лиц (государственных менеджеров) связана с достижением целей и результатов выработанной политики (или миссии) государственных организаций. Второстепенная ответственность лежит в сфере контроля соответствия действий организаций законодательству или правилам бухгалтерской отчетности (целевому расходованию финансовых средств). Эта менее существенная сфера ответственности нередко рассматривается в России как важнейшая.

Таким образом, для России значимость концепции государственного менеджмента определяется прежде всего поиском адекватных новым реалиям подходов, направленных на совершенствование системы управления, а также внедрением рыночных механизмов в государственные и муниципальные структуры управления. Они доказали свою эффективность во многих странах, кроме того, направлены на совершенствование многих проблемных блоков в России (таких, например, как качество государственных услуг). Население как потребитель государственных услуг должно рассматриваться в качестве важнейшего элемента формируемых структур, а результативность деятельности — оцени-

ваться в том числе с позиций удовлетворения основных потребностей населения в услугах той или иной государственной организации. На это должно быть обращено повышенное внимание при проведении реформ.

Внедрение концепции государственного менеджмента предполагает не только значительные изменения в подходе к системе и процессу государственного управления, изменение основных принципов, системы показателей и контроля, но также и непосредственно изменения функционирующих государственных структур. Следовательно, переход к концепции государственного менеджмента с рассмотренными ранее особенностями предполагает проведение реформ государственной власти в системе государственного управления.

Проводимая в России реформа, заимствуя успешный опыт проведения реформ в других странах, имеет три составляющие.

1. Административная реформа: реформы организационных структур, управление по результатам.
2. Бюджетная реформа: среднесрочное бюджетирование, ориентированное на результат (подробнее об этом мы расскажем в одном из следующих разделов).
3. Реформа государственной службы: модернизация навыков, условий государственной службы.

Реформа в России повторяет (как концептуально, так и по большей части технически) административные реформы, проведенные на Западе. К настоящему времени в мировой практике накоплен значительный практический опыт реализации реформ такого рода — как положительный, так и отрицательный.

Концептуальным основанием реформ является рассмотренная ранее модель государственного менеджмента (Public Management), которая включает в себя следующие компоненты[3]:

- бюджетирование, ориентированное на результат;
- программно-целевое управление;
- агенсификация, приватизация и аутсорсинг государственных функций;
- частногосударственное партнерство;
- оценивание политик и программ (policy/program evaluation).

В ходе проведения реформы была заимствована идея трехуровневой системы федеральных органов исполнительной власти: федеральные министерства (разработка государственной политики), федеральные службы (функции контроля и надзора) и федеральные агентства (государственные услуги и управление государственным имуществом). Это соответствует традиционным направлениям госу-

дарственного регулирования, функция же оценивания политик и программ не предусмотрена.

Под оцениванием политик и программ в западной традиции понимается аналитическая процедура, направленная на диагностику и осмысление достижения целей и воздействия государственной политики (политико-административных мероприятий). Оценочное исследование может рассматриваться как вариант прикладного междисциплинарного исследования, возникшего на стыке политической науки, экономики, социологии и права. Здесь же необходимо упомянуть о так называемом «политико-управленческом цикле»: восприятие проблемы (problem perception), формирование повестки (agenda setting), формулирование политики (policy formulation), принятие решения (decision making), реализация политики (implementation), оценивание ее результатов (evaluation), на основании которых политика (программа) завершается либо переформулируется (termination/re-formulation)[4]. В практике проведения реформ в западных странах функция оценивания совместно с функцией контроля была возложена на службы или «надзоры».

Оценивание может производиться как внутреннее и как внешнее. Внутреннее оценивание осуществляется органом государственной власти, реализующим программу, либо его специальным подразделением, либо самим подразделением, реализующим программу. Внутреннее оценивание в органах государственной власти может называться внутренним аудитом реализации программ органа государственной власти. Субъектами оценивания выступают также Парламент, Счетная палата и т. д. Внутреннее оценивание задействуется, как правило, там, где необходима постоянная информация о меняющейся ситуации, либо там, где высоки издержки внешнего оценивания. Примером внутреннего оценивания является текущий мониторинг реализации ведомственных целевых программ. Внешнее оценивание осуществляется независимыми экспертами и предполагает и больший объем работ, и большую объективность результатов.

Полный цикл оценивания включает в себя три этапа: прогнозное, предварительное оценивание, сопровождающее оценивание и итоговое оценивание. Прогнозное оценивание направлено на оценку ситуации, оценку планируемых результатов, выбор наиболее эффективных мероприятий, прогнозирование затрат. Оно является объективной основой разработки стратегий любого вида. Задачей сопровождающего оценивания является мониторинг реализации политики, как правило, на основе измеримых индикаторов и контроля (своевременного выявления) отклонений от прогнозных параметров. Правильно поставленное сопровождающее оценивание является неотъемлемым инструмен-

том восстановления управляемости либо получения реальных рычагов управления в свои руки. Итоговое оценивание применяется с целью выявления фактических результатов, анализа проблем и выработки предложений по их устранению в будущем.

Перечень областей, которые были затронуты реформами государственной власти в большинстве стран[5]:

- управление расходами на социальные нужды, включая бюджетно-финансовую структуру;
- государственные службы и публичные услуги;
- государственные предприятия;
- агентства;
- реструктуризация;
- децентрализация;
- учет и прозрачность;
- управление по результатам.

Как уже было отмечено, в России проводится реформа государственного сектора, которая включает следующие направления: административная реформа, бюджетная реформа и реформа гражданской службы. Для достижения результатов этой реформы необходимо проводить подобные же реформы и на уровне отдельных субъектов. Наилучший и доказавший свою эффективность вариант — определение нескольких пилотных регионов, в которых проводятся многие элементы предлагаемой реформы. Доказавшие свою успешность реформы проводятся на общегосударственном уровне, ошибки и недостатки учитываются.

Ряд регионов уже начал разрабатывать и внедрять программы реформ государственного сектора, отчасти в контексте экспериментов по президентской программе модернизации федеральной гражданской службы, отчасти в рамках региональных бюджетных реформ.

Как считает Нил Парисон, главный специалист Управления общественного сектора по Европе и Центральной Азии Всемирного банка, «общая цель программ модернизации системы государственного управления обычно включает в себя следующее:

- ускорить достижение национальных приоритетов;
- поддержать достижение главных региональных приоритетов;
- повысить качество оказываемых услуг;
- повысить конкурентоспособность и эффективность деятельности»[6].

Международный опыт показывает, что к факторам, определяющим успех при реализации таких программ, относятся: четкое понимание их руководством желательных результатов реформы, связей между различ-

ными компонентами программы и последовательности программных мероприятий. Также важно иметь способность сохранять твердую приверженность программе реформ в течение длительного периода и перед лицом препятствий и возражений, которые могут возникать в процессе осуществления программы. Кроме того, разработка и реализация таких программ обычно требуют значительных инвестиций как в форме финансовых ресурсов из государственного бюджета, так и в форме управленческих ресурсов для разработки программы, организации ее выполнения, мониторинга и оценки хода и результатов реформы.

Н. Парисон предлагает следующий подход к процессу разработки программы реформы государственного сектора на уровне субъекта Федерации[7].

1. Определить стратегические цели программы (управление программой).
2. Разработать интегрированную программу реформы государственного сектора (управление программой).
3. Обеспечить развитие системы и процедур управления результативностью (управление программой).
4. Внедрить созданную на федеральном уровне концепцию иерархической структуры администрации субъекта, основанной на министерствах, службах, агентствах (административная реформа).
5. Реализовать программу анализа всех функций, обеспечиваемых администрацией субъекта (административная реформа), включая обеспечение реструктуризации производственных и административных процессов по всем сохраняемым функциям.
6. Укрепить потенциал по управлению политикой (административная реформа).
7. Внедрение системы и процессов, необходимых для обеспечения эффективной реализации новой структуры (административная реформа).
8. Развитие правовой основы профессиональной гражданской службы с системой заслуг на уровне субъекта Федерации, включая прием и карьерный рост сотрудников на конкурсной основе (реформа гражданской службы).
9. Перестройка системы стимулов, этики, ценностей (реформа гражданской службы).
10. Перестройка стимулов и создание среднесрочной основы для формирования бюджета (бюджетная реформа).
11. Укрепление прозрачности и подотчетности (административная реформа, реформа гражданской службы и бюджетная реформа).

12. Выделение достаточных бюджетных средств для быстрой и эффективной реализации программы реформы государственного сектора в субъекте РФ (управление программой).

Ожидаемые последствия от проведения такого рода реформ часто включают в себя небольшую администрацию, способную привлекать и удерживать управленческие кадры и экспертов, ориентированную на клиента, а также на достижение результатов, устойчивую к коррупции, пользующуюся доверием частного сектора, граждан и муниципалитетов.

Основополагающим фактором, общим для компонентов административной реформы, реформы гражданской службы и бюджетной реформы, могла бы стать разработка и реализация сквозных мер по укреплению прозрачности и внешней подотчетности:

- дополнение правовой базы в части обеспечения прозрачности и доступа к информации;
- обеспечение внешней подотчетности с помощью стандартов государственных услуг и отчетности;
- расширение возможности участия заинтересованных сторон;
- обеспечение внутренней подотчетности через управление результатами и оценку[8].

Предлагаемые компоненты и мероприятия реформ предлагается подкрепить жестким подходом к мониторингу хода реформы и ее результатов. Возможны некоторые значительные результаты на раннем этапе (дерегулирование, прозрачность, реформа оплаты труда), но для достижения основных результатов требуется 5–10 лет. Необходимо проводить постоянный мониторинг и корректировать действия, основные показатели должны быть определены с самого начала. Можно также рассмотреть вопрос об обязательной подготовке ежегодного отчета об эффективности деятельности органов государственного управления, который целесообразно было бы распространять среди местных законодательных органов, муниципалитетов, ассоциаций частного сектора, потребителей услуг и неправительственных организаций.

Мы полагаем, что отдельные субъекты Федерации могут быстрее добиться результатов реформ (включая более высокое качество обслуживания, более адресный характер работы социальных служб, более широкий охват базовыми услугами в области образования и здравоохранения, повышение эффективности работы администрации, формирования и исполнения бюджета) при должном учете международного опыта, опыта в области государственной службы в других регионах Российской Федерации.

Рассматривая проблему реформирования государственного сектора, необходимо также обратить внимание на то, созданы ли в России ус-