

МОДЕРНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ. ПРОБЛЕМЫ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО ДИЗАЙНА

Динамизм современного российского общества, сложность и многогранность решаемых им задач предъявляют особые требования к государственному управлению, которое должно не только соответствовать их уровню и масштабности, но и в известной степени опережать его развитие с тем, чтобы создавать для него благоприятные организационные и деятельностные предпосылки. Поэтому процесс совершенствования государственного управления должен быть планомерным, непрерывным, научно обоснованным. При таком подходе содержание и организация модернизации государственного управления становятся важным условием реализации модернизационных процессов в обществе.

Современный этап модернизации государственного управления в России можно определить как формирование нового институционального дизайна, который, в частности, зависит от сложившейся в органах государственного управления модели административного действия, включающей административные процедуры, формальные и неформальные правила принятия решений, мотивационные механизмы, систему мобильности и т. д. Другими словами, в условиях конкретной политико-административной среды выбирается модель и, соответственно, определяется сценарий возможных институциональных преобразований. Такой сценарий должен включать представление о законодательной базе, описание совокупности вовлеченных учреждений и действий экономических, социальных и политических сил.

Институциональный дизайн изменений в государственном управлении, или, точнее, эффективность изменений в институциональном дизайне, зависит от ряда важных условий: насколько

удачно разработана программа преобразований, какова последовательность целенаправленных действий властных структур, а также реакция социальной среды, на которую рассчитаны институциональные новации, ее поддержка или отторжение при введении новых институтов.

Именно социальная среда содержит основной модернизационный ресурс государственного управления [1, с. 323]. При его характеристике следует выделить несколько важных аспектов: совершенствование структурно-институциональной организации управления, повышение качественных характеристик кадрового состава государственных органов, а также минимизация затрат в оптимальном соотношении с объективными потребностями развития.

Как показывает практика модернизационных процессов в публичном управлении различных стран современного мира, многообразие их реальных сценариев сводится к нескольким основным моделям, которые задают концептуальные ориентиры модернизации современного государственного управления.

На модель нового государственного управления однозначно ориентируется опыт административных реформ в странах Запада. Данная концепция отражает 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 [2]. Она исходит из того, что эффективна такая система управления, при которой государственные служащие относятся к гражданам как к клиентам, оказывая услуги, подобно тому, как частные предприятия обслуживают своих потребителей. Поэтому современные исследователи государственного управления сосредотачиваются на изучении коммуникаций, связей и взаимоотношений между менеджерами государственных, частных и общественных организаций, поскольку именно в этой сфере, собственно, и принимаются реальные решения и осуществляются управленческие функции.

Основные постулаты нового государственного менеджмента, или, как его часто называют в исследовательской литературе, «менеджеризма», можно свести к следующим основным положениям [3]:

1. Управление по результатам, что предполагает измерение результатов деятельности как основы управления. Оно включает основанную на конкретных результатах труда зарплату, изучение затрат и результатов на основе четко определенных бюджетных средств и ожидаемых результатов деятельности организации и другие методы эффективного управления.

2. Акцент делается на целесообразности создания атмосферы конкуренции между государственными организациями, между государственными и коммерческими организациями в привлечении населения пользоваться их услугами, поскольку основная часть бюджетных средств через соответствующие социальные программы должна поступать не государственным учреждениям, а нуждающимся в их услугах. Последние тем самым имеют право выбора учреждения в зависимости от качества и цены соответствующей услуги.

3. Передача государственных функций частным организациям, как правило, по контракту. Однако такая передача должна осуществляться главным образом на основе экономических, а не политико-административных критериев.

4. Децентрализация управления на основе принципа субсидиарности. Это выражается в делегировании полномочий сотрудникам и организациям низового уровня, что заставляет их отвечать за достижение результатов. Реализация принципа децентрализации управления создает условия для активизации деятельности местных органов, а также негосударственных институтов для выполнения целей государственной политики.

Следует отметить, что концепция нового государственного менеджмента подвергается серьезной критике за ее экономизм, отсутствие интереса к этическим проблемам, умаление значения специфики публичной сферы. Тем не менее эта концепция была положена в основу административных реформ во многих странах мира. Она явилась действенным ответом на кризис бюрократической модели управления. Сегодня ясно, что новый государственный менеджмент не является панацеей при решении всех проблем государственного управления, но он занимает свое место в ряду теорий и практик современного управления публичной сферой.

Экология публичного управления за последние десятилетия существенно изменилась, что заставляет искать новые модели управления помимо рыночных и иерархических административных. Плюрализация общественных структур, сложность взаимоотношений между различными группами населения, высокий уровень потребностей и ожиданий, возросшее влияние международного фактора на внутреннюю политику государства, информатизация общества, падение доверия населения к власти — это и многое другое приводят к пересмотру традиционных управленческих подходов, особенно тех, где умаляются особенности публичной сферы, как, например, в новом государственном менеджменте.

В последние годы влиятельным в исследовании и практике государственного управления стало концептуальное направление, в основе которого лежит понятие «политическая сеть» [4, с. 16]. Политическая сеть представляет собой систему государственных и негосударственных образований в определенной сфере политики, которые взаимодействуют между собой на основе ресурсной зависимости с целью достижения общего согласия по интересующему всех политическому вопросу, используя формальные и неформальные нормы.

Политические сети обладают рядом характеристик, которые отличают их от иных форм управленческой деятельности.

Во-первых, сети представляют собой такую структуру управления публичными делами, которая связывает государство и гражданское общество. Эта структура эмпирически наблюдаема и теоретически описывается как множество разнообразных государственных, частных, общественных организаций и учреждений, которые имеют некоторый общий интерес.

Во-вторых, общий корпоративный интерес как раз и выступает в качестве важной характеристики политической сети. Эту черту следует подчеркнуть особенно, так как она отличает данную регулятивную систему от рынка, где каждый участник преследует свои собственные интересы.

В-третьих, все участники сети равны с точки зрения возможности формирования совместного решения по интересующему вопро-

су, они не выстраиваются в некоторую иерархию. Здесь наблюдаются не вертикальные, а горизонтальные отношения.

В-четвертых, в политических сетях действует особая культура консенсуса, основанная на формальных и неформальных правилах коммуникации, наборе контрактов и договорной структуре [4, с. 17].

Как видим из представленных моделей институционального дизайна модернизации государственного управления, в развитых странах фактически происходит революция во взаимоотношениях государства и общества, когда с помощью новых коммуникационных каналов создаются постоянно функционирующие сети государственно-частного партнерства. В странах Запада административные реформы характеризуются постепенным укреплением исполнительной власти и усилением ее ответственности перед гражданским обществом. Административное реформирование ориентируется на максимальный уровень открытости и прозрачности государственного управления. Последнее рассматривается как важнейшее средство снижения уровня коррупции, повышения качества предоставляемых государством услуг.

Для отечественной реформы также характерно усиление исполнительной власти, но без усиления ответственности и ограничений под внешним контролем граждан, которых по ряду политических и социальных причин нет в современной России. В России чаще всего говорят об исполнительной вертикали как одной из основных политических задач административной реформы. Поэтому становится важным понять, действительно ли усиление авторитарных тенденций в реформировании государственного управления России является свидетельством смены его модели. Если это так, то каковы могут быть новые концептуальные ориентиры последующих этапов административной реформы?

На данном этапе преобразований в публичной сфере России господствует преимущественно бюрократический тип выработки политики административных преобразований. В результате роль социальной среды (гражданского общества и бизнеса) минимизирована, а характер преобразований определяют входящие в политическую элиту высшие чиновники, заинтересованные прежде всего в точном и быстром исполнении своих решений нижними

этажами административной иерархии, а также в собственном контроле над принципиально важными административными и финансовыми процессами. Российская бюрократия отчетливо демонстрирует стремление выйти за рамки инструмента и превратиться в самостоятельный субъект власти.

В этих условиях институциональные новации вызывают конфликт между устоявшейся политико-административной практикой закрытой системы управления и имплантированными из западного опыта управленческими технологиями [4, с. 15-16]. Эффективное функционирование этих технологий основано на хорошо работающих механизмах внутреннего и внешнего контроля над действиями чиновников разного уровня. В частности, управление, ориентированное на результат, требует регулярной оценки государственных программ, включающей внутренний и внешний аудит эффективности организаций и их руководителей, а это сегодня противоречит неформальным правилам кадровых назначений. По мнению некоторых исследователей, обострение указанного конфликта говорит о неспособности России абсорбировать новые институты современного государственного управления. Такая возможность появится только после того, как государственная система России полностью применит в своей государственной службе основные административные механизмы традиционной бюрократической модели [5].

Для модели рациональной бюрократии характерно создание института государственной службы, системы правовых норм и социальных структур, которые должны регулировать профессиональную деятельность государственных чиновников, выполнение ими предписанных функций. Основу бюрократической организации образуют объединение специальных знаний и дисциплины, утверждение в отношениях между людьми духа «формальной безличности», когда из официальных отношений изгоняются все чисто личные и эмоциональные элементы. Таким образом, чиновник подчинен дисциплине, предполагающей последовательное и методичное выполнение приказаний, в ходе которого не допускается никакая-либо критика их содержания.

Согласно традиционной бюрократической модели чиновники переводят политическую волю элиты на язык административной

деятельности и управленческих технологий. Подразумевается, что государственный аппарат только реализует политическую волю элиты. В модели рациональной бюрократии выбор политического курса не должен осуществляться чиновниками. Присвоение бюрократией функции принятия политических решений расценивается как злоупотребление властью [6, с. 666]. Современная российская бюрократия отчетливо демонстрирует стремление выйти за рамки инструмента и превратиться в самостоятельный субъект власти.

Желанная модель российской государственной бюрократии требует рационализации государственной бюрократии, т. е. приобретение ею таких качеств, как политическая нейтральность, регулярно подтверждаемая квалификация, высокие этические стандарты профессиональной деятельности, глубокая служебная специализация четко выстроенная иерархия, обезличенность служебной деятельности, кадровая стабильность.

Когда мы говорим о необходимости последовательной реализации в современной России такой модели организации государственной службы, которая бы полностью соответствовала веберовской модели рациональной бюрократии, мы имеем в виду прежде всего реформу статуса государственных служащих: введение принципа отбора по заслугам, должностных регламентов, служебных контрактов, процедурных правил разрешения конфликта интересов, а также закрепленные законом ограничения и льготы для чиновников, систему публичного контроля (парламентский, финансовый, административный, судебный), целенаправленную подготовку административного персонала, защищенность профессиональных прав государственных служащих, многообразные процедуры разрешения трудовых споров и конфликтов [7].

Мы вполне осознаем, что при воплощении такой модели можно прогнозировать построение обширной централизованной бюрократической системы, управляющейся сверху (по образцу армейских или церковных структур). При всей своей озабоченности стандартными процедурами, стандартизированными услугами, вертикальными структурами управления такая система устойчива, но медлительна и обременительна в современном быстро меняющемся мире с постоянно совершенствующимися информационными техноло-

гиями и требовательными клиентами — а поэтому работает не очень эффективно.

Тем не менее ряд серьезных эмпирических исследований показывает, что рациональная бюрократия может способствовать успешной модернизации. Сравнительный анализ деятельности государственных бюрократических органов в ряде развивающихся стран показал связь современной рациональной бюрократии и экономического роста этих государств. Выяснилось, что меритократический наем сотрудников, основанный в идеале на сочетании обучения и конкурсного отбора, не только обеспечивает вероятность рекрутинга компетентного чиновника, но и укрепляет организацию, способствуя формированию корпоративного духа, который благотворно влияет на структуру мотивации работника, повышает моральные издержки совершения коррупционных действий и эффективность неформальных норм контроля над работой чиновника [8].

Представляется, что использование классической бюрократической модели как возможного сценария модернизации государственного управления в России, где государственные организации не достигли модельного уровня рациональной бюрократии, является необходимым этапом реформирования российской административной системы, который подготовит необходимые условия для эффективного использования современных технологий публичного управления.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Козбаненко В. А. Модернизационные ресурсы управления: традиции и инновации // Государственное управление в XXI в.: Традиции и инновации. М.: Изд-во МГУ, 2006.
2. Osborn D., Gaebler T. Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. N. Y., 1992.
3. Бухард Г. Ретроспективный анализ производительности в государственном секторе // Эффективность государственного управления. М., 1998.
4. Носова Н. П. Новая парадигма государственного управления в России в условиях современной административной реформы // Доклады и сообщения Всерос. науч.-практ. конф., г. Тюмень, 20-21 нояб. 2008 г. Тюмень, 2009.

5. Полтерович В. М. Стратегия национальных реформ как искусство реформ. М., 2007.
6. Вебер М. Избранные произведения. М., 1990.
7. Реформа государственной службы России: история попыток реформирования с 1992 по 2000 г. М., 2003. С. 143-153.
8. Эванс П., Раух Дж. Э. Бюрократия и экономический рост: Межстрановой анализ воздействия «веберинизации» государственного аппарата на экономический рост // Экономическая социология. 2006. Т. 7, № 1. С. 38-60.