

Н.П. Носова (Тюмень)

НОВАЯ ПАРАДИГМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ СОВРЕМЕННОЙ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ

В 1980-е годы в странах Западной Европы и особенно в США заметно высветились кризисные явления в государственном управлении, построенном на принципах бюрократии, иерархической организации, централизации, стабильности организации и государственной службы, единства управления, администрирования. Выход из кризиса государственно-административного управления виделся многими на путях переосмысления теории государственного управления на основе предпосылок менеджмента как управления бизнесом в рыночной экономике. Наиболее активно рыночная концепция государственного управления разрабатывается в Великобритании, Соединенных Штатах, Новой Зеландии, Канаде и имеет своих сторонников во Франции, Германии, Северных странах, Японии.

Новый государственный менеджмент имеет много общего со старым государственным менеджментом, но он имеет и существенные отличия от последнего. Во-первых, строительными блоками старого государственного управления были бюрократия и иерархия. Основным строительным блоком для нового государственного менеджмента является мультипрофессиональная команда, члены которой работают вместе

сначала и до выполнения определенного задания. Во-вторых, в новом государственном менеджменте полномочия принимать решения делегируются команде, которая выполняет организационную работу и осуществляет контроль в соответствии с реализуемым проектом. В-третьих, новый государственный менеджмент определяет экономию и эффективность всецело в терминах удовлетворения потребителя [1].

Одним из коренных вопросов в концепции нового государственного менеджмента стало обоснование эффективности управления.

Во-первых, речь здесь идет об экономическом понимании эффективности. Главной идеей «государственного менеджмента» в западноевропейских государствах, по-видимому, является эффективность, в узком смысле — экономическая эффективность.

Во-вторых, оценка деятельности осуществляется не по уровню активности соответствующих структур управления, а по результату. В этом отношении, конечно, не все виды деятельности в сфере государственного управления поддаются точному измерению. В государственном управлении трудно найти единый показатель эффективности деятельности, подобный прибыли для бизнеса. Тем не менее, в принципе концепция нового государственного менеджмента содержит в себе идею возможности оценки деятельности государственных структур и программ, используя понятия продуктивность, результативность, действительность.

В-третьих, новый государственный менеджмент включает понятия производительности и экономичности в деятельность государственного управления. Это означает, что при сокращении государственных затрат результат деятельности государства (услуги, качество жизни, безопасность и др.) должен возрастать. В этом смысле государственные финансы и расходы рассматриваются скорее в соответствии с политическими целями социального развития (полная занятость, перераспределение и т.д.), чем в соответствии с обычным критерием математического расчета (сбалансированный бюджет) [2].

Следует отметить что, концепция нового государственного менеджмента, развитая в 80–90-е годы, подвергается серьезной критике за её экономизм, отсутствие интереса к этическим проблемам, умаление значения специфики публичной сферы. Тем не менее, эта концепция была в основе административных реформ во многих странах; она явилась действенным ответом на кризис бюрократической модели управления, административного государства и затратного характера государства всеобщего благоденствия. Сегодня ясно, что новый государственный менеджмент не является панацеей при решении всех проблем государственного управления, но он занял своё место в ряду теорий и практик современного управления публичной сферой и именно эта

концепция, как представляется, положена в основу современного этапа административной реформы в России.

Формирование системы государственного управления в Российской Федерации является сегодня одним из важных условий ускорения социально-экономического развития страны. В основу решения этой задачи положены Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг. и План мероприятий по её проведению, одобренные распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р [3].

Основные цели современного этапа административной реформы сводятся к следующему: 1. Повышение качества и доступности государственных услуг; 2. Ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного госрегулирования; 3. Повышение деятельности органов исполнительной власти [4].

В этой связи ставятся следующие задачи: 1. Внедрение в органах исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам; 2. Разработка и внедрение государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, а также административных регламентов в органах исполнительной власти; 3. Оптимизация функционирования органов исполнительной власти и введения механизмов противодействия коррупции в сферах деятельности органов исполнительной власти; 4. Повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества, а также повышение прозрачности деятельности органов исполнительной власти; 5. Модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти; 6. Формирование необходимого организационного, информационного, ресурсного и кадрового обеспечения административной реформы, совершенствование механизмов распространения успешного опыта государственного управления.

Следуя общим принципам обеспечения результативности деятельности, в Концепции были определены «показатели достижения целей административной реформы». В качестве таковых определены следующие три комплексных показателя: 1. Оценка гражданами деятельности органов исполнительной власти по оказанию государственных услуг (повышение степени удовлетворенности граждан качеством и доступностью государственных услуг к 2008 г. до 50 % (2004 г. – 14 %) и к 2010 г. – не менее чем до 70 %); 2. Уровень издержек бизнеса на преодоление административных барьеров (снижение доли издержек бизнеса на преодоление административных барьеров в выручке к 2008 г. до 5 % (2004 г. – 8,5 %), к 2010 г. – до 3 %); 3. Место Российской Федерации в международных рейтингах показателей качества

государственного управления (достижение значения показателя эффективности государственного управления в 2008 г. – 55 ед. (2004 г. – 48,1 ед.), эффективности государственного регулирования – 60 ед. (2004 г. – 30,5 ед.), а в 2010 г. – не ниже 70 ед. по каждому из показателей при максимуме 100 ед.) [5].

Отметим, что одним из важных нововведений, впервые предусмотренных Концепцией в рамках реализации комплексного направления «Оптимизации функций органов исполнительной власти и противодействие коррупции», стал административный аутсорсинг, что также исходит из концепции «нового государственного менеджмента».

В Концепции указано, что важной составляющей «оптимизации функций органов исполнительной власти является разработка и обеспечение широкого применения аутсорсинга – механизма выведения определенных видов деятельности за рамки полномочий органов исполнительной власти путем заключения контрактов с внешними исполнителями на конкурсной основе».

Далее, опираясь на мировой опыт, концепция отмечает, что «аутсорсинг позволяет повысить эффективность осуществления административно-управленческих процессов, более эффективно контролировать издержки деятельности, фокусировать внимание органов исполнительной власти на основной деятельности, повысить качество услуг, обеспечить доступность новых технологий, сократить капитальные затраты, сократить число административного и управленческого персонала, что приведет к существенной экономии бюджетных средств».

Предполагается, что для механизмов аутсорсинга необходимо «провести полный учет всех расходов на выполнение ряда функций, сравнить их с затратами в случае аутсорсинга этих функций и определить целесообразность продолжения их выполнения... решить задачи по разработке критериев выявления административных и управленческих процессов, подлежащих аутсорсингу, разработать и внедрить прозрачную систему учета расходов на внутреннее обеспечение исполнения функций структурными подразделениями, разработать типовые процедуры и технологии проведения аутсорсинга, разработать процедуры и механизмы контроля эффективности аутсорсинга, мониторинга выполнения условий контрактов, разработать и реализовать механизмы, стимулирующие государственные органы аутсорсинга» [6].

Экология публичного управления за последние десятилетие существенно изменилась, что заставляет искать новые модели управления помимо рыночных и иерархических административных. Выросшая плюрализация общественных структур, сложность взаимоотношений между различными группами населения, высокий уровень потребностей и ожиданий, большой масштаб неопределенности и риска, возросшее

влияние международного фактора на внутреннюю политику государства, информатизация общества, падение доверия населения к центральному органу управления — это и многое другое привели к пересмотру традиционных управленческих подходов, особенно тех, где умалялись особенности публичной сферы, как например, в новом государственном менеджменте. В последнее годы влиятельным в исследовании государственного управления стало концептуальное направление, в основе которого лежит понятие «политическая сеть» (policy network).

Политические сети обладают рядом характеристик, которые отличают их от иных форм управленческой деятельности в сфере публичных потребностей и интересов.

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 некоторые общий интерес.

Во-вторых, политическая сеть складывается для выработки соглашений в процессе обмена имеющихся у ее акторов ресурсов. Это означает, что существует взаимная заинтересованность участников сети друг в друге. Ресурсы могут быть распределены не равномерно, но независимо от степени их концентрации и определенного доминирования ряда участников сети последние вынуждены вступать во взаимодействие. Между участниками сети существует ресурсная зависимость.

В-третьих, важной характеристикой политической сети выступает общий кооперативный интерес. Многие исследователи подчеркивают эту черту особенно, так как она отличает данную регулятивную систему от рынка, где каждый участник преследует свои собственные интересы.

В-четвертых, с точки зрения политических решений участники не выстраиваются в некоторую иерархию, где какая-либо организация имеет преимущество с точки зрения её властной позиции. Все участники сети равны с точки зрения возможности формирования совместного решения по интересующему вопросу. Здесь наблюдаются не вертикальные, а горизонтальные отношения.

В-пятых, сеть представляет из себя договорную структуру, состоящую из наборов контрактов, возникающих на основе согласованных формальных и неформальных правил коммуникации. В политических сетях действует особая культура консенсуса. В целом 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 [7].

Концепция политических сетей имеет глубокие корни в исследованиях, посвященному взаимодействию гражданского общества и государства. Хотя и данная концепция может быть подвергнута и подвергается критике, тем не менее она удачно смоделировала альтернативные рынку и иерархии модели публичного управления и нашла своё отражение в практике государственных преобразований современной России.

Примечания

1. Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. New York, 1992.
2. См.: Бухарт Г. Ретроспективный анализ производительности в государственном секторе // Эффективность государственного управления. М., 1998.
3. Распоряжение правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р (Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах).
4. Там же.
5. Там же.
6. Там же.
7. Сморгун Л.В., Алегин А.П. и др. Государственная политика и управление. М., 2006. С. 240.