

ТРАДИЦИИ И НОВАЦИИ В ПРАКТИКЕ РЫНОЧНО ОРИЕНТИРОВАННЫХ АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕФОРМ

TRADITION AND INNOVATION IN PRACTICE OF MARKET-ORIENTED ADMINISTRATIVE REFORMS

Аннотация. В статье рассматривается вопрос об ограниченности административного реформирования, базирующегося только на рыночных основаниях. По мнению авторов, рынок действительно может обеспечить более высокую, нежели государство, степень эффективности. Однако полная замена иерархии рынком также создает немалое количество проблем. Даже в странах удавшихся реформ ясно осознается необходимость совмещения рыночных новаций с традиционными нормами и ценностями государственного управления и государственной службы.

Abstract. The article describes the limitations of administrative reform, based only on market principles. In comparison with the State the market can really achieve a higher degree of efficiency. However, a full replacement of the hierarchy by the market creates many problems. Even in successful reforms there is a need for combining market innovations to traditional norms and values of public administration and public service.

Ключевые слова. Государство, рынок, эффективность государственного управления, веберовская модель, теория Общественного выбора, административная реформа.

Keywords. State, market, efficiency of public administration, weberian model, theory of public choice, administrative reform.

Мировой опыт осуществления реформ государственного управления и государственной службы на основе рыночных принципов выявил серьезные противоречия этого процесса и далеко не однозначные его результаты. Об этом свидетельствует опыт Соединенного королевства – государства, положившего при правительствах Маргарет Тэтчер начало мировым административным преобразованиям и доньше являющегося флагманом реформирования [2], [7].

Напомним, что в основе идущих по этому вопросу дебатов лежат две противоположные концепции. С одной стороны, это нормативистская концепция Макса Вебера, изложенная в книге «Экономика и общество»: государство управляется иерархически структурированным корпусом чиновников, которые работают в соответствии с рационально выработанными процедурами и универсальными принципами, где нет места личным симпатиям и антипатиям, смешению частных интересов с общественными; чиновники рекрутируются и продвигаются по службе согласно таким объективным критериям, как квалификация, образование, опыт профессиональной работы; они получают фиксированную заработную плату в зависимости от этих критериев и работают в рамках, строго очерченных инструкциями, действуя по ясным и четким правилам [3].

С другой стороны, это позитивистская теория Общественного выбора, теория договора между «комитентом» и «исполнителем» [5]. Сторонники этой школы исходят из того, что бюрократы в исполнительной власти действуют так, чтобы максимизировать собственную индивидуальную выгоду, а вовсе не общественную; политики максимизируют свои шансы остаться у власти, а высшие чиновники – бюджеты руководимых ими организаций и, следовательно, возможность непублично влиять на принятие политических решений.

Отход от веберовской модели в сторону позитивистской концепции в ходе проведения административных реформ привел к вполне предсказуемым результатам. На рубеже тысячелетий в государственном управлении и государственной службе Соединенного королевства стали проявляться такие черты, как: дезориентированность (отсутствие четко сформулированной цели и изменение сущностных качеств

государства); уменьшение роли и престижа государственной службы; разделенность государственной службы как результат внутрикорпоративной конкуренции; дезагрегированность как следствие децентрализации и диффузии политической и административной власти; отдаленность граждан от государства по причине появления большого числа негосударственных агентств и сервисных служб, взявших на себя обязанность предоставления государственных услуг гражданам и др.

В то же время ни Тэтчер, ни ее преемникам не удалось коренным образом изменить традиционную управленческую культуру Уайтхолла. Остаются нетронутыми многие элементы традиционной системы: госслужба укоренена в национальном государстве; продолжают функционировать служебная иерархия, детализированные правила и инструкции для различных уровней этой иерархии; «легалистское»^{*} управление продолжает доминировать в операциональном арсенале госслужащих. Функционирование аппарата базируется на принципах лояльности к политической власти и политической нейтральности госслужащих. Поддерживается общий этос, пропитанный такими ценностями, как «общественный интерес», «справедливость», равенство». Сохраняется четкое разделение между общественным и частным секторами.

Процесс административного реформирования не свободен – в силу сказанного – от парадоксов, противоречий и других серьезных проблем. Центральной дилеммой для реформаторов является следующая: эффективные реформы должны быть, по общему правилу, поддержаны теми, кого они затрагивают. Однако многие госслужащие относятся к ним враждебно. Парадоксом реформы является то, что рыночно ориентированные преобразования в государственной сфере навеяны успехами бизнес-менеджмента с его опытом конкуренции, эффективности и проч. Однако при этом не учитывается, что успехи бизнеса – в значительной степени результат регулирующей деятельности государства, ибо крупные корпорации всегда пытаются защитить свои позиции, сводят конкуренцию на нет, призывают к протекционизму. Именно крупный капитал предъявляет государству требования здоровой, образованной, профессионально компетентной рабочей силы, развитой общественной инфраструктуры. Еще парадокс: уход государства из одного сектора может обернуться усилением его интервенционизма в других секторах. Как справедливо указывает Фрэнсис Фукуяма в своей недавней работе «Сильное государство», попытка сместить активную деятельность с государственного сектора к частным рынкам или гражданскому обществу часто приводит к некомпетентному управлению. А ослабевшие или несуществующие правительства сами становятся источниками серьезных проблем – особенно в развивающемся мире [8, с.6-7]. Противоречием отмечено и соседство в числе основных принципов административного реформирования менеджериализма и открытости. Дрейф к эффективности, с точки зрения экономиста, конфликтует с эффективностью в ее социальном и политическом толкованиях.

Зарубежный опыт проведения административных реформ побуждает переопределять природу современного государства. Его называют «стратегическим государством» (которое ушло с нижних этажей управления), «гибридным государством» (из-за растущего взаимопроникновения государственного и частного секторов), «рыночным государством», «сервисным государством» (поставщиком услуг населению, ориентированным на выживание, гибкость, экономичность и эффективность).

^{*} т.е. ориентированное сугубо на исполнение закона.

Выявленные на основе зарубежного опыта трудности и противоречия

реформирования достаточно точно коррелируют с практикой и результатами российских преобразований. В нашей стране, как известно, административная реформа была заявлена политически и началась в 1997 г. Вначале было необходимо модернизировать систему исполнительной власти в целом. Для этого структура исполнительной власти должна была стать логичной и рационально устроенной, а госаппарат – работающим инструментом реализации государственной политики. В соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. №314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» были образованы новая система и структура федеральных органов исполнительной власти. Функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию были возложены на федеральные министерства, функции контроля и надзора – на федеральные службы, функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом – на федеральные агентства. Смысл осуществленного разделения состоял не столько в сокращении аппарата, сколько в том, чтобы сделать работу министерств и ведомств более прозрачной, контролируемой и эффективной за счет недопущения того, чтобы одно и то же ведомство и устанавливало правила игры на рынке, и само же выступало на нем судьей. До реформы в кабинете было 30 министерств. После реформы правительство включало в себя 14 федеральных министерств.

Однако уже через год после проведенных преобразований обнаружились факты крупных просчетов в процессе структурных реорганизаций. Сокращение количества министерств, начавшееся в 2004 г., очень быстро сменилось не только восстановлением статус-кво, но и учреждением новых административных структур – госкомитетов по делам молодежи и рыболовству. Объявленное сокращение чиновничьих кадров также начало сменяться их ростом. Наиболее яркий пример – увеличение в несколько раз количества вице-премьеров в правительстве – с одного до девяти человек.

Далее реформа продолжилась, но в ином формате: центр тяжести был перенесен со структурных трансформаций на оптимизацию всей подведомственной сети государственных унитарных предприятий и федеральных государственных учреждений. Правительственная Комиссия занималась анализом действующего законодательства на предмет исключения барьеров и преград для предпринимательской деятельности, руководила процессом разработки и внедрения регламентов исполнения государственных функций и стандартов предоставления государственных услуг обществу.

Сегодня реформа идет намного активнее, чем в последние годы. Вошло в обиход понятие «государственная услуга», под которым понимается реальный, поддающийся стандартизации и контролируемый по качеству конечный продукт функционирования органов исполнительной власти. Юридически госуслуга понимается как действие органов исполнительной власти, осуществляемое в контакте с гражданином или организацией по поводу реализации их законных прав и обязанностей. При этом инициатором контакта является гражданин или организация [1].

С целью снижения бюрократических барьеров для бизнеса Минэкономразвития России подготовило законопроект, предусматривающий дальнейшее сокращение перечня лицензируемых видов деятельности, введение бессрочного действия лицензий, перевод государственных услуг по лицензированию в электронную форму. Совершенствуется механизм, стимулирующий предпринимателей начинать новые бизнес-проекты – уведомительный порядок начала предпринимательской деятельности. Приняты меры по снижению административных барьеров в сферах образования, здравоохранения и санитарно-эпидемиологического благополучия. В частности, упрощается порядок получения лицензий на право введения образовательной деятельности [9].

Пристальное внимание, уделяемое сегодня административной реформе, свидетельствует, прежде всего, о том, что успех объявленного в стране курса на модернизацию зависит от эффективности государства, надежности и слаженности работы его механизма, компетентности и инициативности его служащих. В то же время результаты и российских и зарубежных исследований свидетельствуют о низкой эффективности государственной власти. Проведенное Институтом социологии РАН

совместно с Филиалом фонда имени Фридриха Эберта в РФ исследование, показало, что российские государственные чиновники со своими 18% замыкают перечень тех общественных групп, которые могут способствовать модернизации. Более того, больше половины россиян (55%) думают, что эти люди лишь «препятствуют развитию России»*[6].

Каковы конкретные направления, тенденции и проблемы развития госслужбы РФ и ее реформирования? Ведущей, на наш взгляд, тенденцией является продвижение российской госслужбы по пути превращения в подлинно «гражданскую службу» – ориентированную на защиту интересов общества, прозрачную и репрезентативную. Другая, весьма важная тенденция нацелена на формирование своего рода «сервисной» модели государственной службы посредством повышения качества государственного администрирования на основе предоставления эффективных государственных услуг населению.

Вполне очевидно, что говорить о гражданской службе в условиях, как традиционного общества, так и транзитного периода, не представляется возможным. Только сильное гражданское общество может заставить государственную бюрократию уважать его права и нужды. Сущность современного этапа развития российской государственной службы как раз и состоит в переориентации административного аппарата с преимущественного обслуживания интересов государства и собственного ведомства на интересы и потребности общества.

Понятно, что появление в российском политико-административном лексиконе словосочетания «гражданская служба» не означает автоматического изменения сущности традиционной для нас модели «государевой службы». В этой связи хотелось бы обратиться к результатам исследования, проведенного несколько лет назад кафедрой политологии и политического управления Российской академии государственной службы при Президенте РФ. Исследование касалось изменений в состоянии госслужбы, происходящих в ходе реализации Программы реформирования государственной службы РФ. Для анализа был избран ряд параметров, в наибольшей мере носящих общественно-политический характер и связанных именно с изменением традиционной модели государственной службы в направлении ее демократизации, открытости, отзывчивости к нуждам и запросам населения, то есть с тем, что составляет сущность административной модернизации.

Исследование показало, с одной стороны, устойчивый характер отношения государственных служащих к своей профессиональной деятельности как к службе государству. С другой стороны – выявило неоднозначную трактовку респондентами такого понятия, как «служба государству». Подавляющее большинство госслужащих, отвечая на вопрос о том, чьи интересы они реально защищают, три года подряд ставили на первое место государство, на второе – свое ведомство, на третье – общество. Реально это значит, что более двух третей российских госслужащих равняются на государственно-административную систему при относительно слабой ориентации на интересы граждан.

Такая позиция госслужащих подпитывается тем престижем, которым статус работника государственного органа пользуется в глазах населения. Несмотря на то, что среди большинства российских граждан сформирован устойчивый образ российской бюрократии как неэффективного института, четверть трудоспособного населения страны готова влиться в ряды чиновничества.

* Исследование проведено в марте-апреле 2010 г. и охватило 1750 респондентов в возрасте от 18 лет и старше, жителей всех типов поселений и территориально-экономических районов РФ, представляющих основные социально-профессиональные группы населения.

Высокий рейтинг госслужбы объясняется, конечно, не только соображениями престижа. Государство единственно создает сегодня в России некую зону устойчивости

и определенности, которую пока не могут обеспечить структуры негосударственной сферы. Поэтому-то подавляющее большинство госслужащих предпочитают работать именно в системе государственного управления.

Опираясь на результаты исследований, можно утверждать, что ключевое для реформы госслужбы понятие «гражданская служба» отражает пока что не существующее, а должное состояние административного аппарата. Гражданские качества, в число которых, безусловно, входит неприятие коррупции, отечественной госслужбе еще только предстоит сформировать. Есть также основания полагать, что достижение отечественными госслужащими параметров гражданской службы не сможет миновать этапа обретения черт веберовской бюрократии.

Пока что Россия имеет дело с традиционной государственной службой, переживающей период многоступенчатого и разнонаправленного «транзита». В развитии государственной службы столкнулись несколько противоречивых тенденций. Продолжается затянувшееся и мучительное разрушение патриархальной, клиентелистской системы управления. Российский чиновник, повинувшись своему «генному коду», с уважением относится к таким ценностям, как государство, державность, «государева служба». Однако в повседневной деятельности этими ценностями он руководствуется все реже. На первый план в системе его мотиваций сегодня выходит достижение таких прагматичных целей, как зарплата, карьера, успех. Фактически мотивация госслужащего сегодня идентична мотивации работника частного сектора.

Проблема кадров государственной службы является ключевой для системы государственного управления в целом и не может быть полностью компенсирована никакими структурными модификациями в соответствии с известными словами Бисмарка о том, что с плохими законами, но хорошими чиновниками еще можно управлять государством, но с плохими чиновниками делать этого нельзя. Но как добиться того, чтобы чиновники были «хорошими»?

Ориентированная на рыночные принципы реформа пытается решить этот вопрос путем конкурсного приема претендентов на занятие государственных должностей, а также инкорпорирования в деятельность государственного аппарата тех механизмов, которые обеспечивают эффективность менеджмента в рыночных институтах. Одна из таких инноваций состоит, например, в том, чтобы изменить систему трудовых контрактов. Вместо классической «пожизненной» системы, которая должна была обеспечивать независимость чиновнику, позволяя ему при этом сосредоточиться на решении именно государственных вопросов и не думать о «хлебе насущном», вводится срочная контрактная система. Изменяется система вознаграждений: «натуральная» система льгот заменяется денежными выплатами. Вводится мониторинг общественного мнения об эффективности государственной службы.

Ограниченность реформирования, базирующегося только на рыночных основаниях, очевидна и за рубежом, и в России. И не только из-за конституционных или политических препятствий. Дело в самой природе государства. Рынок полезен тем, что помогает убедиться: производитель (государство) не доминирует, потребители (общество) принимаются в расчет. Рынок может, если политика государства обеспечивает его функционирование, обеспечить высокую степень эффективности, ибо государство с его приверженностью инструкциям и иерархии может быть безответственным и неэффективным. Но и замена иерархии рынком также создает немалое количество проблем. Так, если ориентироваться только на результат, удовлетворенность клиента и прочие рыночные показатели, государственная служба может просто исчезнуть. Ведь если человек рассматривает свою службу государству как служение, а не как бизнес, то ему непросто адаптироваться к требованиям современных реформаторов. Даже в Соединенном королевстве, дальше всех зашедшем по пути реформ, сегодня стремятся совместить ориентацию на конечный результат, удовлетворенность клиента с рядом основополагающих принципов государственного управления, традиционными ценностями государственной службы, конституционной реформой [4].

Формирование модели государственной гражданской службы – эффективной,

публичной, работающей для граждан – таково нужное обществу направление развития российского чиновничества. Только такое развитие может обеспечить прорыв нашей административно-государственной системы управления в XXI век.

Литература

1. Федеральный закон Российской Федерации №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 27.07.2010.
2. Британские политические традиции и реформа власти в России. – М., 2005.
3. Вебер М. Избранные произведения. – М., 1990.
4. Модернизация системы государственного управления и конституционная реформа [Электр. ресурс]: <http://www.gmu-countries.ru/europa/uk/uk-reforms.html>.
5. Мюллер Д. Общественный выбор III / пер. с англ. – М., 2007.
6. Российская газета (Федеральный выпуск). – №5203. – 09.06.2010.
7. Тэтчер М. Искусство управления государством. – М., 2003.
8. Фукуяма Ф. Сильное государство. Управление и мировой порядок в XXI веке. – М.: АСТ, 2010.
9. [Электр. ресурс]: <http://www.ar.gov.ru/ru/regions/federal/news/index.php?from21=2&id4=1824>.