На уровне субъектов Российской Федерации подзаконные нормативные акты либо утверждены не в полном объеме, либо вообще не утверждались.

Работа по реализации Закона «Об автономных учреждениях» осложняется тем, что ряд подзаконных актов субъектами принимался до принятия некоторых нормативных актов Правительства России и, таким образом, входит с ними в противоречие. В этой связи необходимо привести их в соответствие с федеральным законодательством.

К тому же надо отметить, что несколько регионов России не готовы к переходу к автономным учреждениям. Одна из причин – экономический кризис. Понятно, что в этих форс-мажорных условиях хозяйствования сторонников перехода из государственных учреждений культуры в автономные больше не становится.

Александр САДОВНИКОВ – юрист

Источники

1. Указ Президента Российской Федерации от 12.05.2009 г. № 537 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.
2. Приказ Министерства культуры СССР от 06.08.1986 г. № 330 «О комплексном эксперименте по совершенствованию управления и повышении эффективности деятельности театров» / Российский государственный архив литературы и искусства. 1986.
3. Постановление Правительства РФ от 25.03.1999 г. № 329 «О государственной поддержке театрального искусства в Российской Федерации» (в ред. Постановления Правительства РФ от 23.12.2002 г. № 919) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 13. Ст.1615.
4. Распоряжение Правительства РФ от 19.01.2006 г. № 38-р «О Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006-2008 годы) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 5. Ст. 589.
5. Собрание законодательства РФ. 2006. № 45. ст. 4626.
6. Собрание законодательства РФ. 2006. № 45. Ст. 4627.
7. Постановление Правительства РФ от 10 октября 2007 г. № 662 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 42. Ст. 5056.
8. Постановление Правительства РФ от 24 декабря 2007 г. № 924 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 53. Ст. 6620.
9. Постановление Правительства РФ от 18 марта 2008 г. № 182 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 12. Ст. 1142.

встречный взгляд

Ирина ВАСИЛЕНКО

Возможности и границы использования инновационных бизнес-технологий в административной реформе

Увлечение политологов и политиков инновационными бизнес-технологиями в рамках административных реформ в ведущих странах мира сменяется сегодня определенным разочарованием. Столько надежд возлагалось на технологизацию политики и управления, на новые концепции бизнес-менеджмента в государственном управлении, на сам процесс административных реформ, призванный сделать работу государственного аппарата более эффективной. Современный экономический кризис, который сегодня все чаще называют системным, до предела обострил накопившиеся проблемы и высветил многие теневые стороны инновационных процессов в государственном управлении, которые еще вчера все мы считали позитивными и прогрессивными. Теоретики пишут о «конце знакомого мира» [1], системный кризис весьма способствует рефлексии, и вопрос об использовании инновационных бизнес-технологий в процессе административных реформ пора ставить в новом ракурсе: с точки зрения не только возможностей, но и границ их использования.



Ирина ВАСИЛЕНКО
– доктор политических наук, профессор кафедры российской политики факультета политологии МГУ имени М.В. Ломоносова

Прошло уже три десятилетия со времени начала административных реформ в ведущих странах Запада и более десяти лет – с начала административного реформирования в нашей стране. В основу административных реформ было положено несколько инновационных концепций: теория «нового публичного менеджмента», «сервисного администрирования», «бюджетирования по результатам». Стало очевидным серьезное отставание организации государственного управления по всем качественным параметрам от управления в бизнесе и, особенно, от корпоративного менеджмента, что привело к идее широкого использования бизнес-технологий в государственном управлении с выраженным акцентом на приватизацию, децентрализацию и использование рыночных методов организации уп-

равления. В конце 1980-х гг., когда начались реформы неоконсерватов в европейских странах, эти концепции рассматривались как новое слово в управленческой науке, и вопрос о границах их использования в принципе не ставился ни теоретиками, ни самими реформаторами.

Один из архитекторов New Public Management Д. Осборн подчеркивал: «Более предприимчивые правительства способствуют развитию конкуренции между поставщиками услуг… Они предпочитают рыночные механизмы вместо бюрократических» [2]. Но уже первая волна неоконсервативных реформ на Западе привела к обескураживающим результатам: ни в одной из высокоразвитых западных стран с помощью инновационных бизнес-технологий не удалось полностью достичь запланированных целей, но при этом появились новые весьма сложные проблемы. Не случайно после широкомасштабных реформ А. Гора в США уже никто не замахивался на новые. Не случайно благоразумно приостановили темпы реформационных процессов в Германии. Пожалуй, только английские лейбористы во главе с Тони Блэром пошли в рамках административного реформирования на радикальные нововведения, расколов политическую элиту страны и разрушив целый ряд государственный институтов Великобритании с 800-летней историей. Но пришедший на смену Т.Блэру лейборист Г.Браун поспешил отказаться от радикальных темпов административного реформирования, осудив своего предшественника за многие поспешные и необдуманные политические шаги. России также не удалось достичь успехов в рамках административной реформы: Президент Д.А. Медведев весьма критично высказывается в адрес отечественной бюрократии, которая создает коррупцию, тормозит развитие инновационной экономики и демократии.

Во всех странах, где проходили современные административные реформы, при всех их политических, экономических и социокультурных отличиях, обнаружился целый ряд общих проблем, связанных с внедрением инновационных бизнес-технологий. Можно выделить несколько таких кризисных эпицентров административного реформирования.

Падение авторитета и престижа государственной службы в связи с внедрением бизнес-технологий. Оказалось, что использование коммерческих методов работы, приватизация и идеология рыночной эффективности в системе государственной службы неизбежно ведут к утрате государственной идентичности многими институтами власти, а это, в свою очередь, приводит к ослаблению легитимности госслужбы в представлении гражданского общества. Бизнес-технологии заменяют идею служения обществу идеей прибыльности и эффективности рыночных методов управления, что подрывает традиционные мотивации квалифицированных управленцев-государственников, ведет к моральному кризису и, как следствие, – к утечке кадров. Многие чиновники, комментируя рыночные новации в системе найма и оплаты труда государственных служащих, отмечают, что пришли на государственную службу, движимые стремлением служить обществу и достаточно хорошо понимая финансовые издержки своего решения: если бы их целью было стремление воспользоваться благами рынка, то они бы такого решения не приняли [3].

Широкая приватизация и уход государства из многих традиционных сфер управления под лозунгом «минимального государства» сопровождается сильным ослаблением традиций социального государства. На практике это приводит к снижению социальной поддержки наиболее бедных и нуждающихся слоев населения и неизбежно генерирует волну недовольства, что противоречит главному лозунгу реформ – идее укрепления доверия к государству и поиску новых механизмов социальной стабильности.

Издержки децентрализации управления. Внедрение сетевых принципов управления и методов деконцентрации властных структур достаточно часто приводит к утрате системной целостности государственного управления, которую в традиционной структуре управления обеспечивает акцентированная властная вертикаль. Возникает проблема разбалансировки управления, связанная с созданием множества полурыночных структур, агентств и бюро, сферы компетенции которых зачастую пересекаются, вызывая множество внутренних организационных конфликтов.

Проблемы при внедрении инновационных технологий. Серьезные трудности возникают при внедрении новых технологий в государственные институты, что связано с необходимостью повышения квалификации одновременно сотен тысяч госслужащих, со снижением качества управления в условиях инновационного цикла, с преодолением определенного недоверия по отношению к качеству новых технологий. Неизбежны трудности при сбоях информационно-коммуникационных систем, серьезной проблемой может стать недостаточно высокая квалификация управленческих кадров, неспособных адекватно провести инновационный цикл [4].

В следующем номере:

«Как показывают исследования, специалисты органов государственного и муниципального управления плохо информированы и не готовы работать с инструментами государственно-частного партнерства: слабо понимают схемы ГЧП, некомпетентны в вопросах правового регулирования этой области и т.д. Чтобы преодолеть препятствия в организации управления проектами ГЧП, в составе территориальных администраций целесообразно создать специальные уполномоченные органы по подготовке, запуску и управлению проектами ГЧП – региональные центры государственно-частного партнерства».

Управляющий директор Центра государственно-частного партнерства Государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)»
А.М. ВОРОТНИКОВ

Определенные просчеты и противоречия в инновационных стратегиях самих реформаторов, недостаточно учитывающих социокультурный контекст бюрократических учреждений. Взяв за ориентир передовые бизнес-технологии, реформаторы не всегда способны вписать их в социокультурную среду государственных структур. Например, жесткий бюджетный цикл государственных структур плохо согласуется с концепцией бюджетирования по результатам. Зачастую инновационные технологии используются формально, их реальное конструктивное содержание выхолащивается в бюрократических процедурах государственных учреждений. И даже более того: они зачастую превращаются в бюрократическую рутину уже на этапе инновационного цикла!

Таким образом, бизнес-технологии в системе госуправления предоставляют не только новые возможности, но и имеют определенные границы и даже издержки своего применения. Трудно не согласиться с немецким политологом Р. Пичасом: «Нельзя безоговорочно переносить на госсектор принципы рыночной экономики…Административный менеджмент – это не предпринимательский менеджмент, он не исчерпывается заимствованными из рыночной экономики концепциями» [5].

Другими словами, инновационные бизнес-технологии в системе государственной службы не должны подменять собой этос государственности. Государство как гарант общественной стабильности и верховный арбитр нации не может функционировать на основе рыночных принципов и идеологии получения прибыли от осуществления своих функций. Следовательно, бизнес-технологии должны носить вспомогательный характер и их применение – быть строго дозированным и подконтрольным.

Современный экономический кризис убедительно свидетельствует о том, что государственное регулирование и властная вертикаль управления способны во многом дополнить рыночные механизмы в системе управления, а иногда даже спасти ситуацию в период острого протекания кризиса. Именно к укреплению государственного сектора экономики вынуждены были прибегнуть многие высокоразвитые западные страны, до кризиса активно проводящие политику приватизации, но в период кризиса осознавшие спасительную роль государственного регулирования.

Все это позволяет сделать вывод о том, что методология современных административных реформ требует очень тонко выверенных решений: важно скрупулезно взвешивать все инновационные проекты с точки зрения возможностей и границ применения этих технологий в условиях государственных институтов. Немало подводных камней можно обойти, ориентируясь на пробные инновационные циклы или так называемые «пилотные проекты», призванные апробировать инновационные технологии на отдельно взятом участке управленческих структур, и только потом внедрять в общегосударственных масштабах.

При этом важно подчеркнуть, что цели и задачи отечественной административной реформы значительно отличаются от приоритетов экономически развитых стран Запада. Известно, что западные реформаторы преимущественно борются с недостаточной управленческой эффективностью государственных структур по сравнению с бизнес-менеджментом. У нас в России, прежде всего, не хватает элементарной дисциплины, порядка, рациональности и соблюдения законности. Следовательно, перед российскими реформаторами в первую очередь стоит задача проведения основных реформ, направленных на укрепление государственного фундамента, избавление бюрократии от застарелых пороков коррупции и злоупотреблений служебным положением, в целях обеспечения прозрачности, гибкости и подотчетности гражданам системы государственного управления.

Проблема в том, что если начать использовать принципы нового государственного менеджмента слишком рано, пока управленческие традиции еще не сложились и высокие принципы этики государственной службы не стали привычной нормой для большинства чиновников, то коррупция и злоупотребления могут только увеличиться и в результате свести на нет все усилия реформаторов. Нельзя не заметить, что многие отечественные и западные эксперты в самом начале реформ предупреждали: Россия относится к числу стран с ограниченной свободой маневра в процессе реформ. Это означает низкую институциональную восприимчивость к реформам основных учреждений (правовые и исторические традиции) и недостаточную эффективность главных рычагов управления, к которым относят традиции сильного единого административного ведомства и однопартийного большинства в парламенте, неоднородность госсектора и возможность смешанных министерских и чиновничьих карьер [6]. Именно поэтому административные реформы у нас в стране должны проходить постепенно, медленными темпами, с большой осторожностью.

Тем не менее основные вехи, свидетельствующие о динамике реформирования в России в 2004-2008 гг., говорят как раз о достаточно высоких темпах внедрения принципов нового государственного менеджмента в отечественные административные структуры. Широкое использование тендеров, подрядов, рыночных методов произошло слишком рано, в условиях «дорациональной бюрократии», не привыкшей четко соблюдать правила и нормы, поэтому в процессе реформы коррупция и злоупотребления стали усиливаться.

Тем самым все кризисные зоны реформирования на современном этапе развития обозначились весьма остро. Особую тревогу экспертов вызывают показатели динамики преобразований, свидетельствующие о снижении качества управления в последние годы реформы. Например, индикаторы работы правительства, рассчитываемые Всемирным банком, отражают до 2004 г. некоторые улучшения по всем направлениям: стабильность, ответственность, эффективность, следование нормам и правилам. Однако затем фиксируются ухудшения по всем этим параметрам к 2007 г. [7] Не в последнюю очередь это объясняется высокими темпами внедрения бизнес-технологий на неподготовленную почву.

Не меньшую обеспокоенность экспертов вызывает и такой обескураживающий факт: в процессе реформирования не удается снизить численность государственных служащих; напротив, по данным статистики, она непрерывно растет, и среднегодовой темп роста с 2004 г. составляет 18,2%. Согласно ежегодным докладам международной организации Transparency International, Россия по индексу восприятия коррупции (Corruption

Perception Index) в 2007 г. занимает 121 место из 163, по индексу непрозрачности государственного управления – на 40-м месте [7].

Для того, чтобы переломить эти опасные тенденции, в 2008 г. Президентом утвержден Национальный план по противодействию коррупции, который предусматривает комплекс мер по ее предупреждению и профилактике. Таким образом, административная реформа неизбежно возвращается к идее укрепления фундамента государственного управления на основе прочной законодательной базы. Но именно с этих мер и надо было начинать административное реформирование!

Важно подчеркнуть и то, что большинство проблем российской административной реформы проистекают от того, что идеология и конкретные мероприятия реформаторов недостаточно согласованы с общей политической стратегией российской власти. Например, проблема децентрализации административного управления в рамках реформы явно противоречит идее выстраивания и укрепления «вертикали власти» [8].

Кризисные зоны реформирования связаны также с тем, что отечественные преобразования не отличаются завершенностью, внутренней согласованностью и преемственностью основных этапов реформирования. В частности, непрерывно меняется институциональный ландшафт административных структур: были созданы, а потом ликвидированы Государственные комитеты, исключены и возвращены агентские функции министерствам, наложены и сняты ограничения на численность заместителей Председателя Правительства РФ, заместителей министра.

Помимо этого, присутствуют явные противоречия в стратегии и тактике реформирования: стратегический курс на управление по результатам противоречит реальному бюджетированию, которое практически не зависит от достигаемых результатов отдельных подразделений. Сложно контролировать динамику реформ в условиях, когда отсутствует мониторинг деятельности федеральных органов исполнительной власти.

Таким образом, российским реформаторам не хватает концептуальной целостности, методологической четкости и стратегической определенности административной реформы. Справиться с обозначенным выше комплексом острых проблем может только высокопрофессиональная команда экспертов, работающих над проблемами реформирования не время от времени, а на постоянной основе.

В условиях современного экономического кризиса, до предела обострившего социально-экономическую ситуацию в стране, реформаторы уже не имеют права на ошибки. Именно поэтому на новом этапе административной реформы важно пересмотреть вопрос об использовании инновационных бизнес-технологий в государственном управлении под углом зрения не только возможностей, но и границ их использования в рамках государственных структур. Принцип «Не навреди!» сегодня как никогда актуален, поскольку цена ошибки в масштабах нашей огромной страны слишком велика.

Литература

1. *Валлерстайн И.* Конец знакомого мира. Социология XXI века. М., 2004, С.291-292.
2. *Osborne D., Gaebler T.* Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public sector. N.Y., 1993. P.19-20.
3. *Морозова Е.Г.* Политический рынок и политический маркетинг: концепции, модели, технологии. М., 1999. С.238.
4. *Ирхин Ю.* «Электронное правительство»: теория и практика // Государственная служба. 2008. № 4. С.168-169.
5. *Пичас Р.* Законодательство о госслужбе в свете нового государственного менеджмента // Реформы государственного управления накануне третьего тысячелетия. М.: РАГС, 1999. С.23.
6. *Мэннинг Н., Парисон Н.* Реформа государственного управления: международный опыт для Российской Федерации. М., 2003. С.86-89.
7. *Kaufmann D., Kraay A.,* Mastruzzi M. Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-007/http://info.worldbank. org/governance/wgi2007/sc_chart.asp# Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. Op.cit.
8. *Лазарев А.М.* Некоторые результаты российской административной реформы в 2006-2007 гг. // ЧиновникЪ. Екатеринбург: Изд-во УрРАГС. 2007. № 5. С.21-22.

Что читать

Управление государственной гражданской службой Российской Федерации / Д.В. Агафонов [и др.]; под общ. ред. А.И. Турчинова; РАГС, кафедра государственной службы и кадровой политики. М.: Изд-во РАГС, 2009. 242 с.

Полынина Т.Г. К проблеме правового регулирования реформы государственной службы на региональном уровне / Т.Г. Полынина // Власть. 2009. № 1. С. 76-77.

Лобанов П.А. Управление конфликтами в государственной гражданской службе Российской Федерации: дис. ... канд. социол. наук: 22.00.08 / Лобанов Павел Александрович; РАГС, кафедра государственной службы и кадровой политики. М., 2009. 195 с.

Никитина А.Ю. Моделирование системы управления государственной службой Российской Федерации: дис. ... канд. социол. наук: 22.00.08 / Никитина Александра Юрьевна; РАГС, кафедра государственной службы и кадровой политики. М., 2009. 164 с.

Литвинцева Е.А. Оценка эффективности профессиональной деятельности государственных служащих / Литвинцева Елена Ананьевна, Рассказова Ирина Николаевна; РАГС. М.: Изд-во РАГС, 2009. 40 с. (Аналитические обзоры ИНИИ РАГС: Периодическое издание (открытая серия); № 6(9)/2009).

Оценка и профессиональное развитие государственных служащих: монография / А.И. Горбачев [и др.]; под общ. ред. А.И. Турчинова; редкол.: Горбачев А.И. [и др.]; РАГС, кафедра государственной службы и кадровой политики. М.: Изд-во РАГС, 2009. 196 с.

Масленникова Е.В. О классификации видов деятельности в органах власти / Е.В. Масленникова // Власть. 2009. № 12. С. 35-38.

Никитина А.Ю. Принцип централизации в управлении государственной службой России и в зарубежных странах / А.Ю. Никитина // Социология власти. 2009. № 2. С. 165-171.

Качелин А. Принципы государственной службы: от Петра I до нашего времени / А. Качелин // Экономист. 2010. № 2. С. 83-86.