Галина ИВЛЕВА

«Экономический империализм» и эффективность государственной службы

Эффективная государственная служба – ключевой элемент современных систем государственного управления, что обусловлено ужесточением бюджетных ограничений функционирования органов власти и необходимостью повышения результативности этого функционирования, которое становится значимым фактором социально-экономического развития страны и обеспечения ее конкурентоспособности. При этом возникает определенная дилемма, связанная с достижением двух достаточно конфликтных целей: дешевое государство должно быть еще и качественным. Возможность такого сочетания не исключена (по крайней мере, в широко известной триаде целей: «дешево – быстро – хорошо» комбинация «дешево – хорошо» существует, хотя и предполагает расплату временем), но трудно достижима, особенно без применения экономических инструментов и технологий. Поэтому вполне закономерно, что проблема эффективности государственной службы, сформулированная как классическая экономическая задача (максимальный результат при ограниченных ресурсах), потребовала обращения к экономическим методам анализа и спровоцировала расширение предметного поля экономической науки в политическую сферу. Так, новая политическая экономия (теория общественного выбора), исследуя логику коллективных действий, способы приватизации власти, взаимодействие политиков и бюрократов и т. п., создает теоретический плацдарм для экономического объяснения политических процессов и выработки рекомендаций по совершенствованию системы государственного управления.

Практическим же воплощением экономического подхода к реформированию государственной службы выступает так называемый «новый государственный менеджмент» (НГМ), определивший в 80-90-е годы XX в. принципы и содержание трансформации систем государственного управления в развитых (преимущественно англоязычных) странах. Российская реформа государственной службы также содержит рекомендации НГМ, однако результаты их реализации оцениваются весьма неоднозначно, причем не только в нашей стране. В связи с этим актуализируется вопрос о том, насколько модель реформирования государственной службы, основанная на принципах НГМ, адекватна российским реалиям и насколько вообще оправдан «экономический империализм» – использование экономического подхода для решения неэкономических проблем.

Разнообразие трактовок «экономического империализма» и дискуссии по поводу его содержания свидетельствуют об отсутствии четкого критерия, разделяющего обычное (и часто плодотворное) междисциплинарное взаимодействие общественных наук и интеллектуальное вторжение, ущемляющее право первородства другой науки, втискивающее чужеродный предмет исследования в прокрустово ложе своей категориальной системы и чреватое выработкой ложных истин. Без выявления такого критерия достаточно трудно обозначить границы применимости экономического подхода в анализе проблем государственного управления и выработке рекомендаций по его совершенствованию.

Показательно в этом плане обсуждение проблемы «экономического империализма», развернувшееся на страницах журнала «Общественные науки и современность» в 2008-2010 гг. Активная и порой эмоциональная дискуссия выявила достаточно широкий спектр мнений о природе, характеристиках и последствиях «экономического империализма», но при этом безоговорочного отрицания возможности применения наработок экономической науки для решения проблем в неэкономических сферах высказано не было [1-3].

Если провести инвентаризацию базовых предпосылок, постулатов и принципов, составляющих суть экономического анализа (методологический индивидуализм, рациональное поведение, принцип максимизации прибыли (полезности), конкуренция, принцип равновесия, учет альтернативных издержек и т. п.), то все они вполне могут открыть новый срез знаний в политической сфере и тем самым поспособствовать решению многих ее проблем. Например, методологический индивидуализм, определяя место и значение частного интереса в коллективных действиях, дает возможность выявить субъектов, поддерживающих и препятствующих преобразованиям в сфере государственного управления [4]; обозначает личную ответственность индивида за совершаемые (и не совер-

Галина ИВЛЕВА – доктор экономических наук, профессор

шаемые) действия. Использование принципов рационального поведения позволяет прогнозировать последствия управленческих решений, выстраивать механизм их реализации, снижать эмоциональную составляющую массовых выступлений. Стремление к максимизации прибыли (полезности) задает систему стимулов и помогает решить проблему «безбилетника» при создании общественных благ. Конкуренция делает политический мир прозрачнее, открывает новые альтернативы, повышает степень общественного контроля за деятельностью политиков и чиновников. Принцип равновесия, помимо всего прочего, предполагает соотношение и соизмерение частных интересов, развитие договорных основ взаимодействия в политической сфере.

Но есть и обратная сторона медали. Так, ничем не сдерживаемое желание максимизировать свои доходы, особенно при неспецифицированных и незащищенных правах собственности, приводит к приватизации власти и формированию особого, условного характера владения собственностью, что превращает ее субъекта в заложника своей должности со всеми вытекающими отсюда недемократическими последствиями. Легитимизация методологического индивидуализма резко усиливает значимость частного интереса и препятствует достижению коллективных целей, (которые всегда требует корректировки, координации, а порой и ущемления интересов отдельных субъектов). В результате возникают различные проблемы межведомственного взаимодействия, рассогласованность интересов при реализации совместных программ, «перетягивание» ресурсов в свою пользу без учета критериев общественной целесообразности и т. п.

В такой ситуации отдельные элементы системы могут выигрывать (правда, в краткосрочной перспективе), а система в целом будет накапливать разрушительные дисбалансы и диспропорции. Широкое распространение принципов конкуренции вполне может породить в обществе войну всех против всех, увеличить степень взаимного недоверия, спровоцировать формирование локальных групп специальных интересов, оснащенных сигнальной системой «свой–чужой». В этих условиях издержки координации и установления коммуникаций – запредельно высоки, а государственное управление, соответственно, – вызывающе неэффективно. Лекарство становится опаснее болезни.

Какой же нужен фильтр для недопущения столь губительных для политической сферы проявлений «экономического империализма»? Он достаточно давно был найден французскими конвенционалистами: непроницаемость одного институционального мира к правилам, нормам и ценностям другого институционального мира.

Если политический мир сохраняет свою специфику, свои нормы и ценности (приоритет коллективных интересов, обеспечение долгосрочных целей развития, координацию и сотрудничество всех социальных групп и т. д.), т. е. обладает некой цельностью и сформированными системными свойствами, то этого вполне достаточно для минимизации негативных последствий от использования экономического инструментария при решении политических проблем. Образно говоря, экономического человека можно пригласить в политический мир только в качестве гостя или наемного работника, но никак не в качестве хозяина, устанавливающего свои правила игры. Если же вдруг такое произойдет, то политика как особая сфера деятельности трансформируется в специфическую и явно ущербную экономическую систему, где царят неэквивалентный обмен, оппортунистическое поведение, неопределенность и несоотносимость затрат и результатов, монополизм, высокие трансакционные издержки и масштабные внешние эффекты, – т. е. в систему, плохо соответствующую канонам экономической эффективности и нуждающуюся в срочной и глубокой переделке. Шансы реализации такой утрированной модели «экономического империализма» невелики, те же принципы рациональности не позволят, – слишком велики затраты и слишком непредсказуем результат (специфика политической и бюрократической деятельности никуда не исчезнет, и материал, что называется, будет сопротивляться).

Но для стран с ослабленной политической системой, с размытыми нормами и ценностями, т. е. с загрязненными фильтрами между институциональными мирами, многие из которых к тому же подверглись массированному внедрению «образцов лучшей практики», существует реальная угроза захвата политики «экономическим человеком» и запуска процесса под кодовым названием «за что боролись, на то и напоролись». Иначе говоря, все усилия и затраты на модификацию системы государственного управления в соответствии с критериями экономической эффективности вполне могут привести к обратному эффекту – ухудшению качества функционирования государства, что для России, видимо, будет уже критически опасным.

В этой связи нелишне провести анализ и оценку НГМ как концептуальной основы реформирования государственной службы в России, поскольку он одновременно является и воплощением экономической экспансии в сфере государственного управления, и тем самым «образцом лучшей практики», который импортируется нами как страной догоняющего развития.

В достаточно обширной литературе, посвященной изучению НГМ, отмечается, что его единая система и общая концепция не сложились. Идея переноса принципов корпоративного менеджмента в сферу государственного управления подкрепляется набором различных ре-

комендаций, среди которых чаще всего встречаются: требования к повышению прозрачности бюджетов и усилению контроля за ними; внедрение принципов управления по результатам, контрактных отношений, использования системы оценки деятельности чиновников; децентрализация государственных функций и их делегирование (в том числе и общественным организациям); разработка систем стимулирования чиновников, внедрение принципов проектной работы, предоставление права выбора потребителем поставщика государственных услуг, развитие конкуренции в государственном секторе, повышение профессионализма чиновников, расширение возможностей контроля общества за их деятельностью, регламентация и стандартизация функций государства. Как видим, набор рекомендаций весьма разнообразный и отчасти перекликается с некоторыми элементами веберовской модели рациональной бюрократии.

Оценивая результаты внедрения НГМ в англосаксонском мире (где его использование происходило наиболее активно и системно), эксперты и практики отмечают неоднозначность полученных результатов. Так, канадские чиновники Я. Кларк и Г. Суэйн достаточно критично относятся к самой идее переноса принципов корпоративного менеджмента в сферу государственного управления [5], отмечая существенные отличия содержания управленческого процесса в частном и государственном секторах. Например, авторы утверждают, ссылаясь на свой опыт, что многие бюрократические и, тем более, политические задачи в принципе не поддаются количественному измерению и оценке, что существенно ограничивает применение в государственном секторе управления по результатам.

Профессор Немецкой высшей школы управления К. Кениг замечает, что НГМ достиг своего пика и уже не считается наилучшим способом для повышения эффективности государственного управления [6]. Его принципы вполне могут быть востребованы в тактическом плане, но дезинтеграционный эффект, затрудняющий согласование и взаимодействие различных государственных служб, делает его малопригодным для достижения коллективных целей.

В России, также использовавшей принципы НГМ при разработке концепции административной реформы, результаты также пока не вдохновляют: отмечается формальный характер преобразований, отсутствие эффективного контакта чиновника и общества, незаинтересованность бюрократии в повышении эффективности и качества своей работы и т. д.

Положения Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» [7] подтверждают актуальность проблем государственного управления, так и не решенных в ходе административной реформы. В чем же причина неудач? В ошибочной модели реформирования государственной службы, содержащей слишком много экономизма и менеджеризма? Или в неэффективности механизма ее реализации, который вынужден работать под лозунгом: «Измени себя сам»? Продолжать ли строить «сервисное» государство и бдительно пресекать оппортунистическое поведение чиновников? Или начать искать другой путь для повышения качества российского государства, который заинтересует и привлечет непосредственных исполнителей на добровольных началах?

Думается, в данном случае возможен третий, комбинированный вариант, поскольку принципы НГМ не спаяны целостной концепцией и достаточно технологичны [8], что позволяет конструировать модели, что называется, под требования заказчика.

Принимая во внимание объективные ограничения, накладываемые уровнем развития общества и государства*, состоянием политической системы, национальными особенностями страны**, а также принципом непроницаемости политики к ценностям и нормам экономики, мы можем выделить составляющие НГМ, вполне реализуемые в процессе реформирования государственной службы в России, и принципы, явно не адекватные российской действительности. К последним, например, можно отнести модель «сервисного» государства, которое предлагает взаимодействие производителя и потребителя государственных услуг, т. е. вводит в политическую среду явно чужеродных для нее субъектов, которые ориентируются на экономические ценности и игнорируют долгосрочные общественные интересы. Но вполне приемлемы рекоменда-

---

*** Многие принципы НГМ требуют для своей реализации зрелых и активных институтов гражданского общества, развитой правовой системы (в том числе административного судопроизводства), наличия в стране рациональной бюрократии. Поскольку в России многое из этого – дело далекой перспективы, то, например, делегирование государственных функций и формирование сетевого государства пока для нас малореальны.**

**** К таковым можно отнести сохраняющийся патернализм, приоритет социальной справедливости над экономической эффективностью, особый статус служебного труда, широкое распространение неформальных норм, низкую договороспособность граждан и их несклонность к компромиссам и т. п. Эти особенности вполне могут поставить под вопрос реализацию, например, контрактных отношений, самоорганизацию населения для осуществления контроля за деятельностью чиновников.**

ции НГМ, связанные с формированием высокопрофессиональных кадров за счет конкурсных отборов, квалификационных экзаменов, четких и прозрачных процедур продвижения по карьерной лестнице. Весьма полезными для российских чиновников, отягощенных неформальными взаимодействиями, будут регламентация и стандартизация их функций. Качественное улучшение функционирования государственной службы возможно за счет внедрения проектного подхода к деятельности исполнительной власти, который вполне может выступить действенным способом повышения квалификации чиновников, особенно если проект будет сложным и масштабным.

Но главные условия повышения эффективности государственной службы – личная заинтересованность чиновника в наилучшем исполнении своей функции служения обществу и развитая внутренняя ответственность за результаты своих действий – экономическими стимулами не формируются. Нужна долгая и упорная работа по воспитанию чиновников и созданию российской модели государственной службы, способной обеспечить решение самых сложных задач, стоящих перед страной.

Литература

1. *Ананьин О.И.* За «экономический империализм» без имперских амбиций, или О формах междисциплинарных взаимодействий // Общественные науки и современность. 2009. № 6.
2. *Тамбовцев В.Л.* Перспективы «экономического империализма» // Общественные науки и современность. 2008. № 5.
3. *Урнов М.Ю.* Экономический империализм глазами политолога // Общественные науки и современность. 2009. № 4.
4. *Оболонский А.В.* Сторонники и противники реформы государственной службы (опыт классификации) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 2.
5. *Кларк Я., Суэйн Г.* Граница между реальным и сюрреальным в реформе государственного управления //Экономическая политика. 2006. № 3.
6. *Кениг К.* Управление в сфере государственно администрации: критика концепций, критерии и предпосылки политики // Проблемы теории и практики управления. 2002. № 2.
7. Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601. URL: http://www.rg.ru/2012/05/09/gosupravlenie-dok.html.
8. *Баранов И.Н.* Новый государственный менеджмент: эволюция теории и практики применения //Российский журнал менеджмента. 2012. № 1.

Сергей ХАЙКИН

Общественное мнение и эффективность политики на Северном Кавказе

Вопросы эффективности деятельности государства волнуют не только управленцев и представителей бизнеса, но и общественность, осознавшую необходимость более динамичного развития страны. Потребность в формировании эффективного государства ощущается все острее. Соответственно, важно разработать критерии оценки эффективности этой деятельности.

В оценке эффективности государственной политики существуют две основные проблемы: отсутствие обоснованной и принятой системы показателей для измерения эффективности деятельности государства; недоучет значения, веса позиций гражданского общества, общественного мнения, людей – конечных потребителей государственной политики, в общей оценке эффективности деятельности.

Опыт многих стран показывает – чем шире вовлеченность граждан в дела государства и чем лучше государство осведомлено о настроениях и мнениях активного гражданского общества и электората, тем успешнее развиваются политическая, экономическая и социальная сферы. К сожалению, вопросам управления эффективностью социально-экономических программ на региональном уровне уделяется недостаточное внимание. Кроме того, многие исследования по оценке эффективности государственного управления сводятся к подсчету конкретных экономических и финансовых показателей, что значительно сужает поставленную задачу и не учитывает настроения граждан.

С точки зрения экономической науки эффективность – это результативность системы, выражающаяся в отношении полезных конечных итогов ее функционирования к затраченным ресурсам. В экономике оценить благо (товар или услугу) может только конечный потребитель (индивидуум, домашнее хозяйство, фирма, отрасль и т. д.). В случае оценки деятельности государства конечным потребителем

Сергей ХАЙКИН – директор Института социального маркетинга, профессор Национального исследовательского университета Высшая школа экономики