Александр КОЧЕГУРА

Международные стандарты государственного управления: Российская Федерация и ОЭСР

В условиях, с одной стороны, стремительной глобализации, растущей экономической, технологической взаимозависимости стран и народов, а с другой – обостряющегося в обстановке экономического и финансового кризиса соперничества между странами за доступ к ресурсам и рынкам сбыта, информационное и пропагандистское влияние, региональное и геополитическое лидерство, вопросы качества и эффективности государственного управления приобретают первостепенное значение, выходят на первый план как важнейшее конкурентное преимущество отдельных государств или групп стран.

Как показывает анализ передовой управленческой практики последних десятилетий, нацеленность на постоянную модернизацию государственных институтов, разработку инновационных решений старых проблем и поиск нетрадиционных ответов на новые вызовы и угрозы, позволяют выйти на новый уровень гибкости и адаптивности управленческих структур к новым реалиям современного мира. Накопленный опыт находит свое отражение, в частности, в стандартах государственного управления, которые разрабатываются и аккумулируются прежде всего в рамках Организации Объединенных Наций, Всемирного банка, Организации экономического сотрудничества и развития, и нередко выступают как критерии оценки степени продвинутости отдельных государств на пути внедрения современных принципов и технологий общественного управления.

В ряду влиятельных международных институтов Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) занимает особое место, так как одной из ее главных функций является как раз изучение и распространение наилучшего опыта различных стран, в том числе и в сфере государственного управления. Этот своего рода клуб экономически развитых стран создал и постоянно пополняет хранилище лучших практик, подходов и методов в деятельности государственных органов стран – членов организации.

Несмотря на недавнее решение совета этой международной организации приостановить «на время» переговорный процесс с Российской Федерацией, российская сторона подчеркивает свою заинтересованность в продолжении взаимного сотрудничества. «Наш стратегический курс на вступление в ОЭСР остается прежним. Мы готовы к продолжению диалога и не намерены прекращать внутреннюю работу по повестке дня вступления в данную организацию... Рассчитываем, что среди ее членов возобладает прагматичный подход к взаимодействию с Россией, которым отличался наш диалог в последнее время», говорится в сообщении Министерства иностранных дел Российской Федерации[1].

В то же время следует учитывать, что «в целом международные организации есть не что иное, как инструмент политики отдельных государств...», а «лидерство в международных организациях будет определять то, чьи интересы в первую очередь они будут обслуживать» [Государственное управление..., 2002]. В этой связи взаимодействие с Организацией экономического сотрудничества и развития должно базироваться на объективной оценке выгод и преимуществ, которые наша страна может получить, вступив в это объединение, а также «стоимости» их приобретения.

ПРЕДЫСТОРИЯ ОТНОШЕНИЙ

История сотрудничества между Российской Федерацией и Организацией экономического сотрудничества и развития восходит к началу 90-х годов прошлого столетия. В тот период ОЭСР оказывала содействие осуществляемым в России реформам, главным образом путем предоставления экспертной

[1] Interfax. 2014. 14 марта // http://www.interfax.ru/world/364739

Александр Кочегура, доктор философии (Нидерланды), заместитель заведующего кафедрой государственного и муниципального управления Российского университета дружбы народов (117198, Москва, ул. Миклухо-Маклая, 4). E-mail: alexander.kotch@list.ru

Аннотация: В статье рассматриваются различные аспекты переговорного процесса по присоединению Российской Федерации к ОЭСР с точки зрения соответствия стандартам государственного управления этой международной организации. Особое внимание уделено достигнутому на переговорах прогрессу, а также имеющимся трудностям и проблемным моментам в движении к членству России в ОЭСР.

Ключевые слова: ОЭСР, модернизация системы государственного управления, дорожная карта, реформа государственной службы.

поддержки и подготовки экономических и секторальных обзоров в таких областях, как инвестиции, регуляторная политика, образование [Forst, 2012].

Это международное объединение было создано в 1948 году и в настоящее время в него входят 34 государства. Его декларируемая миссия – это поддержка политики, направленной на стимулирование экономического роста и повышение благосостояния народов в странах, входящих в эту организацию. Высшим органом является Совет ОЭСР, состоящий из представителей стран ее членов. Штаб-квартира Организации экономического сотрудничества и развития находится в Париже. Ее секретариат состоит из 12 департаментов, около 250 комитетов, рабочих групп и групп экспертов. Штат приблизительно 2500 человек.

В 1996 году Российская Федерация подала заявку на вступление в Организацию экономического сотрудничества и развития. Прошло 10 лет, прежде чем в мае 2007 Совет ОЭСР постановил начать переговоры о вступлении в эту организацию России и ряда других государств: Словении, Эстонии, Чили и Израиля. Условия и процесс вступления были зафиксированы в дорожной карте для каждой из этих стран. Вся эта группа, за исключением Российской Федерации, получила членство в Организации экономического сотрудничества и развития к 2011 году.

ДОРОЖНАЯ КАРТА

В соответствии с уставными документами Организации экономического сотрудничества и развития, государства, изъявившие желание присоединиться к ней, должны отвечать определенным требованиям, исполнение которых подтверждается (или нет) в ходе переговорного процесса. Общие требования к вступлению в нее стран кандидатов включают: а) принятие и согласие с основополагающими документами организации; б) соответствие ее стандартам; в) согласованность с основными принципами политики стран членов организации, в том числе в области государственного управления [Bonucci, 2009].

Одобренная дорожная карта присоединения к ОЭСР обязывает Россию тесно сотрудничать с ее 22 комитетами. Последние тщательно исследуют положение дел в России в различных областях и предоставляют Совету ОЭСР формальное заключение о степени соответствия основных принципов политики России стандартам этой организации в той или иной сфере.

С начала 2009 года Россия активизировала переговоры о вступлении в Организацию экономического сотрудничества и развития. По многим вопросам переговорного процесса достигнуто заметное продвижение вперед. К основным вехам на пути вступления России в эту организацию следует отнести: а) присоединение Российской Федерации ко Всемирной торговой организации; б) подписание Россией антикоррупционной Конвенции; в) ее присоединение к Конвенции о взаимной помощи в вопросах налогообложения; г) вступление в Агентство ОЭСР по ядерной энергии.

К концу 2013 года была завершена работа в семи из двадцати двух комитетов, задействованных в переговорном процессе. Это комитеты по вопросам здравоохранения, трудовых отношений, конкуренции, научно-технологической политики, налогообложения, рыболовства и кораблестроительства. В то же время продолжаются переговоры и подготовка соответствующих обзоров и заключений в остальных пятнадцати комитетах, в частности, в таких важных областях, как инвестиции, корпоративное управление, защита окружающей среды и государственное управление.

ПЕРЕГОВОРНЫЙ ПРОЦЕСС И ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

В Организации экономического сотрудничества и развития вопросами государственного управления занимаются два комитета. Это Комитет по вопросам государственного управления и Комитет регуляторной политики. В рамках идущих переговоров о присоединении России к этой организации, комитеты дают оценку качества политики Российской Федерации и ее государственных институтов в восьми областях:

- правительственная структура и координация;
- бюджетные правила и процедуры;
- управление человеческими ресурсами;
- соблюдение этических норм;
- открытость и подотчетность государственных институтов;
- электронное правительство;
- управление качеством нормативного регулирования;
- взаимоотношения между различными уровнями управления.

Следует отметить, что, как показывает опыт не только России, но и других стран, четко сформулированный перечень требований (стандартов) Организации экономического сотрудничества и развития по вопросам государственного управления к странам кандидатам фактически отсутствует. Существует ограниченный список установленных рекомендаций, главным образом, в сфере этики и противодействия коррупции [Forst, 2012]. Значительная же часть списка требований формируется заново, применительно к каждой стране кандидату.

Упомянутые выше два комитета выделяют четыре приоритетных направления в сфере государственного управления, которые заслуживают особого внимания со стороны государственных органов Российской Федерации по причине не только обеспечения соответствия стандартам организации, но

и достижения скорейшего прогресса в реализации реформ, и, в конечном итоге, улучшения международной конкурентоспособности страны:

- обеспечение соблюдения этических норм работниками государственного сектора;
- мониторинг и контроль инициатив в сфере государственного управления;
- усиление прозрачности и подотчетности государственных институтов;
- повышение качества нормативной базы.

Как правило, выработке рекомендаций по совершенствованию различных аспектов государственного управления предшествует тщательный анализ состояния дел в каждой из обозначенных выше восьми областей, который осуществляется на базе представленных российской стороной материалов и информации, полученной экспертами этой организации в ходе визитов в Россию.

На основе такого анализа делаются выводы о том, по каким направлениям существует наибольший разрыв со стандартами Организации экономического сотрудничества и развития, и где, соответственно, требуются удвоенные усилия по преодолению отставания от «передовой практики стран членов этого объединения».

РЕКОМЕНДАЦИИ ОЭСР

По мнению представителей организации, наибольший объем работы по приближению Российской Федерации к ее стандартам в сфере государственного управления существует в таких областях, как «соблюдение этических норм», «управление человеческими ресурсами», «прозрачность и подотчетность государственных институтов» и «правительственная структура и координация».

Формат данной статьи не позволяет подробно остановиться на рекомендациях Организации экономического сотрудничества и развития по всем направлениям совершенствования практики государственного управления Российской Федерации. Выделим здесь следующие направления.

Соблюдение этических норм государственными служащими:

- проведение всесторонней информационной кампании и мероприятий с целью улучшения осведомленности и понимания государственными служащими этических стандартов;
- разработка ясных процедур для выявления коррупции и обеспечение соответствующей защиты от неблагоприятных последствий или ответных мер в отношении тех, кто сообщает о подобных подозрениях;
- ускорение реформ по обеспечению добросовестности и неподкупности органов правопорядка, в том числе полиции, налоговой и таможенной служб;
- принятие и реализация политического курса на регулирование лоббистской деятельности;
- обеспечение безусловной политической ответственности руководителей государственных органов и учреждений за состояние дел в том, что касается соблюдения этических норм их подчиненными.

Прозрачность и подотчетность государственных институтов:

- усиление внешнего надзора за исполнительной властью со стороны законодательной и судебной ветвей;
- обеспечение внедрения закона о доступе к информации о деятельности государственных органов;
- повышение участия населения и гражданского общества в процессе осуществления политики на более широкой основе;
- усиление процедур рассмотрения административных апелляций в отношении решений и постановлений государственной администрации, что обеспечит эффективную и малозатратную защиту гражданских прав.

Создание максимально репрезентативных, обязательных механизмов общественных слушаний для усиления прозрачности, управления и регулирования.

Отдельные примеры рекомендаций по некоторым другим направлениям:

- управление человеческими ресурсами – создание единого органа, отвечающего за управление кадровыми ресурсами государственной службы, обеспечение прозрачности в поощрении заслуг при кадровых решениях (в том числе и при назначениях на руководящие посты), а также процесса оценки эффективности работы чиновников и организаций;
- управление качеством нормативного регулирования – широкое применение методики оценки регулирующего воздействия, включая наращивание потенциала государственных органов на федеральном и региональном уровнях с помощью профессиональной подготовки служащих и с упором на те регулятивные меры, последствия которых наиболее значимы;
- взаимоотношения между различными уровнями управления – проведение всесторонних мероприятий по разграничению полномочий и четкому определению ответственности федеральных, региональных и местных органов управления.

С российской стороны головным ведомством на переговорах с Организацией экономического сотрудничества и развития, в частности, в том, что касается вопросов государственного управления, является Министерство экономического развития Российской Федерации. Оно координирует усилия других ведомств и учреждений в этой области и несет общую ответственность за выполнение соответствующих обязательств государства в рамках переговорного процесса.

По мнению представителей этой организации, за

последние два года по многим направлениям Россией достигнут серьезный прогресс в деле внедрения и соблюдения рекомендаций этой международной организации. В то же время ими отмечается необходимость наращивания усилий по расширению правого регулирования сферы государственного управления, которое является важнейшим условием укрепления демократических основ и устойчивого экономического роста.

В этой связи Организация экономического сотрудничества и развития всецело поддерживает осуществляемые Российской Федерацией мероприятия по обеспечению судебной независимости и непредвзятости, формированию эффективной политической системы сдержек и противовесов, обеспечению эффективного исполнения законодательных и нормативных актов на федеральном, региональном и местном уровнях, усилению оперативной независимости и подотчетности органов правопорядка.

НЕКОТОРЫЕ ТРУДНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ РЕКОМЕНДАЦИЙ ОЭСР

Изучение практики совершенствования системы государственного управления в Российской Федерации на основе рекомендаций Организации экономического сотрудничества и развития позволяет сделать вывод, что основной упор до сих пор делался на разработку и принятие нового законодательства и в меньшей степени на его эффективное применение. К сожалению, принятие новых законов, норм и предписаний само по себе недостаточно для достижения желаемых результатов в практической деятельности государственных институтов. Желательно, чтобы законотворческая деятельность сопровождалась целенаправленными усилиями по обеспечению соблюдения законодательства и практической реализации намеченных планов.

Помимо этого, следующие факторы оказывают сдерживающее влияние на внедрение рекомендаций Организации экономического сотрудничества и развития:

- отсутствие всестороннего и эффективного мониторинга процесса модернизации системы государственного управления и оценки его результатов;
- недостаточно эффективный механизм координации усилий государственных структур на всех уровнях управления;
- дефицит мероприятий по внутренней и внешней поддержке нововведений;
- зачастую слабый оперативный менеджмент, низкий уровень открытости и прозрачности в управлении изменениями на местах, а также недостаточная ответственность руководителей за достижение запланированных результатов.

Следует также иметь в виду, что эта организация объединяет 34 разных государства, интересы которых далеко не всегда совпадают. Их согласование иногда приводит к серьезной задержке переговорного процесса по присоединению к ней новых государств.

ОЦЕНКА ГОТОВНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ К ВСТУПЛЕНИЮ В ОЭСР

Анализ переговорного процесса о вступлении Российской Федерации в Организацию экономического сотрудничества и развития и аналогичного опыта ряда других стран показывает, что рекомендации этой международной организации не всегда достаточно конкретны, что нередко приводит к их различной интерпретации и, в конечном итоге, затрудняет их эффективную реализацию.

Кроме этого, как уже отмечалось выше, для стран кандидатов отсутствует единый список фиксированных требований. Для разных стран они могут отличаться. Наглядной иллюстрацией могут служить примеры вступления в это объединение Чешской Республики и Словацкой Республики. Чехия присоединилась к Организации экономического сотрудничества и развития в 1995 году, хотя в стране на тот период, например, отсутствовало законодательство о государственной службе. В то же время на переговорах со Словакией представители этой организации придерживались весьма жесткой позиции, в том числе и по вопросам государственного управления. «Хотя официально это нигде не признавалось, после 1998 года Организация экономического сотрудничества и развития де-факто настояла на том, чтобы Словакия соответствовала более строгим критериям вступления, чем любой другой кандидат в прошлом» [Bruncko, 2000].

Декларируемая экспертами этой международной организации готовность учитывать национальные и местные условия, традиции, культуру, различные подходы к решению назревших проблем соблюдается далеко не всегда или применяется выборочно.

Рекомендации не всегда учитывают особенности нынешней экономической ситуации в мире и современные тенденции в практике государственного управления [Bruncko, 2000]. Так, в одном из недавних пакетов рекомендаций Организации экономического сотрудничества и развития для России содержится совет сократить присутствие государства в экономике. Такая рекомендация может быть в целом оправданной. Однако в условиях нынешнего глобального экономического и финансового кризиса наблюдается отчетливая тенденция растущего регулирования и вмешательства правительств развитых государств в экономические процессы внутри своих стран [Aikins, 2009]. Поэтому данная рекомендация не вполне своевременна и должна сопровождаться соответствующими оговорками.

Наконец, не следует забывать, что существуют серьезные различия между старыми государствами членами этого международного объединения в том,

что касается организации и функционирования их систем государственного управления. Большинство из них не проходили проверку на соответствие современным стандартам госуправления этой организации, и некоторые встретили бы серьезные трудности в этом случае [Meyer-Sahling, 2009].

ВЫВОДЫ

Активизация с начала 2009 года переговоров о вступлении России в Организацию экономического сотрудничества и развития придало дополнительный импульс процессу модернизации системы государственного управления в Российской Федерации. Реализация рекомендаций данной организации может быть ускорена путем: а) более тесной координации деятельности госструктур на всех уровнях управления; б) постоянного и всестороннего мониторинга процесса выполнения рекомендации этой организации; в) введения прямой ответственности министерств и ведомств за достижение запланированных результатов.

В то же время наблюдаются попытки расширить повестку переговоров за счет добавления «особых» требований и включения политических вопросов. В этой связи российская сторона, как представляется, должна придерживаться изначально согласованного формата сотрудничества и переговоров с Организацией экономического сотрудничества и развития, который исключает политизацию обсуждаемых вопросов.

Как отметил глава департамента экономического сотрудничества Министерства иностранных дел Российской Федерации А. Кондаков, «главное – четко понимать, на что мы готовы пойти и какова цена вопроса. Если переговоры будут проводиться в рамках стандартных условий членства в ОЭСР, пусть и выходящих за пределы того, что мы планируем взять на себя в рамках ВТО, – это одно дело. Если же нам будет предлагаться так называемый «ОЭСР-плюс», то здесь нужно будет серьезно подумать. Не думаю, что в наших интересах будет приобрести билет экономического класса по цене первого»[2].

Литература

Государственное управление и политика. Под ред. Л.В. Сморгунова. СПб: Изд-во Санкт-Петербургского университета. 2002.

Aikins S.K. Global financial crisis and government intervention: a case for effective regulatory governance. International Public Management Review. Volume 10. Issue 2. 2009.

Bonucci N. Israel - Accession to the OECD. Paris. OECD. 2009.

Bruncko M. Political and technical conditionality in Slovakia's accession to OECD. Slovak Foreign Policy Affairs. Issue 2. 2000.

Forst M. OECD Engagement in Promoting Good Governance. Paris. OECD. 2012.

Kotchegura A., Jones L. Capacity building in public management in the times of economic uncertainty and social stress. International Public Management Review. Vol.12. Issue 2. 2011.

Meyer-Sahling J. Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe. Five Years After EU Accession. SIGMA Papers N 44. 2009.

[2] Время вступать в ОЭСР. Интервью директора департамента экономического сотрудничества МИД РФ А.Кондакова газете «Время новостей», 16 апреля 2007 года // http://www.vremya.ru/2007/66/4/176257.html

INTERNATIONAL STANDARDS OF PUBLIC ADMINISTRATION: THE RUSSIAN FEDERATION AND THE OECD

Alexander Kotchegura, Ph.D. (Netherlands), Deputy Head of Department of Public Administration of the Russian Peoples' Friendship University (4 Maclay Street, Moscow 7198). E-mail: alexander.kotch @ list.ru

Summary: This article discusses various aspects of the negotiation process for accession of the Russian Federation to the OECD from the standpoint of compliance with standards of public administration of this international organization. Particular attention is paid to the progress made in the negotiations, as well as the difficulties encountered and the problematic moments in the movement toward Russia's membership in the OECD.

Keywords: the OECD, public governance reforms, accession requirements.

References

Gosudarstvennoe upravlenie i politika [Governance and policy]. Pod red. L.V.Smorgunova, St-Peterburg, Izd-vo Sankt-Peterburgskogo universiteta (publ.), 2002.

Aikins S. K. Global financial crisis and government intervention: a case for effective regulatory governance. International Public Management Review, Volume 10, Issue 2, 2009.

Bonucci N. Israel - Accession to the OECD, Paris, OECD, 2009.

Bruncko M. Political and technical conditionality in Slovakia's accession to OECD, Slovak Foreign Policy Affairs, Issue 2, 2000.

Forst M. OECD Enagagement in Promoting Good Governance, Paris, OECD, 2012.

Kotchegura A., Jones L. Capacity building in public management in the times of economic uncertainty and social stress. International Public Management Review, Vol.12, Issue 2, 2011.

Meyer-Sahling J. Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe, Five Years After EU Accession, SIGMA Papers N 44, 2009.