

УДК 336

Г.А. Морозова

ПРОЦЕСС СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Нижегородский институт управления – филиал РАНХиГС

Предлагается методика New Public Management для совершенствования государственного и муниципального управления. Использование подходов, методов, методик, технологий менеджмента, разработанного в реальном секторе экономики в сфере государственного и муниципального управления. Результатом исследования является концепция использования методик, подходов, методов, технологий менеджмента, разработанного в реальном секторе экономики в сфере государственного и муниципального управления. На основе разработанной концепции использования методик предложены направления совершенствования государственного и муниципального управления.

Ключевые слова: государственное управление, муниципальное управление, управление в реальном секторе экономики, New Public Management, модернизация управления, современная концепция управления.

Управления в условиях российского федерализма

Как отмечалось ранее, современное общество для того, чтобы реализовывать свои цели имеет потребность в постоянном совершенствовании управления. Данное обстоятельство позволяет говорить о совершенствовании как о непрерывном процессе, характеризующемся совокупностью определенных действий.

Так, процесс совершенствования государственного управления представляет собой подсистему в государственном управлении с соответствующими целями, предметом, принципами и организацией, смысл которой заключается в придании государственному управлению как системному общественному явлению способности самопреобразования, саморазвития, самоулучшения.

Важную роль в налаживании указанного процесса играет целевая ориентация совершенствования государственного управления, которую можно разделить на две группы:

- внешние цели - состоят в повышении эффективности управляющих воздействий, их упорядочении и систематизации, в обеспечении адекватности объективным запросам управляемых объектов;
- внутренние цели, реализация которых предполагает совершенствование самой управляющей системы, улучшение её мобильности, рациональности, внутренней жизнедеятельности.

Сложность целей совершенствования государственного управления обуславливает использование при осуществлении всей этой работы определенных принципов, среди которых:

1. Принцип системности, определяющий охват данным процессом какой-либо крупной составной части функциональной и организационной структуры государственного управления (его подсистемы);

2. Принцип комплексности, требующий учёта многообразия элементов государственного управления, их сторон, свойств, аспектов, охвата различных факторов, средств, форм, методов и т.д., которые реально и в совокупности влияют на управленческие процессы;

3. Принцип непрерывности, исходя из которого действия по совершенствованию государственного управления должны вестись ежедневно, шаг за шагом, но неуклонно,

4. Принцип плановости, свидетельствующий о том, что цели процесса совершенствования государственного управления могут достигаться лишь путём тщательно спланированных и последовательно выполняемых действий.

Применение элементов New Public Management в государственном управлении в Российской Федерации

В большинстве стран реформы государственного управления развиваются под маркой так называемого нового государственного управления (New Public Management, или сокращенно - NPM). NPM, которому насчитывается уже более тридцати лет, подразумевает адаптацию успешных управленческих технологий бизнеса для целей управления в общественном секторе. Широкое распространение NPM связано с тем, что набор технологий и практик, объединяемых под этим названием, в значительной степени инвариантен к форме государственного устройства и может быть применен в странах с различными политическими режимами. Пожалуй, единственным условием для применимости NPM является рыночный характер экономики. В противном случае об аутсорсинге, создании механизмов квазиконкуренции, в различных формах мотивации ведомств и государственных служащих просто не приходится говорить.

Суть NPM – внедрять в государственный механизм все что можно из бизнеса, передавая частному исполнителю максимальное количество функций. Его цель – минимизация государства в экономике и сохранение его в сферах, где обществом признана целесообразность его присутствия, но там оно должно быть организовано оптимально (как бизнес). Один из экспертов в области нового государственного управления Роберт Бен определяет NPM как «коллекцию тактик и стратегий, нацеленных на преодоление неэффективности, присущей традиционной модели государственного сектора...». Согласно Гаю Питерсу, NPM основывается на принципах широкого участия институтов гражданского общества в принятии решений, гибкости, дерегулировании внутренних взаимодействий и использовании рыночных механизмов во внешних взаимодействиях. Дональд Кетл дает шесть основных характеристик NPM, таких как продуктивность, маркетингизация, ориентация на клиентов, децентрализация, ориентация на цели, заданные политиками, и отчетность по результатам.

Использование компьютеров, информационных сетей и баз данных позволяет обеспечить оперативное управление, объективный, относительно дешевый учет и контроль деятельности органов исполнительной власти, их подразделений и отдельных служащих, создать мощную информационную поддержку процессу принятия решений. То, что ранее невозможно было сделать из-за больших транзакционных издержек (например, поэтапный контроль административных процессов и отдельных служащих), теперь возможно с применением электронного документооборота и других информационных технологий (ИТ). При использовании современных ИТ бюрократические модели организации становятся конкурентоспособными в сравнении с моделями, основанными на NPM.

На пути внедрения NPM и совершенствования бюрократической организации стоит одна общая проблема, связанная с оценкой результативности. Контрактные по своей сути инструменты так же, как усовершенствованные регламенты и правила бюрократической организации, в явном или неявном виде содержат критерии результативности (в виде условий контрактов, инструкций или правил деятельности, указаний начальства). Эти критерии так же иерархичны, как и сама бюрократия. Достоверность интерпретации политических целей и критериев, адекватность им исполнительских действий характеризует качество бюрократии. Одна из главных задач административных реформ как раз и состоит в создании «понятливого» и эффективно работающего бюрократа.

В традиционной бюрократической системе основным критерием результативности служит полнота и четкость исполнения законов, правил, поскольку они выражают общественные приоритеты. В то же время законы зачастую допускают широкий выбор вариантов конкретных действий, в том числе выгодных бюрократам, а не обществу. Формирование законов прямого действия, детальных процедур и правил, согласованных с приоритетами, является необходимым условием повышения общественной полезности традиционной бюрократии. Аналогично условия контрактов в рамках NPM, сформулированные не вполне конкретно, могут не гарантировать желаемых общественных результатов. Детализация и кон-

кретизация заданий и условий их выполнения является главным признаком движения к управлению по результатам, будь то в рамках традиционной бюрократической модели или в модели NPM. С этой точки зрения противопоставление традиционной бюрократии (как системы, ориентированной на контроль затрат) и NPM (ориентированного на контроль результатов) выглядит эмоциональным и по сути не верным.

Более того, если нет уверенности в правильности определения результатов, то контракты становятся не только неэффективными, но и крайне опасными, поскольку накладывают на государство обязательства без гарантии получения ожидаемого результата. Если невозможно или очень дорого контролировать результат, более гибкая форма традиционного бюрократического управления является предпочтительной. И наоборот, чем легче измерить эффект государственной функции или услуги, тем больше шансов и смысла применять при их исполнении механизмы NPM. Именно поэтому новое государственное управление внедряется в основном на среднем и нижнем этажах административной пирамиды (агентства, учреждения, муниципалитеты), которые обеспечивают вполне ощутимый и измеримый эффект, и не распространяется на верхнем уровне (на уровне правительств, министерств), где результаты деятельности носят сложный характер, имеют множество побочных эффектов.

В тех сферах, где возможны определение и контроль результата, новое государственное управление получает преимущество за счет привлечения инициативы и ресурсов частного сектора к оказанию общественных услуг, в то время как традиционная бюрократия опирается лишь на собственные силы. NPM использует систему государственного заказа, аутсорсинга, частно-государственного партнерства, т.е. потенциал частного сектора для решения общественных задач, что позволяет гибко реагировать на изменение спроса на общественные блага и услуги. Однако расширение взаимодействия государства, в лице отдельных органов и чиновников, с частным сектором повышает опасность принятия невыгодных для общества решений, коррупции. Вероятность таких решений тем ниже, чем более детальны, открыты и прозрачны планируемые результаты, критерии и процедуры принятия решений. Таким образом, административная реформа предполагает сочетание совершенствования бюрократии, как в ее традиционном понимании, так и в контексте нового государственного управления.

В последнее пятилетие в России одновременно реализовывалось несколько направлений реформирования федерального и исполнительного уровней исполнительной власти. Наиболее значимыми среди них являются: реформы государственной службы, бюджета и бюджетного процесса, административная реформа, реформа федеративных отношений. Каждое из этих направлений реформирования содержит мероприятия, связанные как с совершенствованием традиционной бюрократической организации, так и с внедрением инструментов нового государственного управления.

Один из первых шагов по реформированию исполнительной власти в современной России был связан с аудитом государственных функций, которым в 2003 г. занималась Комиссия по административной реформе при Правительстве РФ. Ликвидация избыточных и дублирующих функций и полномочий государственных органов является известным, аксиоматичным условием повышения эффективности государства, лежащим в русле концепции нового государственного управления.

В ходе работы комиссии были проанализированы функции федеральных органов исполнительной власти и подготовлены рекомендации по сокращению избыточных и дублирующих функций (около 30% от общего числа). Однако на практике значимого сокращения государственных функций не произошло, поскольку это противоречило ведомственным интересам и даже ставило под вопрос целесообразность существования некоторых из них. Кроме того, последствия сокращения функций не были просчитаны из-за недостатка времени и экспертных ресурсов. Ликвидация излишних функций требовала широкомасштабных изменений в нормативных правовых актах, значительного времени и средств. В этих условиях отстаивать ведомственные интересы было проще, чем взять на себя ответственность за непо-

пулярные в бюрократической среде решения. В результате работа по оптимизации государственных функций не была доведена до конца, ожидания общества, и прежде всего бизнеса, по устранению административных барьеров не оправдались.

Очевидно, что оптимизация государственных функций должна быть не разовой, а постоянной задачей исполнительной власти. Ее решение может быть основано на принципах минимизации вмешательства государства в экономику, доказательства ведомствами необходимости того или иного вида деятельности.

В международной практике имеются примеры такого рода доказательных процедур. В Канаде, например, действует программа «сделай или купи», в соответствии с которой, государственные органы обязаны в ряде случаев обосновывать целесообразность самостоятельного оказания той или иной услуги в сравнении с вариантом ее покупки на рынке. Это прежде всего касается функций или услуг, обеспечивающих основную деятельность органов исполнительной власти.

Презумпция невмешательства, свойственная либеральному государству, является основанием практики аутсорсинга, частно-государственного партнерства, саморегулирования. Однако одних этих оснований недостаточно. Необходима развитая и диверсифицированная рыночная экономика, способная взять на себя выполнение ряда функций и предоставление отдельных услуг (аутсорсинг). В равной степени необходимо доверие бизнеса к государству (в случае частно-государственного партнерства), так же, как и государства к бизнесу (саморегулируемые организации).

Законодательно установленные функции органов исполнительной власти определяют их структуру. Приведению структуры органов в соответствие с типами исполняемых ими функций был посвящен первый этап административной реформы, связанный с уточнением специализации полномочий ведомств и созданием трехзвенной организационной модели: «министерства - службы - агентства»¹.

В рамках выбранной организационной модели функции выработки-политики и право-установления были сосредоточены в министерствах, функции оказания государственных услуг - в агентствах, а контроль и надзор (правоприменение) - в службах. Теоретически такая функциональная специализация позволяет избежать конфликта интересов, когда один и тот же орган планирует деятельность, исполняет и контролирует исполнение собственных планов. Аналоги такой структуры можно найти во многих странах.

Специализация органов исполнительной власти по видам функций требует выработки нового типа отношений между ними. Эти отношения могут быть построены на контрактной основе, в духе нового государственного управления, или на основе административной подчиненности, то есть традиционной бюрократической организации.

На практике в течение двух лет, прошедших после реорганизации российских правительственных органов, четкая модель их взаимодействия не сформировалась. С одной стороны, большинство федеральных агентств и служб были переданы в ведение соответствующих министерств, то есть в определенной степени оказались у них в подчинении. С другой стороны, агентства и службы сохранили статус главных распорядителей бюджетных средств (наличие самостоятельного бюджета), обрели административную автономию. Эта автономия не была дополнена контрактными, отношениями, за исключением определения для подведомственных агентств и служб показателей результатов деятельности. И не удивительно, что после утверждения новой структуры ведомств возникло множество процедурно неурегулированных ситуаций, перераставших иногда в личные конфликты руководителей ведомств и мешавших работе. Даже исполнение правительственных поручений, ответственность за которые возлагается на министерства, а реальное выполнение обеспечивается подведомственными им агентствами и службами, в ряде случаев стало проблемой, поскольку министерства

¹ Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 "«О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

не получили достаточных ни экономических, ни административных полномочий по контролю и координации работы находящихся в их ведении служб и агентств.

Созданные агентства и службы по сути стали «младшими министерствами», а не «хозрасчетными единицами», работающими на основе принципов NPM, как это принято в международной практике. Развитие системы исполнительной власти пошло по бюрократическому пути, и этот путь был закономерен. Дело в том, что большинство российских агентств и служб охватывают слишком широкие сферы ведения, и поэтому их деятельность непредметна, а значит, не может быть спланирована в терминах результатов, сбалансированных с ресурсами. Например, Федеральное агентство по промышленности организует выполнение работ по созданию авиационной техники, осуществляет ведение сводного реестра организаций оборонно-промышленного комплекса, государственного реестра контрольно-кассовой техники, ведомственного регистра ядерных материалов и др. Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека осуществляет государственный надзор за соблюдением санитарного законодательства, контроль за соблюдением законов, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей, выдает лицензии на осуществление, например, деятельности, связанной с использованием возбудителей инфекционных заболеваний. Она, кроме всего прочего, регистрирует отдельные виды продукции, представляющие потенциальную опасность для человека (кроме лекарственных средств), а также лиц, пострадавших от радиационного воздействия и подвергшихся радиационному облучению в результате чернобыльской и других радиационных катастроф и инцидентов. Федеральное агентство по культуре и кинематографии занимается кино и театрами, библиотеками и архивами, музеями и выставками.

Многопрофильность, отсутствие каких-либо элементов «хозрасчета» в довольно крупных по международным меркам российских агентствах и службах не позволяет им перейти к контрактным отношениям с курирующими их работу министерствами, внедрить формализованную оценку деятельности и бюджетирование, основанное на планируемых результатах. Несмотря на то, что эти усилия до сих пор продолжаются в рамках реформы бюджетного процесса, все больше признаков того, что рецепты NPM для многопрофильных российских агентств (служб) и тем более министерств будут непродуктивны. Без перехода к большей специализации и без расширения экономической самостоятельности не удастся не только увязать затраты с результатами (что и является бюджетированием по результатам), но даже внятно и непротиворечиво определить сами результаты.

Создание системы взаимодействий, основанных на принципах, в том числе бюджетирования по результатам, требует более специализированного организационного дизайна, сосредоточения агентств и служб на однородных видах деятельности и клиентских группах, однотипных процессах и подотраслях. Такая специализация позволит учесть мнение однородных клиентских групп, объективно формулировать плановые задания и оценивать их исполнение. С точки зрения организационной рациональности, обоснование однородных предметных областей ведения может быть предпосылкой для уточнения полномочий и структуры федеральных органов исполнительной власти.

Помимо организационных изменений, внедрение контрактной практики в сфере государственного управления требует разработки процедур и методов определения результатов деятельности, а также нормативного обоснования их стоимости.

Определение конечных показателей результатов в общественном секторе является, как известно, сложной и конфликтной задачей, связанной с выбором правил и процедур, в рамках которых эти показатели утверждаются и контролируются. При этом недостаточно определить плановые показатели – необходимо обеспечить их достижение, т.е. обосновать объем ресурсов, гарантирующий достижение показателей (выполнение планов или контрактов). Решение этой задачи и означает, собственно, переход к бюджетированию по результатам.

В рамках современной концепции бюджетного процесса, получившей широкое распространение во многих странах, планирование и контроль исполнения бюджета перемеща-

ются из области сметного планирования затрат в область детального обоснования результатов и их бюджетной стоимости. С 2004 г. Россия также пошла по пути внедрения этого подхода в форме докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования, разработки среднесрочного финансового плана, разделения бюджетов действующих и вновь принимаемых обязательств, совершенствования бюджетной классификации². Тем не менее, все еще недостаточно ясны цели и стратегия перехода от сметной модели финансирования к системе управления по результатам, то есть замены традиционного контракта (бюджет ведомства как компенсация за исполнительскую, политическую и административную лояльность) на контракт в духе NPM (бюджет ведомства как плата за общественно значимый и признанный результат).

В концепции бюджетной реформы не сказано, насколько самостоятельными в перспективе должны стать ведомства в вопросах планирования и управления финансовыми ресурсами и каким образом эта самостоятельность будет определяться. Не установлено, кто должен выступать в роли принципала при оценке деятельности ведомств и эффективности использования бюджетных ассигнований (правительство, министерства, Минфин России др.) и каковы его полномочия. Не определено, каким образом будут пересматриваться действующие бюджетные обязательства, в том числе низкоэффективные или недостаточно финансируемые в настоящий момент. Отсутствие ответов на эти вопросы не отрицает важности намеченных в концепции мероприятий, но в то же время не позволяет увидеть контуры новой финансовой модели органов исполнительной власти, основанной на бюджетировании по результатам, а значит, определить стратегию и тактику приближения к ней.

Можно сказать, что в рамках бюджетной реформы в настоящее время разрабатывается процедура планирования показателей деятельности и в меньшей степени процедура бюджетирования. Роли принципала и агента не разделяются. Тем самым речь скорее идет о развитии традиционного бюрократического подхода, чем о внедрении механизмов нового государственного управления.

Индикаторы результативности, устанавливаемые в докладах о результатах и основных направлениях деятельности российских субъектов бюджетного планирования, определяются самими органами исполнительной власти и лишь в незначительной степени учитывают мнения их клиентов и общественные приоритеты. Процедура обсуждения этих показателей и принятия решения по ним законодательно не установлена, полномочия рабочих групп, рассматривающих доклады, не определены. В результате одна из главных процедур NPM - определение показателей результатов и результативности - оказалась на периферии традиционных административно-управленческих процессов ведомств, стала экзотическим добавлением к ним.

В итоге цели, задачи, программы и показатели, фиксируемые в докладах о результатах и основных направлениях деятельности федеральных органов исполнительной власти, не играют той роли в годовом и среднесрочном бюджетном планировании, которая свойственна развитым моделям бюджетирования по результатам. Подготовка докладов и их защита не встроены в бюджетный процесс и протекают параллельно с ним. Решения по распределению бюджетных ассигнований принимаются не на основе докладов.

Концептуально не проработаны механизмы конкурентного распределения ресурсов по ведомственным программам, а также стимулирования достижения установленных в них плановых заданий. Неясны процедуры корректировки планов и бюджетов при существенном изменении приоритетов, ресурсных ограничений, рисков неисполнения намеченных программ и прочее. Идеи бюджетирования по результатам проще реализовать в тех типах органов исполнительной власти, для которых характерно преобладание локализуемых эффектов, наличие взаимодействий с гражданами и юридическими лицами, связанных с реализацией их законных прав и обязанностей, т.е. в агентствах и службах. Идентификация «бенефициаров» таких взаимодействий позволяет организовать обратную связь и тем самым объ-

² О мерах по повышению результативности бюджетных расходов: постан. Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249//СЗ РФ. 2004. № 22. С. 2180.

ективно определять результаты деятельности. Однако и в этом случае, как отмечалось ранее, деятельность агентств и служб должна быть достаточно специализирована, чтобы обеспечить возможность однородной оценки. В противном случае придется столкнуться с рационально не разрешимой в рамках административного процесса задачей - необходимостью сравнения разнокачественных эффектов деятельности. На практике решение подобной задачи почти всегда остается на усмотрение бюрократов.

Именно поэтому в министерствах инструменты NPM изначально могут быть применимы в очень малой степени, поскольку эти органы занимаются не точечными взаимодействиями с отдельными клиентами с понятными эффектами, а созданием общей среды - разработкой политики и нормативно - правовым регулированием подведомственных сфер. Результат их деятельности имеет долгосрочный, ярко выраженный общественный характер. Полноценно выразить его набором индикаторов невозможно, поскольку этот результат связан с трудно измеряемыми и гораздо более масштабными, чем в случае агентств и служб, побочными эффектами и в большей степени отражает влияние других властных институтов и различных экзогенных факторов. Таким образом, универсальный подход к разработке систем управления по результатам для разных типов органов не является обоснованным. В одном случае он приведет к избыточной и искажающей реальную ситуацию детализации плановых заданий, а в другом случае - к недостаточной их регламентации и конкретизации.

Библиографический список

1. **Морозова, Г.А.** Управление современной организацией / Г.А. Морозова. – Н.Новгород: Изд-во НИУ - филиала РАНХиГС, 2013. –118 с.
2. **Лапаев, Д.Н.** Методологические аспекты государственного и корпоративного управления: монография / Д.Н. Лапаев, В.П. Кузнецов, Г.А. Морозова; Нижегород. гос. техн. ун-т им. Р.Е. Алексеева. – Нижний Новгород, 2013. – 255 с.

*Дата поступления
в редакцию 21.01.2014*

G.A. Morozova

THE IMPROVEMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION

The Nizhny Novgorod Institute of economics and management-a branch of the RANHiGS

A technique of New Public Management in order to improve the State and municipal administration. The use of approaches, methods, techniques, technologies, management, developed in the real sector of the economy in the area of State and municipal management. Result of research is the concept of using methods, approaches, methods, technology management, developed in the real sector of the economy in the area of State and municipal management.

Conclusions based on the concept of using methods of the directions of improvement of State and municipal management.

Key words: governance, municipal management, management in the real sector of the economy, New Public Management, modernization of management, modern management concept.