

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

А.С. Калгин

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА
И АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ЦЕННОСТИ:
АНАЛИЗ РЕФОРМ В РУСЛЕ НОВОГО
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Препринт WP8/2014/05

Серия WP8

Государственное
и муниципальное управление

Москва
2014

Редакторы серии WP8
«Государственное и муниципальное управление»
А.В. Клименко, А.Г. Барабашиев

Калгин, А. С.

Административная реформа и административные ценности: анализ реформ в русле Нового государственного управления [Электронный ресурс] : препринт WP8/2014/05 / А. С. Калгин ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2014. – (Серия WP8 «Государственное и муниципальное управление»). – 22 с.

В данной работе делается попытка охарактеризовать мероприятия административной реформы РФ, используя модель «групп административных ценностей» [Hood, 1991], выявить отклонения от классической западной модели Нового государственного управления (НГУ) и объяснить их причины. Делается вывод о том, что классическая модель НГУ предполагает существование прочного «фундамента», включающего сформированную корпоративную этику государственных служащих, механизмы гражданского контроля бюрократии и прозрачности государственного сектора. Классические меры НГУ направлены на то, чтобы дополнить эти традиционные свойства качественного государственного управления признаками хорошего бизнеса: экономичностью, эффективностью, результативностью, креативностью, инновативностью и проч. Российская специфика заключается в том, что фундамент качественного государственного управления ещё не заложен, а потому меры НГУ в их чистом виде для российского государственного сектора являются преждевременными. Спрос на них «снизу» не сформирован, поэтому попытки насадить их «сверху» оказываются неудачными. Анализируя результаты реализации Административной реформы за 2005–2010 гг., автор делает вывод о том, что направления, служащие созданию «фундамента» (такие как регламентация и информационная открытость), внедрялись успешнее, чем направления из арсенала классического НГУ (управление по результатам). В случае последних дело ограничилось имитацией реформ.

Калгин А.С. – преподаватель кафедры теории и практики государственного управления; департамент государственного и муниципального управления факультета социальных наук Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

Данное научное исследование (№ 14-05-0009) выполнено при поддержке Программы «Научный фонд НИУ ВШЭ» в 2014 г.

**Препринты Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики» размещаются по адресу: <http://www.hse.ru/org/hse/wp>**

© Калгин А. С., 2014
© Оформление. Издательский дом
Высшей школы экономики, 2014

Введение

Более десяти лет прошло с момента начала в России административной реформы, основными направлениями которой стали внедрение механизмов управления по результатам, регламентация и стандартизация, устранение избыточных и дублирующих функций органов исполнительной власти и повышение открытости и прозрачности органов исполнительной власти [Клименко, 2014]. Не все направления были реализованы одинаково успешно. В то время как в рамках одних направлений были достигнуты значительные успехи (регламентация, информационная открытость), потенциал других остался не до конца реализованным (управление по результатам). Концепция административной реформы 2006–2010 гг. представляла собой набор разнородных инициатив, направленных на реформирование различных аспектов государственной службы. Сравнительный анализ достигнутых успехов по разным направлениям позволит охарактеризовать современное состояние исполнительной власти и сформулировать наиболее эффективные пути дальнейшего реформирования. Работа структурирована следующим образом: сначала обсуждаются две типологии реформирования государственного сектора – типология групп административных ценностей Кристофера Худа и типология методов реформирования Майкла Барбера. Далее делается попытка совместить эти две теоретических модели для объяснения разницы в достигнутых результатах разных направлений административной реформы в России. Обсуждается специфика российской ситуации. В заключении обсуждаются наиболее актуальные пути дальнейшего реформирования государственного сектора.

Группы административных ценностей

Кристофер Худ [Hood, 1991] выделяет три «группы административных ценностей», которые традиционно присутствуют в дебатах о реформах государственного управления. Он определяет административные ценности следующим образом: «Административные ценности... это относительно узкие понятия о “хорошем управлении”, а не более широкие идеи о надлежащей роли государства в обществе» [Ibid., p. 10]. Таким образом, они отделяются от политических ценностей. Административные системы могут быть настроены таким образом, чтобы развивать различные группы политических ценностей. Например, «равенство может быть ценностью, на реализацию которой может быть настроен программно-целевой метод управления, использующий механизмы управления по результатам». Система индикаторов может быть настроена таким образом, чтобы

акцентировать внимание государственных служащих на целях развития гражданского участия, демократических процедур и равноправия граждан.

Худ выделяет три «семьи» или «группы» административных ценностей: сигма (σ), тета (θ) и лямбда (λ): «ценности семьи “сигма” связаны с такими понятиями, как экономия и бережливость; семья “тета” связана с понятиями честности, открытости, прозрачности, семья “лямбда” – с понятиями безопасности и надежности». Акцент на каждой из этих групп ценностей определяет сущность реформ государственного управления [Hood, 1991, p. 10].

Лямбда-ценности

«Если в центре внимания оказываются лямбда-ценности, то основными приоритетами становятся надёжность, устойчивость, безопасность, способность противостоять кризисам. Классическими инициативами, направленными на развитие лямбда-ценностей, являются поддержание высокого уровня запасов, дублирование систем, создание резервных мощностей» [Ibid., p. 14].

Тета-ценности

«Если в центре внимания оказываются тета-ценности, то целью реформ становится повышение прозрачности, открытости, честности и подотчетности. Усилия направляются на то, чтобы не допустить “захвата” государственных организаций нерепрезентативными группами интересов, искоренение произвола чиновников». Классическими системами, развивающими тета-ценности, являются, например, механизмы отзыва избранных представителей, обязательные публичные консультации перед принятием законодательных актов, создание независимых антикоррупционных ведомств, законы об открытости информации и требования подотчётности чиновников [Ibid., p. 13]. Худ отмечает, «когда честность становится первым приоритетом, реформы фокусируются на развитии процессного контроля, а не контроля результативности». «Акцент смещается с количественных показателей результативности на контроль прозрачности процесса выполнения государственных функций» [Ibid., p. 13].

Сигма-ценности

«Если в реформах акцентируются сигма-ценности, то внимание фокусируется на сокращении затрат, избегании появления излишков и неэффективности. Типичными примерами реформ, направленными на развитие сигма-ценностей, являются такие инициативы, как “поставка точно в срок” (just-in-time), оплата по результатам (performance pay) и реинжиниринг бизнес-процессов с целью выявления и сокращения избыточных издержек» [Ibid., p. 12].

Иерархия ценностей

Обсуждая совместимость различных типов ценностей, Худ отмечает, что между ними могут существовать пересечения. Так, например, «отсутствие честности может приводить к раздуванию затрат и вести к катастрофам» [ibid]. Однако «трудно учесть все типы ценностей одновременно» [ibid].

Между семьями ценностей существует потенциальный конфликт. Так, управление по результатам подразумевает смещение фокуса внимания с контроля качества процессов на результативность. В рамках инициатив Нового государственного управления предлагается передавать больше прав управляющим на местах, снижая процессный контроль. Напротив, тета-ценности подразумевают повышенное внимание к контролю качества процессов. Реформы по развитию лямбда-ценностей могут противоречить принципам экономии и бережливости, так как требуют создания дублирующих систем и резервных мощностей.

Худ определяет лямбда- и тета-ценности как фундамент (capital base) традиционной бюрократии, в то время как сигма-ценности являются прерогативой реформ в духе Нового государственного управления. Иерархия ценностей может быть представлена в виде пирамиды (рис. 1).

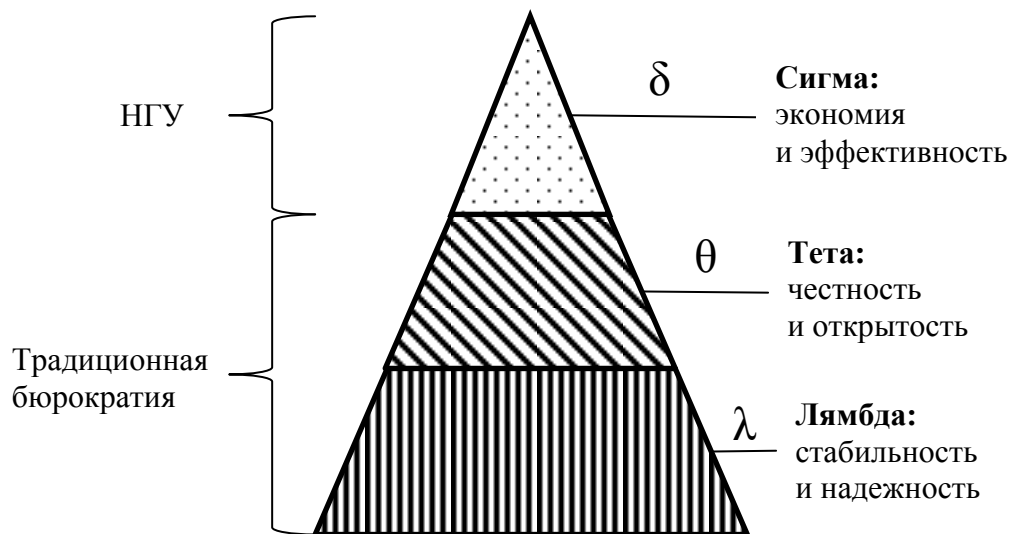


Рис. 1. Иерархия административных ценностей (основано на [Hood, 1991])

Фундаментальные ценности и традиционная бюрократия

В качестве фундамента (“capital base”) Худ определяет сочетание «традиционных бюрократических ценностей» – лямбда-ценностей (надежность, устойчивость, безопасность) и тета-ценностей (честность, законность, прозрачность). Эти ценности вырабатываются в бюрократии традиционного типа. Основной добродетелью государственного служащего в традиционном понимании является, во-первых, забота об исполнении служебных

обязанностей, о бесперебойном делопроизводстве, устойчивом и надежном исполнении поручений. Во-вторых, корпоративная этика, включающая усвоенные нормы информационной открытости, подотчётности, прозрачности, честности и законности. Хороший чиновник является хорошим исполнителем – честным, добросовестным и ответственным. Именно эти качества необходимы для функционирования классической бюрократической вертикали [Hood, 1991].

Новое государственное управление

Административная доктрина Нового государственного управления подразумевает, что реформы по совершенствованию государственного аппарата осуществляются в условиях, когда лямбда- и тета-ценности уже сформированы: «Новое государственное управление – это доктрина, основными целями которой являются экономия и эффективность. Реформы в духе НГУ могут быть не в состоянии обеспечить прозрачность и надежность государственного аппарата. Можно рассматривать НГУ как выражение в основном сигма-ценностей. Сильными сторонами механизмов НГУ является сокращение издержек и производство большого количества услуг с меньшими затратами ресурсов» [Ibid., p. 15]. Исследователи государственного управления высказывают опасения относительно того, что реформы в духе НГУ могут упускать из виду развитие таких фундаментальных ценностей, как прозрачность, честность, этичность и надежность. Худ отмечает, что «то, насколько реформы в духе НГУ могут привести к эрозии традиционных бюрократических ценностей, остаётся открытым вопросом» [Ibid., p. 16].

Доктрина Нового государственного управления была сформирована в условиях развитых западных демократий в ответ на определенные вызовы, с которыми столкнулось государство в 1980–1990-х годах. НГУ зародилось в условиях развитого гражданского общества и сформировавшегося среднего класса, способного осуществлять эффективный контроль за действиями государства через функционирующие демократические механизмы [Ibid., p. 7]. Таким образом, НГУ подразумевает, что государственный сектор функционирует надежно, прозрачен и подконтролен гражданскому обществу. В центре реформ НГУ – стремление повысить эффективность, более экономно тратить ресурсы, т.е. развивать сигма-ценности.

В то же время в странах Восточной Европы такого фундамента заложено не было, поэтому реформы в духе НГУ потенциально могли столкнуться с трудностями, которых не возникало в их родном контексте. Худ в начале 1990-х годов предсказывал, что реализация реформ в духе НГУ в Восточной Европе может натолкнуться на отсутствие крепкого фундамента из сформированных лямбда- и тета-ценностей в государственном секторе.

Клонирование практик НГУ в новом контексте могло быть проблематичным, потому что приоритетом для стран Восточной Европы могли быть реформы, развивающие традиционные ценности – надежность и прозрачность государственного сектора.

Предсказания Худа о потенциальных проблемах внедрения НГУ в странах Восточной Европы делались в начале 1990-х годов, на заре эры популярности НГУ. Десятилетие спустя другие исследователи подтвердили обоснованность высказанных опасений. Barret [2004, p. 261] предостерегает против предоставления управленцам слишком большой свободы действий, потому что снятие традиционных ограничений на деятельность государственных служащих может вести к эрозии традиционной бюрократической этики. Исследователь отмечает, что одним из способов восстановления традиционных ценностей бюрократии могут быть формализованные кодексы этики. Barret [Ibid., p. 261] подчёркивает, что в 2000-х годах, в эпоху доминирования НГУ, актуальным вновь стало развитие таких традиционных ценностей, как прозрачность, подотчётность и этичность государственной службы.

В следующем разделе делается попытка совместить две типологии – типологию административных ценностей Худа и типологию методов реформирования государственного сектора Майкла Барбера. Совмещение этих типологий позволяет получить теоретическую модель, пригодную для объяснения успехов и неудач осуществления тех или иных реформ в российском контексте.

Барбер о качестве сервисов и отношении потребителей

Майкл Барбер – советник премьер-министра Великобритании Энтони Блэра по повышению результативности государственного сектора – опубликовал книгу «Приказано добиться результата», в которой выделил четыре уровня качества государственной услуги, определяющих отношение к ней потребителей [Barber, 2007, p. 238]. Четырём уровням качества (неудовлетворительное, удовлетворительное, хорошее, отличное), по мнению Барбера, соответствуют четыре типа отношения потребителей: избегание, критика, использование, доверие. Задачей реформы государственного управления, по Барберу, является совершенствование государственных услуг и повышение их качества до отличного. Для того чтобы добиться перехода качества услуги на новый уровень, необходимо учитывать как отношение потребителей, так и отношение к услуге государственных служащих. Вовлекать в совершенствование услуги потребителей, которые всеми силами избегают необходимости пользоваться услугой, бесполезно. Требовать от государственных служащих проявлять инициативу и креативность в обстановке, когда базовые проблемы предоставления услуги не решены, также бессмысленно. В связи с этим Барбер предлагает

типологию методов реформирования, соответствующих различному базовому уровню качества услуг.

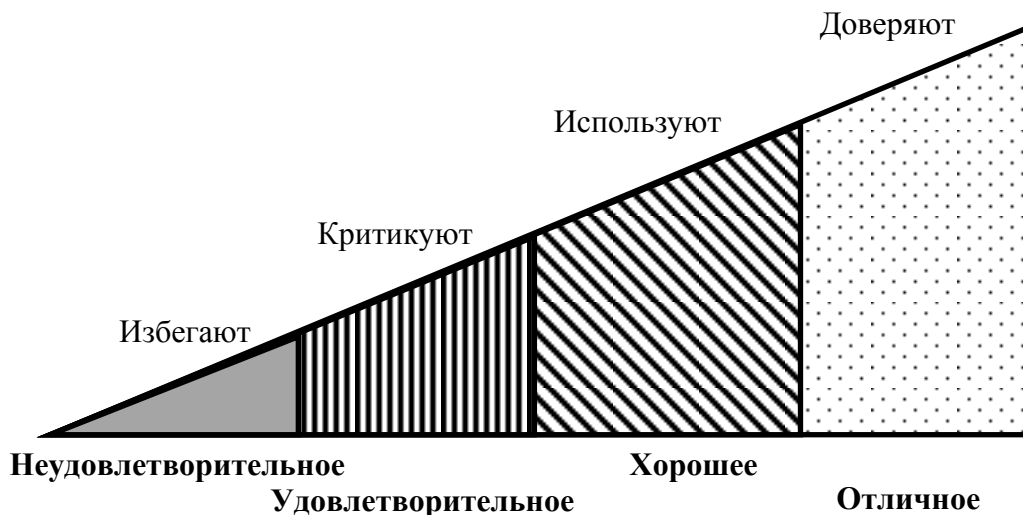


Рис. 2. Отношение граждан к государственным услугам разного качества [Barber, 2007, p. 238]

Типология методов управления

Барбер увязывает уровень качества услуг с методом управления, подходящим для того, чтобы повысить этот уровень (рис. 3). Барбер выделяет три подхода к реформированию государственных услуг: «директивное управление», «квазирынки» и «децентрализация и прозрачность».

Директивное управление

Наиболее эффективным методом перехода от неудовлетворительного качества к удовлетворительному является директивное управление и жесткий контроль. Этот метод позволяет быстро достичь заметных результатов и ощутимо повысить качество услуг. Типичным примером такого метода управления является армия. Для такого метода управления характерны регламентация, ответственность за исполнение поручений, строгая иерархия. Данный тип управления можно назвать «милитаризмом». Введение элементов милитаризма в государственную службу позволяет навести порядок и перейти от неудовлетворительного качества предоставления услуги к удовлетворительному. Однако потенциал этого метода, по Барберу, на этом исчерпывается. Добиться хорошего и отличного качества такими методами невозможно:

«...директивным методом управления невозможно добиться “хорошего” и “отличного” качества услуг... Нельзя приказывать предоставлять отличные услуги; провайдеры должны сами быть заинтересованы в этом» [Barber, 2007, p. 337].

Основным недостатком директивного управления является то, что этот метод не обеспечивает устойчивого развития (unsustainable). Для того чтобы система функционировала при директивном методе управления, необходимо постоянное личное внимание руководства, включение «ручного режима» в случае, когда какая-либо функция не выполняется надлежащим образом. Для агентов отсутствуют стимулы к проявлению инициативы. Инициатива приходит сверху, агентам отводится роль исполнителей. Однако инициатива агентов является ресурсом, который может быть использован. На это направлены два других метода управления: «квазирынки» и «децентрализация и прозрачность» [Barber, 2007, p. 337].

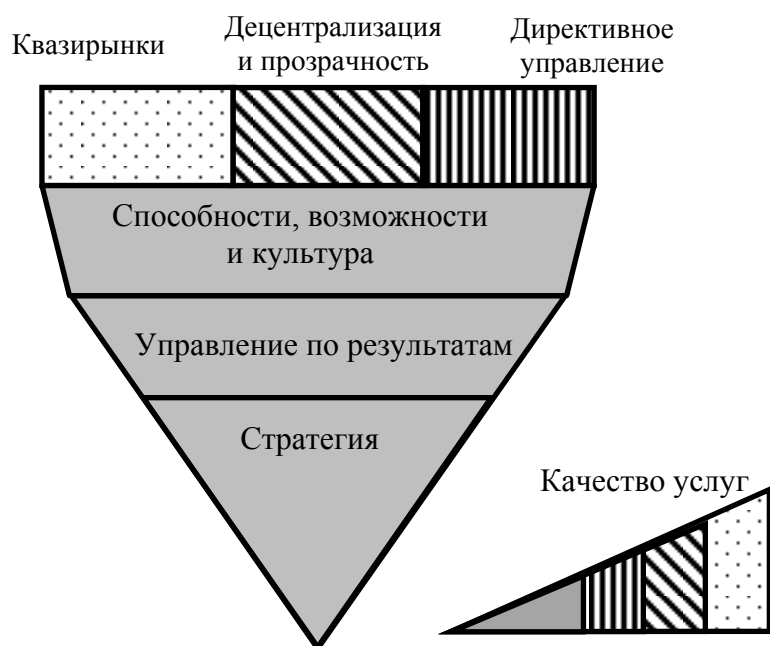


Рис. 1. Типология методов реформирования государственных услуг [Barber, 2007, p. 336]

Квазирынки

Вторым методом управления, позволяющим добиться повышения качества услуг до хорошего и отличного, Барбер видит механизм квазирынков. Целью этого метода является высвобождение инициативы агентов и использование её для запуска процесса устойчивого улучшения качества услуг. Целью является переход от неустойчивого развития, требующего постоянного стимулирования сверху, к устойчивому самодовлеющему развитию:

Инновации должны создаваться самоподдерживающимися системами.

Тони Блэр, цитируется по [Barber, 2007, p. 337]

Элементами для создания квазирынков являются возможность выбора для потребителей и конкуренция для производителей услуг. Применить этот метод становится возможным тогда, когда потребители переходят от избегания к критике и использованию государственных услуг. В этом случае они могут быть вовлечены в механизм совершенствования услуг. Это возможно, когда уровень качества был поднят до удовлетворительного. Так же и конкуренция между производителями услуги может начаться лишь тогда, когда существует заинтересованность производителя в предоставлении услуги. Такая заинтересованность в условиях рынка обеспечивается мотивом прибыли. В государственном секторе она может быть обеспечена через механизм управления по результатам: премирования, рейтингования и поощрение лидеров. Барбер выделяет условия, позволяющие применить этот подход: пользователи должны иметь возможность выбора, должны существовать независимые производители, параметры услуги должны иметь возможность варьироваться в определённых пределах. В качестве примера Барбер приводит сферы образования и здравоохранения, где эти условия могут быть созданы. Родители могут выбирать школу, наиболее подходящую их ребёнку, школы могут предоставлять различный набор услуг, содержание образовательной услуги может варьироваться в установленных рамках. Механизмами реализации этого подхода являются рейтинги организаций (league tables), ваучеры, позволяющие потребителям выбирать поставщика услуги, премирование лидеров и предоставление организациям управленческой свободы в сфере их компетенции.

Необходимым условием применения этого подхода является государственный контроль, обеспечивающий равенство прав доступа потребителей к услуге. Как и рыночная экономика, квазирыночный механизм потенциально ведёт к росту неравенства и расслоения организаций по уровню качества – лучшие становятся лучше, а худшие хуже. Необходимы механизмы регулирования, существование которых и отличает «квазирынки» от свободных рынков [Barber, 2007, p. 338].

Децентрализация и прозрачность

Третьим подходом к повышению качества государственных услуг является «децентрализация и прозрачность» (devolution and transparency). Этот подход может использоваться в тех случаях, когда использование квазирынков невозможно ввиду того, что не удовлетворяются требуемые этим подходом условия. Если невозможно предоставить пользователям услуги возможность выбора поставщика (например, в случае с полицией), то конкуренция между организациями может быть создана искусственно. При таком подходе определяются ключевые показатели результативности, данные о достигнутых значениях публикуются и используются для поощрения руководства наиболее успешных организаций.

Прозрачность сочетается с управленческой свободой, что позволяет высвободить творческую энергию и инициативу руководства и сотрудников государственных учреждений. Этот метод позволяет создать систему, которая сочетает в себе централизованное целеполагание и распределённую управленческую инициативу. Он успешно использовался в США при реформировании полиции Нью-Йорка, а также в системе тюрем в Великобритании [Barber, 2007, p. 339].

Сочетание методов управления

Barber [Ibid., p. 339] отмечает, что все три подхода могут комбинироваться и использоваться совместно. Например, в зависимости от качества работы конкретной школы её руководство может быть либо наделено управленческой свободой, либо быть объектом директивного управления. Финансирование может распределяться в зависимости от выбора родителями той или иной школы (квазирынки), а руководство школ может быть наделено полномочиями по самостоятельному распределению бюджетных средств, при этом результаты работы школы могут публиковаться и на их основе могут приниматься решения о поощрениях или санкциях (децентрализация и прозрачность) [Ibid., p. 339].

Соответствие ценностей и управленческих подходов

Между группами управленческих ценностей (рис. 1) [Hood, 1991] и управленческими подходами (рис. 3) [Barber, 2007] может быть установлено соответствие (рис. 4). Метод и соответствующая ему группа ценностей обозначены одинаковой штриховкой.

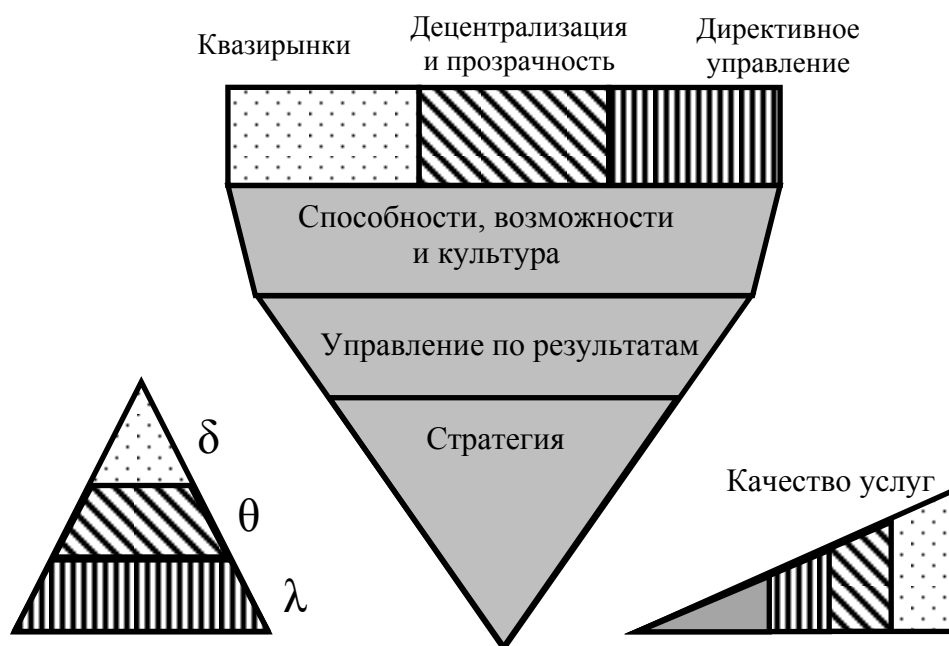


Рис. 2. Соответствие управленческих ценностей и методов управления

Директивное управление направлено в первую очередь на создание надёжно функционирующего процесса. При этом соображения экономии и открытости не являются первостепенными. Первостепенной задачей является наведение порядка. На первом плане при этом стоят лямбда-ценности: надёжность, бесперебойная работа, устойчивость к кризисам.

Когда эти минимальные условия созданы, и надёжная работа обеспечена, может быть предпринято дальнейшее совершенствование. Однако бессмысленно пытаться добиться экономии и эффективности и усовершенствовать этические нормы служащих, чья деятельность находится под постоянной угрозой перебоев, кризисов и чрезвычайных ситуаций. Модернизировать можно только работающий механизм, а не рассыпающуюся от старости грудку деталей. Прочно установленные лямбда-ценности являются необходимым, но недостаточным условием дальнейшего совершенствования государственных услуг.

Вторым ключевым условием применения более сложных методов управления являются усвоенные государственными служащими тета-ценности: добросовестность, служебная этика, законность. Оба оставшихся метода предполагают наделение руководителей и сотрудников государственных организаций определенной степенью управленческой свободы. Предполагается, что эта свобода будет использована для реализации инициатив и инноваций, направленных на совершенствование работы организации. Это позволит наиболее активным сотрудникам улучшить показатели работы своих организаций и получить поощрения, предусмотренные либо системой квазирынков, либо системой децентрализации и прозрачности. Если же эти ценности не усвоены государственными служащими, дополнительная свобода в распоряжении ресурсами будет использована для посторонних целей, в том числе для личного обогащения всевозможными способами. В случае, если тета-ценности не усвоены, применение этих методов преждевременно.

Принимая тета-ценности (добросовестность государственных служащих) за данность, оба оставшихся метода фокусируются на внедрении и развитии сигма-ценностей: эффективности, экономии и результативности. Наиболее прямым путём к установлению этих добродетелей является конкуренция. Оба метода полагаются на неё, но используют для её создания разные источники.

При использовании метода квазирынков силой, побуждающей производителей услуг конкурировать, является воля и выбор пользователей услуг. При использовании механизма децентрализации и контроля воля и выбор исходят от регулятора – вышестоящей организации, устанавливающий правила игры через систему целей, индикаторов и поощрений.

Hood [1991] отмечает, что чрезмерный перекоп в сторону сигма-ценностей и избыточное заимствование управленческих моделей из частного сектора может разрушать тот фундамент из тета- и лямбда-ценностей, который закладывает традиционная «милитаризованная» бюрократия. Чрезмерная экономия и ориентация на измеряемую эффективность могут вести к «близорукости», сужению горизонта планирования, игнорированию процедурных требований, перераспределению власти к управленцам и снижению роли демократических институтов контроля. Потенциально корпоративные методы управления могут вести к превращению государства в корпорацию. Таким образом, вершина пирамиды управленческих ценностей (сигма) может оказаться чрезмерно тяжелой для её фундамента.

Российская ситуация

Реформы государственного управления в России могут быть рассмотрены сквозь призму описанных теоретических моделей. Характеристика предпринимаемых в России инициатив по реформированию государственного управления с использованием описанных теоретических моделей позволит объяснить, почему некоторые реформаторские инициативы достигли значительных успехов (регламентация), в то время как другие свелись к номинальным заявлениям и формальным мероприятиям (управление по результатам).

Направления административной реформы 2005–2010 гг. включали в себя инициативы, которые могут быть классифицированы по приоритетным ценностям, на развитие которых они были направлены. Возможным объяснением успеха одних направлений и неудачи других может быть рассогласование между «спросом» и «предложением» на реформы. Вряд ли можно ожидать успешного внедрения электронного документооборота там, где отсутствует электричество. Не стоит ждать успехов от децентрализации, если не усвоены базовые принципы этики государственных служащих. Информационная открытость и гражданское участие вряд ли приведут к улучшению услуг, если отсутствуют гражданское общество и демократическая культура.

Представляется, что многие инициативы Концепции административной реформы 2005–2010 гг. были сформированы без достаточного учёта реального контекста, в котором их предстояло реализовывать. Многие из этих предложений внешне копируют западные приёмы Нового государственного управления – по форме и названию, если не по содержанию: программно-целевое управление, управление по результатам, бюджетирование, ориентированное на результат, и другие инициативы. Однако предложения по проведению этих реформ не базируются на анализе существующей ситуации. Возможно, существующий уровень качества требует не методов управления по результатам (предполагающих

наделение государственных служащих управленческой свободой и определенным «произволом»), а методов директивного управления.

Результаты реализации Концепции административной реформы 2005–2010 гг. подтверждают это предположение. Основные достижения, о которых упоминают авторы и исполнители реформы, берутся из направления «Внедрение административных регламентов». Регламентация является ключевым элементом директивного управления. Очевидно, в случае с этой инициативой «спрос» и «предложение» на реформы совпали. Именно регламентация оказалась тем методом управления, который наиболее органично вписался в существующую систему государственного управления.

Другие инициативы оказались преждевременными, почва для них, возможно, ещё не подготовлена, преждевременными являются попытки внести элемент гражданского участия, не готовы и государственные организации к конкуренции за потребителя и отношению к заявителю, как к клиенту.

Внедрение управления по результатам на региональном уровне

Недавние исследования показывают, что в процессе внедрения механизмов УПР в рамках административной реформы возникли серьёзные сложности. Калгин [2012] отмечает, что государственные служащие скептически относятся к полезности показателей результативности. Опрошенные в этом исследовании сотрудники органов исполнительной власти указывали на то, что показатели результативности не связаны с процессом бюджетирования. Респонденты также отмечали, что чрезмерное количество индикаторов результативности затрудняет работу с системой УПР, а чрезмерный объём собираемой статистики (часто достаточно низкого качества) превышает возможности государственных служащих по эффективному использованию информации. Kalgin [2014] исследовал массив данных о результативности, собранный Министерством регионального развития за период 2007–2011 гг. и обнаружил признаки манипуляции данными.

Малков [2010] в обширном исследовании практики управления по результатам, указывает на неэффективность существующих в настоящее время процедур УПР:

«...процесс развития системы УПР достиг точки, в которой сама идея результативности и эффективности государственного управления находится на грани кризиса, так как используемые процедуры в большинстве случаев носят ритуальный и символический характер, а действительные попытки связать управление по результатам с принятием ресурсных решений сталкиваются с сопротивлением финансовых органов, которые не готовы брать на себя ответственность и риски,

связанные с масштабными изменениями механизмов принятия решений в бюджетной и финансовой сферах (курсив мой. – А. К.)

Хабаев [2010] в анализе практики использования ДРОНДов отмечает, что процедуры УПР вырождаются в пустую бюрократическую формальность:

«Отсутствие отлаженной процедуры распределения и взаимоувязки расходов с целями, задачами и программами приводит к тому, что субъекты бюджетного планирования по-прежнему сначала в течение года осуществляют деятельность в рамках своей компетенции, а затем уже в ходе подготовки ДРОНДов стараются вписать выполненные мероприятия в определенные докладом цели, задачи и показатели. Очевидно, что организованное таким образом бюджетирование как способ финансового планирования малоэффективно».

Сравнение УПР с процессом регламентации государственных функций

Клименко и Жулин [2009] отмечают, что внедрение административных регламентов занимало центральное место в программе административной реформы. Январев и Семионова [2009а] в результате опроса государственных служащих установили связь между внедрением административных регламентов и повышением качества государственных услуг. Нарышкин [2007] отмечает, что разработка административных регламентов стала, «пожалуй, наиболее интенсивно развивающимся направлением административной реформы».

Административные регламенты направлены на повышение прозрачности деятельности органов исполнительной власти, на повышение подотчётности путём чёткого закрепления ответственности за различные этапы предоставления государственных услуг за конкретными государственными служащими. Клименко и Жулин [2009] отмечают, что практика внедрения административных регламентов основывается на двух принципах – на модели «идеального бюрократа» М. Вебера, в рамках которой чиновник обязан соблюдать жёсткие формальные правила, и концепции управления по результатам, «ориентирующей на достижение качественных стандартов государственных услуг» [Клименко, Жулин 2009, с. 123]. В то же время авторы отмечают, что для России наиболее актуальным является именно принцип жесткого закрепления ответственности:

«Для стран со сложившейся правовой и административной культурой идея регламентации, возможно, не столь актуальна, как для России, где слабы традиции служения государственных институтов обществу, нет устойчивых механизмов ориентации деятельности государственных организаций на общественные потребности. В этих условиях необходима исчерпывающая и жесткая формулировка

государственных обязательств, что собственно и предполагается сделать в форме регламентов» [Клименко, Жулин, 2009, с. 124].

В свете концепции Худа о группах административных ценностей процедуры регламентации можно охарактеризовать как пример развития тета- и сигма-ценностей. С одной стороны, регламентация создаёт условия для прозрачности и подотчётности, с другой стороны, формализация процесса позволяет проводить реинжиниринг процессов с целью сокращения издержек и повышения эффективности. Возможно, именно такая комбинация соответствует запросу и возможностям для реформирования современной государственной службы, так как внедрение административных регламентов получило широкую поддержку и распространение [Жулин, Иванова, 2008; Январев, Семионова, 2009а, 2009б]. Административные регламенты – это пример процессного контроля, внедрение которого направлено на повышение стандартов услуг, подотчётности и прозрачности. Кроме того, административные регламенты решают также и задачу упорядочения межведомственного взаимодействия и наведения порядка в процессах предоставления услуг, что можно отнести также к группе лямбда-ценностей. Клименко [2014] отмечает, что именно функция административных регламентов по повышению прозрачности была наиболее успешно реализована (тета), в то время как их потенциал в упрощении административных процедур (сигма) был реализован не до конца:

«Принятые административные регламенты сделали бюрократию более прозрачной и уточнили меру её ответственности, но не до конца реализовали потенциал упрощения административных процедур, особенно в межведомственных вопросах [Клименко, 2014].

Сравнивая успешность реализации двух направлений административной реформы – направления УПР и направления регламентации – можно заключить, что большие успехи были достигнуты в рамках направления регламентации государственных услуг, в то время как механизмы УПР выродились в «символические» и «ритуальные» процедуры.

Повышение прозрачности

Другим важным направлением последних инициатив в сфере реформирования государственной службы являются реформы, прямо направленные на повышение открытости деятельности органов государственной власти. Такими инициативами являются «Открытое правительство», «Открытые данные», «Открытый бюджет». Данные инициативы реализуются на всех уровнях государственной власти. Эти реформы направлены на развитие тета-ценностей прозрачности, подотчётности и открытости. По всей видимости, появление

этих реформ вызвано специфическими трудностями, с которыми сталкиваются в России инициативы по повышению качества государственного управления. Низкая прозрачность – отличительная черта российской бюрократии, унаследованная от Советского Союза, когда целью чиновников была не работа в интересах граждан, а предугадывание желаний высокого начальства [Barabashev, Straussman, 2007].

Эти реформы также достигли значительных успехов, о чём свидетельствует рост гражданской активности по контролю над деятельностью чиновников, ставшей возможной после внедрения этих реформ. Проекты на основе открытых данных включают фонд по борьбе с коррупцией Алексея Навального, приложение «Активный гражданин» правительства Москвы и другие инициативы, которые привлекли внимание значительного количества граждан. Реформы по повышению открытости реализуются и в области политики, например, программа видеонаблюдения на выборах.

Другим важным направлением по развитию тета-ценностей открытости и прозрачности являются реформы по внедрению электронных государственных услуг.

Внедрение УПР директивным методом

Рассмотрим теперь методы внедрения механизмов УПР, использовавшиеся в российской практике. В российской практике внедрение механизмов управления по результатам осуществлялось в директивном порядке. Основными механизмами УПР в российской практике были ДРОНДы, показатели оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Федерации (Указы президента № 825 и № 1199), и показатели результативности деятельности органов местного самоуправления (Указ президента № 607). Все эти инструменты внедрялись в директивном порядке по указанию федеральных властей. Калгин [2012] исследовал практику управления по результатам на уровне субъектов Федерации. Автор приводит следующие высказывания государственных служащих, характеризующие процесс внедрения механизмов УПР:

«Регион никак не вовлечен в формирование списка показателей. Нас никто не спрашивал, когда версталась методика Минрегиона, нас никто не спрашивал, когда структуру ДРОНДов разрабатывали. ДРОНД спускается сверху и все» [Калгин, 2012, с. 53].

Другой респондент охарактеризовал процесс внедрения индикаторов результативности следующим образом:

«Они, наверное, взяли эти показатели из Европы, переделали под российскую действительность и выпустили. А вы мучайтесь, как хотите» [Калгин, 2012, с. 54].

Не замедлили сказаться и последствия такого метода реализации реформы. Поддержка снизу отсутствовала, поэтому как только пропадало давление вышестоящих организаций, требующих внедрения инструментов УПР, нижестоящие организации переставали ими заниматься:

Примечателен рассказ одного из респондентов. Попытка получить в муниципалитетах обновленные данные о значениях показателей не увенчалась успехом, поскольку в связи с угасанием интереса к ДРОНД в течение последнего года требований обновлять данные не направлялось, то и работу с показателями муниципалитеты остановили: *«Ну а как? ДРОНД не заставляют делать, мы и забросили»* [Калгин, 2012, с. 50].

В российской практике преобладает директивный метод реализации направлений административной реформы. Исходя из теории Худа о группах административных ценностей, можно сказать, что такой метод подходит для тех ситуаций, когда требуется навести элементарный порядок в сжатые сроки. Такой метод подходит для развития лямбда-ценностей надежности и устойчивости. Можно охарактеризовать такой метод реформ как милитаристский, т.е. основанный на четком выполнении директив и соответствии стандартам. Возможно, именно такой метод соответствует состоянию государственного сектора. Возможно, запрос на реформирование другими методами ещё не сформировался. Более «мягкие» методы реформирования требуют активного вовлечения государственных служащих и граждан в процесс обсуждения реформ, создания условий для проявления локальной инициативы и делегирования определенной свободы на нижние уровни управленческой иерархии. Использование этих методов требует от государственных организаций надежного фундамента традиционных ценностей бюрократии. Для развития сигма-ценностей экономии и эффективности необходимо обеспечить надежность и открытость функционирования государственного сектора. Необходимо постепенное создание фундамента лямбда- и тета-ценностей.

В западной практике управление по результатам сочетает в себе два основных элемента: установку стандартов и целевых индикаторов и предоставление менеджерам дополнительной управленческой свободы по достижению целевых значений. В российской практике УПР внедряется без второго элемента и ограничивается созданием систем индикаторов результативности. Традиционно в рамках доктрины Нового государственного управления УПР призвано сместить фокус контроля с процессов на результаты, в России же, напротив, в рамках административной реформы предпринимаются серьезные шаги по усилению процессного контроля (внедрение административных регламентов). Можно

заключить, что в российской практике процесс внедрения УПР не соответствует рекомендациям доктрины Нового государственного управления.

Сравнивая два направления административной реформы (управление по результатам и административную регламентацию) можно заключить, что второе направление больше соответствует запросу сегодняшней системы государственного управления. Административная регламентация развивает базовые ценности традиционной бюрократии – строгое следование формальным правилам, прозрачность и чёткое закрепление ответственности. Управление по результатам в духе НГУ, с другой стороны, оказалось преждевременным для российских реалий. Использование методов децентрализации или квазирынков требует предварительного создания фундамента ценностей традиционной бюрократии.

Инициативы по совершенствованию механизмов государственного управления должны учитывать: а) существующий уровень качества услуг и связанные с ним особенности отношения к услуге как со стороны потребителей, так и со стороны государственных служащих; б) актуальный тип ценностей, развитие которых является наиболее продуктивной и результативной задачей; в) оптимальный метод управления, учитывающий специфические характеристики конкретной услуги и условия, в которых происходит работа по её предоставлению.

Мировой опыт демонстрирует, что наиболее динамично системы УПР развиваются в условиях гармоничного сочетания децентрализации экспериментирования с показателями результативности и централизованного распространения лучших практик. Децентрализация экспериментирования позволяет разным регионам одновременно испытать различные конфигурации системы УПР и выявить их сильные и слабые стороны. Централизованное распространение лучших практик позволяет в краткие сроки перенести успешные модели управления от лидеров к отстающим, тем самым обеспечив высокую общую динамику развития.

Децентрализация экспериментирования возможна, если существуют достаточные стимулы к достижению результатов «лучше среднего». Такие стимулы в западной практике создаются демократическими институтами. Выборность политических лидеров на местах является основным элементом, поддерживающим постоянное развитие через конкуренцию. В условиях отсутствия или недостаточно эффективной работы демократических институтов система УПР может пытаться создать суррогат подобной конкуренции административными методами через механизм «децентрализации и прозрачности». Однако любая децентрализация подразумевает достаточный уровень навыков, способностей и возможностей на местах.

Заключение

Практика применения тех или иных методов управления (регламентация, УПР или другие) в органах исполнительной власти, с одной стороны, определяется существующими условиями (существующим качеством услуги, достигнутым уровнем надежности и прозрачности), а с другой стороны – формирует эти условия. Это процесс, имеющий обратную связь. Новый метод адаптируется к существующим условиям, однако его внедрение изменяет эти условия. Поэтому недостаточно констатировать преждевременность внедрения методов УПР в российских условиях. Необходимым является определение такой конфигурации методов управления, которая позволит генерировать сдвиги в желаемом направлении таким образом, чтобы приблизить ситуацию, когда применение более совершенных методов станет возможным.

Необходимо, чтобы в новых инструментах управления закладывались элементы, направленные на постепенный переход к самоподдерживающимся системам – к квазирынкам, децентрализации и прозрачности. Для этого сначала, возможно, в обязательном порядке и в ограниченном объёме, должны внедряться процедуры вовлечения сотрудников в обсуждение показателей УПР, в планирование и целеполагание организации. Сначала это могут быть формальные процедуры, но постепенно, когда они войдут в привычку, они могут быть наполнены содержанием, так как они постепенно разовьют ценности прозрачности, ответственности, уважения к процессу и подотчётности.

Тот факт, что внедренные механизмы УПР в российской практике выродились в «ритуальные» процедуры, может говорить о том, что реализация реформ в духе НГУ является преждевременной в России. Возможно, предварительно нужно сформировать фундамент отлаженной традиционной бюрократии, в рамках которой в будущем будет возможна полноценная реализация принципов управления по результатам.

Литература

Жулин А.Б., Иванова О.С. (2008) Мониторинг внедрения административных регламентов // Вопросы государственного и муниципального управления. № 2. С. 171–181.

Калгин А.С. (2012) Управление по результатам на региональном уровне: контроль или результативность? // Вопросы государственного и муниципального управления. С. 35–60.

Клименко А.В., Жулин А.Б. (2009) Всероссийский мониторинг внедрения административных регламентов // Вопросы государственного и муниципального управления. № 1. С. 123–150.

Клименко А.В. (2014) Десятилетие административной реформы: результаты и новые вызовы // Вопросы государственного и муниципального управления. С. 8–51.

Малков К.Б. (2010) Управление по результатам в органах государственной власти. М.: МГУ.

Нарышкин С.Е. (2007) Административная реформа: первые шаги // Вопросы государственного и муниципального управления. № 1. С. 7–18.

Хабаев С.Г. (2010) Анализ Практики БОР в здравоохранении (Analysing the practice of performance based budgeting in health service) <<http://bujet.ru/article/83969.php>>.

Январев В.А., Семионова Е.А. (2009а) Воздействие регламентации деятельности органов власти на эффективность исполнения ими государственных функций (по результатам опроса государственных служащих) // Вопросы государственного и муниципального управления. № 3. С. 71–92.

Январев В.А., Семионова Е.А. (2009б) Оценка государственными служащими результатов внедрения и исполнения административных регламентов федеральных органов исполнительной власти // Вопросы государственного и муниципального управления. № 2. С. 164–181.

Barabashev A., Straussman J.D. (2007) Public Service Reform in Russia, 1991–2006 // Public Administration Review. No. 67 (3). P. 373–382.

Barber M. (2007) Instruction to deliver: Tony Blair, public services и the challenge of achieving targets. (London: Politico's), xiii, 418.

Hood C. (1991) A public management for all seasons? // Public Administration. No. 69 (1). P. 3–19.

Kalgin A. (2014) Implementation of performance management in regional government in Russia: Evidence of data manipulation // Public Management Review. 1–29.

Препринт WP8/2014/05
Серия WP8
Государственное и муниципальное управление

Калгин Александр Сергеевич

**Административная реформа и административные ценности:
анализ реформ в русле Нового государственного управления**