

Д.Г. Красильников, Е.А. Троицкая

НОВЫЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ И АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА В ПЕРМСКОМ КРАЕ*

На современном этапе развития российской государственности большое внимание уделяется проблемам эффективности государственной власти и управления. Данной проблеме посвящены многие аналитические суждения Президента РФ в его текущих и программных выступлениях. В частности, в своем первом послании Федеральному Собранию РФ Д.А. Медведев подверг жесткой критике государственную бюрократию, отметив, что «такая система абсолютно неэффективна и создаёт только одно – коррупцию. Она порождает массовый правовой нигилизм, она вступает в противоречие с Конституцией, тормозит развитие институтов инновационной экономики и демократии»¹.

Создание системы управления, в которой цели, методы, приоритеты деятельности государственных структур адаптированы к интересам и потребностям гражданина, является метацелью проводимой в нашей стране административной реформы. Достигнуть поставленной метацели планируется на основе использования идей нового государственного менеджмента. Реформирование по менеджеральной модели предполагает делегирование ряда функций, выполняемых государством, рыночным структурам и привлечение в сферу государственного управления свойственных рынку методов, принципов и категорий (конкуренция, расчёт затрат, издержки).

Изменение системы государственного управления в России зависит от усилий, прилагаемых не только на уровне федерального центра, но и на уровне субъектов федерации. При этом каждый регион в силу социально-экономических, политических, культурных особенностей, степени восприимчивости регионального руководства к идеям нового государственного менеджмента выстраивает собственную систему управления.

В данной статье мы попытаемся выяснить, какая система государственного управления была создана в Пермском крае, какие факторы повлияли на ее конфигурацию, насколько и в каких областях были развиты идеи нового государственного менеджмента, насколько эти идеи оказались эффективны и к каким последствиям привели.

Прежде чем рассматривать административную реформу в Пермском крае, необходимо установить, какой смысл вкладывается в это словосочетание. Несмотря на большой объем политико-правовой литературы и нормативных правовых актов, принятых в рамках реализации административной реформы, среди отечественных исследователей и действующих политиков нет единого мнения о том, что представляет собой эта реформа. Следует выделить как минимум две точки зрения на нее.

Наиболее точно смысл данной точки зрения отразил А. Шаров, дав следующее определение: «Административная реформа – это процесс пересмотра функций исполнительной власти, закрепления необходимых и упразднения избыточных функций, создания адекватной функциям структуры и системы исполнительной власти, а также институциональных изменений в системе государственного управления»². Похожее определение встречается и в работах других исследователей: В. Андрианова³, А. Ноздрачева⁴,

* Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда, грант №08-03-82303а/У.

В. Комаровского и Е. Морозовой⁵, Л. Терещенко, А. Минашкина, Е. Спектор, А. Калмыковой⁶.

Однако эта точка зрения во многом не соответствует духу и букве нормативно-правовых актов, принятых на уровне Президента РФ и Правительства РФ⁷. Хотя в этих документах нет четкого определения административной реформы, из их содержания можно заключить, что под ней понимаются изменения не только в системе исполнительной власти, но и в ее взаимосвязях с обществом (ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, введение механизмов противодействия коррупции и т.п.).

В отличие от первой вторая точка зрения отражает широкое понимание термина «административная реформа». Согласно ей, административная реформа есть совокупность нескольких составляющих, которые варьируются у разных исследователей. Помимо собственно реформы исполнительной власти в административную реформу входят реформа государственной службы, реформа административно-территориального устройства государства, изменение порядка формирования представительных органов власти (прежде всего реформа Совета Федерации), разграничение полномочий и предметов ведения между федеральной, региональной и муниципальной властью, реформа местного самоуправления и др.

Например, А. Медушевский считает, что административная реформа включает в себя «решение задач оптимизации функций государства и структуры исполнительной власти, совершенствования правовых и экономических механизмов решения государственных задач, создания эффективной государственной службы с встроенными антикоррупционными механизмами»⁸. По мнению О.В. Гаман-Голутвиной, административная реформа «предполагает реформу государственной службы (включая комплекс аспектов, связанных с приемом на госслужбу, оплатой труда, системой подготовки и продвижения кадров и т.п.), бюджетную реформу (переход от сметного принципа финансирования министерств и ведомств к программно-целевому финансированию по результатам) и трансформацию системы органов исполнительной власти...»⁹.

Включение дополнительных элементов в административную реформу объясняется, на наш взгляд, масштабом стоящих перед государством задач. Неоднократно на самом высоком уровне подчеркивалось, что проведение административной реформы – одно из наиболее важных институциональных условий ускорения темпов экономического развития и обеспечения высокой конкурентоспособности России. Административная реформа воспринимается как крупнейшая системная реформа, к структурным элементам которой можно отнести практически все, что имеет отношение к деятельности государства и направлено на повышение эффективности системы государственного управления, изменение роли государства, его границ, функций и взаимодействия с обществом.

Однако объединение в составе административной реформы сходных и взаимосвязанных, но все же разных преобразований в отдельных сферах государственного управления чревато размыванием сущности административной реформы, превращением ее в не имеющий четких границ и целей процесс всеобщей модернизации российского государства. Следствием сложности и неоднородности компонентного состава административной реформы может стать ее несогласованность как на концептуальном уровне, так и на уровне реализации.

Наиболее удачной представляется дефиниция, предложенная В. Лексиним. Автор, отказавшись от определения на основе перечисления составляющих

реформы, считает, что к классу административных реформ можно отнести только те изменения, «которые организуются и на законных основаниях проводятся высшими государственными органами в виде коренных и всеобщих преобразований административных отношений и институтов исполнительной власти»¹⁰. В. Лексин четко выделяет признаки (иницирование и проведение «сверху», легитимность, всеобщая обязательность, специальная организация, фундаментальность перемен), которые позволяют отличить административную реформу от огромного количества частных улучшений и ситуативных изменений, постоянно происходящих в современном государстве¹¹.

Если определять административную реформу таким образом, то можно заключить, что в посткоммунистической России она проводилась дважды: первый раз – в 1991-1993 гг., когда произошли делегитимизация и разрушение партийно-советской власти и были сформированы новые принципы построения российской государственности; второй раз – с начала 2000-х гг. по настоящее время, когда политическая элита осознала, что эффективность системы государственного управления достигла того уровня, на котором она препятствует нормальному развитию страны, и сделала шаги по устранению выявленных недостатков.

При анализе нынешней административной реформы в Пермском крае нужно учитывать несколько обстоятельств, существенным образом повлиявших на ход ее реализации: объединение Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа и приход к власти новой управленческой команды. Во-первых, укрупнение региона требовало создания новой системы государственного управления. Порядок образования органов государственной власти в новом субъекте федерации был определен в Федеральном конституционном законе №1-ФКЗ от 25.03.04 г. «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации путем объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа». Согласно этому закону полномочия по формированию временной системы управления и структуры органов исполнительной власти Пермского края возложены на высшее должностное лицо региона. Однако следует подчеркнуть, что создание новой модели управления не может рассматривать только в рамках административной реформы, скорее, речь идет о целом комплексе реформ. Стоит согласиться с М.Г. Решетниковым, который в бытность его первым заместителем председателя департамента планирования Пермской области отмечал: «Мы стесняемся называть это административной реформой, потому что административная реформа, по сути, это кусочек глобальной концепции, т.н. “управления по результатам”. Это концепция, покрывающая три, по сути, реформы: административную, госслужбы, бюджетную»¹².

Интересно, что в Пермском крае интеграционные процессы во многом замедлили реализацию административной реформы, план мероприятий которой утвержден распоряжением Правительства РФ в октябре 2005 г. В большинстве регионов административная реформа официально началась в 2006 г., чему способствовал объявленный МЭРТ конкурс среди высших исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации¹³. По его итогам Пермский край, набрав 1,37 балла, расположился на 42 месте (из 46) и не смог получить финансирование из федерального бюджета представленных на конкурс проектов¹⁴.

Более того, в Плане мероприятий по проведению административной реформы установлен предельный срок разработки программы административной реформы на уровне субъекта РФ – первый квартал 2006 г. Во всех регионах-конкурентах

(Свердловская, Челябинская, Самарская, Нижегородская области), за исключением Республики Башкортостан, эти программы были приняты в январе-июле 2006 г. В Пермском крае, ввиду того что на повестке дня стояли другие задачи, связанные с объединением двух регионов (прежде всего институционализация нового субъекта Федерации), такая программа появилась только в конце 2006 г., а начала реализовываться уже в 2007 г. В Распоряжении губернатора Пермского края №404-р от 27.12.2006 г. «О мерах по проведению административной реформы в исполнительных органах государственной власти Пермского края» было выделено два приоритетных направления административной реформы в крае: 1) формирование правовых и организационных основ деятельности исполнительных органов государственной власти Пермского края; 2) обеспечение регламентации исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг исполнительными органами государственной власти Пермского края. Таким образом, в документе были зафиксированы как общефедеральные задачи, поставленные в Концепции проведения административной реформы, так и региональные, отражающие специфику политико-правовой ситуации в крае в связи с объединительным процессом.

В феврале 2007 г. была создана комиссия по проведению административной реформы в Пермском крае. В Положении, утвержденном распоряжением председателя Правительства Пермского края №17-рпп от 09.02.2007 г., было сформулировано 19(!) основных задач комиссии. Комиссия занимается не только повышением эффективности деятельности органов исполнительной власти края, но и совершенствованием разграничения полномочий федерального, регионального и муниципального уровней власти, а также развитием государственной гражданской службы Пермского края. В настоящее время внимание комиссии сосредоточено на рассмотрении административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг). По этому показателю Пермский край значительно отстает от других регионов России. В крае по данным на ноябрь 2008 г. был утвержден 21 административный регламент¹⁵, тогда как в Самарской области – 40¹⁶, Нижегородской области – 43¹⁷, Челябинской области – 44¹⁸.

Еще одним обстоятельством, оказавшим значительное влияние на ход административной реформы в Пермском крае, является смена руководства региона. В.В. Путин, формируя новое правительство накануне президентских выборов, назначил в марте 2004 г. Ю.П. Трутнева Министром природных ресурсов РФ. Покидая губернаторский пост, Ю.П. Трутнев оставил исполняющим обязанности своего представителя в Совете Федерации О.А. Чиркунова.

Исполнение О.А. Чиркуновым обязанностей губернатора Пермской области с апреля 2004 г. совпало по времени с активизацией федерального центра по наведению порядка в системе государственного управления. Будучи выходцем из бизнес-среды, он попытался выстроить целостную модель управления регионом, используя многие элементы концепции нового государственного менеджмента. В русле теории нового государственного менеджмента, требующей применения современных технологий в управленческой деятельности государства и учета возросшей роли рыночных отношений в государственном секторе, звучат слова О.А. Чиркунова о том, что главным условием развития является конкуренция регионов. Речь идет о конкуренции не только за «федеральный ресурс», но и в большей степени за бизнес и людей. Ссылаясь на мнение Ф. Котлера, губернатор отмечает, что «потенциал территории в меньшей степени

зависит от географического положения, климата и природных ресурсов. В большей – от человеческой воли, квалификации, энергии тех, кто этими процессами управляет»¹⁹. Следовательно, конкуренция регионов – это прежде всего конкуренция моделей развития. Каждый регион должен самостоятельно определять приоритетные направления своего развития с учетом необходимости обеспечивать «большее качество жизни и при этом снижать государственные расходы»²⁰.

Идеологи нового государственного менеджмента на первый план выдвигают тезис об эффективности государственного управления. При этом сам термин понимается иначе, чем в традиционной («веберовской») бюрократической системе. В веберовской модели эффективность государственного управления определяется исключительно с позиций его рационализации, достигаемой за счёт специализации квалифицированного управленческого аппарата и формального разделения обязанностей. Сторонники нового государственного менеджмента настаивают на том, что проблемы эффективности государственного управления и работы крупных корпораций на уровне высшего управленческого звена являются схожими.

Управляющая команда во главе с губернатором Пермского края разделяет это мнение. Так, сразу после прихода к власти Чиркунов сформулировал новые правила игры в региональном пространстве: «Я попробовал продекларировать бизнесу свой взгляд на регион и власть и, как ни удивительно, они меня поняли... Ты – управленец на корпорации, я – управленец на корпорации. Ты завтра пойдешь на рынок и скажешь: “Я управлял корпорацией”. У меня такая же позиция. Я управляю корпорацией под названием Пермская область. Я понимаю, что сегодня я стою такие-то деньги, я хочу управлять так, чтобы я стоил дороже. Мы действуем оба в интересах своих собственников: ты своих, а я – своих. Мои собственники в данной ситуации – это население»²¹.

Позднее в публичных выступлениях, лекциях и интервью краевые власти неоднократно проводили аналогию между государственным управлением и бизнесом. М.Г. Решетников, будучи первым заместителем руководителя администрации губернатора Пермского края, писал, что такое сравнение «очень полезно: государство тоже производит продукт, только этот продукт более сложный, более комплексный, его трудно измерить. Тем не менее, такая логика дает много для понимания сущности государственного управления. Когда в дальнейшем придется сталкиваться с деятельностью различных органов власти, всегда следует задавать вопрос, а для чего государство это делает, и тогда будет понятно, государство здесь необходимо, государство эффективно или оно где-то избыточно»²².

Менеджеральная трактовка эффективности, пишут Д. Осборн и П. Пластрик, неотделима от тезиса о «предпринимательском управлении». Предприниматель воспринимается не просто как бизнесмен, а как субъект деятельности, который использует ресурсы новыми способами, чтобы максимизировать производительность и эффективность²³. Примечательно, что построение новой модели управления Пермским краем началось с определения понятия «эффективность». Чтобы определить его, нужно, по мнению краевых руководителей, ответить на вопрос «Что такое государство на региональном уровне и что оно должно делать?»

Трудно не согласиться с О.А. Чиркуновым в признании важности радикальных изменений в экономике региона, прежде всего в отношениях собственности за последние 20 лет. В советское время структура управления была отраслевой, ее основу составляли «монополия государственной собственности и возможность командного руководства

со стороны государства». Переход от плановой экономики к рыночной означал и «переход отраслевого управления из полного ведения государства в ведение частных собственников». Таким образом, государство, как на федеральном, так и на региональном уровне «потеряло значительную часть своих возможностей прямого и непосредственного управления экономикой»²⁴. Однако если обратить внимание на структуру исполнительных органов государственной власти субъектов РФ (в том числе Пермской области до 2005 г.), то она по-прежнему остается отраслевой и, следовательно, не соответствует в корне изменившейся ситуации.

Помимо отраслевого характера традиционной системы государственного управления краевые власти назвали еще несколько причин для ее реформирования. Наиболее существенная заключается в том, что система управления регионом была ориентирована на процесс, а не на результат. Е.В. Зырянова, заместитель председателя Правительства Пермского края, по этому поводу замечает: «У нас в бюджетах всех уровней законодательно сформированы процессы, по которым финансируется именно процесс: мы лечим, мы учим, мы предоставляем услугу по повышению культурного уровня, но мы почему-то не думаем о конечном результате, мы не ставим себе задачу иметь грамотных специалистов, здоровое население, население с конкретным культурным уровнем»²⁵. Вторая причина связана с первой – затратный, сметный характер системы, действующей по принципу «кто больше затрат покажет, тот и получит больше».

Проанализировав эти недостатки, региональные власти стали действовать в русле нового государственного менеджмента. Если регион – это аналог корпорации, то одна из функций губернатора как топ-менеджера состоит в постановке целей развития Пермского края, определении параметров ее достижения, осуществлении контроля за реализацией выбранной стратегии. Формулирование целей развития стало первым этапом на пути построения новой функционально-целевой модели управления регионом.

Первоначально система целеполагания была зафиксирована в распоряжении губернатора Пермской области №339-р от 01.08.2005 г. «Об утверждении системы показателей и методики оценки социально-экономического развития Пермской области». Впоследствии был принят целый ряд нормативных актов на уровне губернатора края, в которых эта система подвергалась уточнению и корректировке. На сегодняшний день основным документом, определяющим целеполагание в крае, является указ губернатора Пермского края №55 от 25.07.2007 г. «О целях, задачах и целевых показателях деятельности Правительства Пермского края на 2007-2010 годы» (в редакции от 29.12.2007 г.).

В соответствии с этим документом система целеполагания имеет сложную структуру, включающую цели, задачи и показатели развития. Было выделено пять приоритетных направлений развития региона: развитие человеческого потенциала, экономическое развитие, развитие инфраструктуры, развитие территорий и управление государственной и муниципальной собственностью. В указе губернатора для каждого из этих направлений были определены цели и задачи, а также подобрана система показателей, позволяющая оценить степень и динамику достижения поставленных целей. Так, развитие человеческого потенциала осуществляется через достижение следующих целей – «рост численности населения Пермского края» и «рост эффективности бюджетных расходов»; экономическое развитие – через «рост доходов населения», «рост эффективности бюджетных расходов»; развитие инфраструктуры – через «снижение стоимости проживания человека на территории

края», «улучшение качественного состояния инфраструктуры», «развитие рыночных механизмов в инфраструктуре» и «рост эффективности бюджетных расходов»; развитие территорий – через «создание конкурентной среды» и «рост эффективности бюджетных расходов»; управление государственной и муниципальной собственностью – через «повышение доходной части бюджета от использования земельных участков», «эффективное управление имуществом» и «рост эффективности бюджетных расходов».

Очевидным достоинством системы целеполагания является ее направленность на результат и возможность оценить работу региональных властей как управляющих регионом. Как отмечают видные представители нового государственного менеджмента Д. Осборн и Т. Геблер, «организации, которые измеряют результаты своей деятельности, даже если они не привязывают финансирование либо поощрение сотрудников к этим результатам, обнаруживают, что эта информация преобразует их деятельность»²⁶.

Вместе с тем эксперты называют серьезные недостатки как самой идеи построения системы целей и целевых показателей, так и ее реализации. И. Стародубровская, проводившая совместно с группой ученых Института экономики переходного периода комплексный анализ системы управления в Пермском крае, опасается повторения в регионе варианта Госплана, когда те, кто обладает детальным знанием ситуации в той или иной сфере, заинтересованы, скорее, получить поменьше обязательств и побольше ресурсов, чем достичь поставленных руководством целей²⁷. Кроме того, эксперты обращают внимание на то, что региональная власть, реализуя систему целеполагания, берет на себя ответственность за «все и вся», что происходит на территории Пермского края. Но помимо компетенции власти, есть еще «компетенция бизнеса, компетенция гражданского общества сфера личных решений граждан. Очень важно провести между ними границы»²⁸. Несмотря на использование достаточно либеральных инструментов проведения региональной политики, процесс формулирования и корректировки системы целей и показателей осуществляется на уровне губернатора края, т.е. остается внутренним делом исполнительных органов государственной власти. Возможно, широкие общественные дискуссии возникнут при обсуждении в Законодательном Собрании Пермского края Программы социально-экономического развития Пермского края на 2009-2012 гг. и на период до 2017 г., в проекте которой есть раздел о функционально-целевой модели управления²⁹.

Второй этап построения новой системы управления регионом начался в 2006 г. и связан с оптимизацией структуры и функций региональных органов исполнительной власти. Конечно, еще до 2006 г. О.А. Чиркунов сделал шаги, направленные на совершенствование исполнительной ветви власти, однако они носили несистемный характер и касались частных изменений в структурных подразделениях администрации области³⁰. Изначально структура органов исполнительной власти была определена в указе губернатора Пермского края №100 от 06.06.2006 г. «О временной системе управления Пермским краем и временной структуре органов исполнительной власти Пермского края». Позднее, в сентябре 2007 г., был принят закон Пермского края «О системе исполнительных органов государственной власти Пермского края». По закону «постоянно действующим высшим исполнительным органом государственной власти Пермского края» является Правительство Пермского края. Оно возглавляет систему исполнительных органов власти края и осуществляет руководство над ними. Исходя из принципов, заложенных в федеральной

административной реформе, в законе были выделены три группы исполнительных органов власти: министерства, агентства и инспекции, что теоретически должно способствовать исключению возможности конфликта интересов при реализации функций выработки политики, проведения политики и контроля за ее проведением. Интересно, что функциональная специализация ведомств была определена в крае более четко, чем на федеральном уровне.

Оптимизация структуры и функций исполнительных органов государственной власти в крае имеет еще один, более важный аспект. После определения системы целей и целевых показателей кажется естественным желание руководства края приложить теорию к практике. В соответствии с системой целеполагания органы исполнительной власти были отнесены по принципу наибольшего тяготения к одному из четырех функционально-целевых блоков. Каждый блок возглавил заместитель председателя Правительства края: по развитию человеческого потенциала, экономическому развитию, развитию инфраструктуры и развитию территорий. Отдельно в организационную структуру правительства входили Министерство финансов, Министерство общественной безопасности, Агентство по управлению имуществом. В марте 2008 г. в ходе формирования нового состава краевого правительства существовавшая ранее схема была дополнена должностью заместителя председателя Правительства края по управлению бюджетными учреждениями. Иерархичность системы целей, задач и показателей, многосоставная структура функционально-целевых блоков обусловили потребность в органах власти, которые бы несли ответственность «за правильность трансформации цели верхнего уровня в цели и задачи нижнего уровня»³¹. Поэтому наряду с министерствами, агентствами и инспекциями в каждом блоке были созданы ключевые департаменты, которые вырабатывают политику блока, обеспечивают взаимодействие исполнительных органов в границах блока, осуществляют функции оперативного контроля и информационного обеспечения.

В системе органов исполнительной власти Пермского края была реализована еще одна идея, характерная для нового государственного менеджмента – разделение функций заказчика и подрядчика услуг. Так, в случае, если решение какой-либо задачи требует совместных усилий нескольких управленческих блоков, их взаимодействие осуществляется путем заказа, который один ключевой департамент делает другому ключевому департаменту. Однако важно подчеркнуть, что в рамках исполнительной ветви власти в полной мере разделить функции заказчика и подрядчика вряд ли получится, так как административная среда не предполагает возможность выбора как заказчика, так и подрядчика. На это противоречие указывает и М.Г. Решетников: «В системе органов власти... есть один заказчик, и есть один подрядчик, то есть у нас нет и не будет второго департамента промышленности, значит, не будет и этой возможности договориться с другим». Тем не менее, продолжает автор, «некий механизм согласования заказов всегда присутствует, даже в административных системах»³². Еще одно ограничение состоит в том, что межблоковый заказ не предусматривает заключения договора между заказчиком и подрядчиком и, соответственно, денежные выплаты.

Если Правительство Пермского края ответственно за реализацию целей социально-экономического развития региона, то постановкой целей, их согласованием на федеральном, региональном и муниципальном уровнях и контролем за их достижением занимается администрация губернатора Пермского края, действующая на основании Устава Пермского края, указа губернатора №118 от 29.12.2007 г. «Об администрации губернатора Пермского края».

Включение рыночных механизмов и стимулов в систему управления краем происходит не только в рамках системы исполнительных органов государственной власти, но и в ее взаимоотношениях с внешними агентами по таким направлениям, как вывод бюджетных учреждений из режима подведомственных отраслевым департаментам и наделение последних функциями заказчика бюджетных услуг; увеличение доли бюджетных услуг на свободном рынке; распределение средств фонда муниципального развития по подушевому принципу и др.

Итак, система государственного управления в Пермском крае имеет достаточно прочные идеологические основания. Поставив перед собой цель повысить эффективность управленческой системы и, в конечном счете, одержать победу в конкурентной борьбе с другими регионами, руководство края внедрило в практику государственного управления многие элементы нового государственного менеджмента, определенные в классической работе Д. Осборна и Т. Геблера «Перестройка правительства»: использование практики управления частными компаниями при управлении государственными организациями, контроль результатов, а не процессов деятельности, использование показателей деятельности государственных структур, разделение управленческих функций, развитие конкуренции.

Однако распространение рыночных отношений на государственный сектор помимо достоинств в виде снижения государственных расходов и повышения качества предоставления услуг имеет ряд недостатков, о которых как в западной, так и в отечественной системах управления писалось неоднократно³³.

Один из недостатков – неподготовленность внутренней и внешней среды. С одной стороны, общество не готово быть заказчиком государственных услуг. При неразвитости институтов гражданского общества оно не готово строго спрашивать с государственных структур за качество оказываемых услуг. С другой стороны, органы власти также не готовы играть по новым правилам. Основу штата составляют служащие, большую часть времени проработавшие в иной системе управления. Они с трудом воспринимают новые правила и принципы, пытаются их адаптировать к старым, за новыми формулировками скрывая старые подходы к управлению. Неподготовленность внешней и внутренней среды способствует распространению и развитию имитационных практик.

Путь минимизации указанных рисков очевиден. С одной стороны, это саморазвитие институтов гражданского общества, их участие в контроле за государственными структурами, с другой – формирование новой генерации управленцев, изменение системы обучения будущих государственных и муниципальных служащих, выстраивание многоуровневой системы подготовки, профессиональной переподготовки и повышения квалификации современных управленцев.

Еще один риск заложен в самой конкурентной модели. Эта модель предполагает поощрение конкуренции в органе государственной власти, между структурами и конкретными чиновниками, при которой каждый орган власти в целом и каждый чиновник в отдельности отвечает за определенное направление деятельности, несет персональную ответственность. В итоге при решении сложных вопросов орган власти / госслужащий не готов брать на себя дополнительную ответственность и стремятся переложить ее на других. Кроме того, внедрение принципов конкуренции нередко порождает дублирование функций государственных структур, создает излишнее напряжение в отношениях между коллегами, суетность и нервозность. Все это создает негативный административный фон, запутывает управленческие решения и в целом снижает эффективность управления.

Немаловажным вопросом, требующим дополнительного обсуждения в случае внедрения менеджериального подхода, является вопрос о ценностном аспекте деятельности власти. Менеджериальный подход основан на теории рационального выбора, поэтому понятия морали, этики и справедливости являются для него второстепенными. Минимизация этической составляющей потенциально чревата размыванием государственной службы как института служения обществу, повышением цены на публичные услуги, ростом коррупции и, наконец, процессами отчуждения общества от государства. Поэтому для региональной управляющей команды важно сохранить баланс между стремлением к экономической эффективности и соблюдением принципа социальной справедливости, и тогда новый государственный менеджмент может оказаться вполне выигрышной стратегией развития региона.

¹ Послание Федеральному Собранию Российской Федерации от 05.11.2008 г. // Президент России. URL: http://www.kremlin.ru/appears/2008/11/05/1349_type63372type63374type6331type82634_208749.shtml (дата обращения: 06.11.2008).

² Шаров А.В. Об основных элементах административной реформы // Журн. рос. права. 2005. №4. С. 19.

³ См.: Андрианов В. Административная реформа: мировой исторический опыт и российские реалии // Маркетинг. 2004. №4-5.

⁴ См.: Ноздрачев А.Ф. Административная реформа: российский вариант // Законодательство и экономика. 2005. №8.

⁵ См.: Комаровский В., Морозова Е. Кому в России нужна административная реформа? // Власть. 2005. №4.

⁶ См.: Терещенко Л., Минашкин А., Спектор Е., Калмыкова А. Основные направления административной реформы // Юрид. мир. 2003. №4.

⁷ См.: Распоряжение Правительства РФ №1789-р от 25.10.2005 г. «Об одобрении Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах и плана мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах» // СЗ РФ. 2005. №46. Ст. 4720; Указ Президента РФ №824 от 23.07.2003 г. «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах» // Рос. газ. 2003. 25 июля.

⁸ Медушевский А. Реформа государства // Отеч. зап. 2004. №2. С. 25.

⁹ Гаман-Голутвина О.В. Меняющаяся роль государства в контексте реформ государственного управления: отечественный и зарубежный опыт // Полис. 2007. №4. С. 25.

¹⁰ Лексин В. Административная реформа: федеральный, региональный и местный уровни // Рос. экон. журн. 2006. №3. С. 3.

¹¹ Там же.

¹² Интервью с М.Г. Решетниковым от 31.05.2006 г. // Из личного архива авторов.

¹³ Приказ Минэкономразвития России №152 от 09.06.2006 г. «Об организации работ по проведению конкурсного отбора федеральных органов исполнительной власти и высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации для оказания поддержки проведения административной реформы в 2006 году» // Гарант – законодательство с комментариями. URL: <http://www.garant.ru/prime/20060710/89636.htm#896361> (дата обращения: 05.07.2008).

¹⁴ Приложение 3 к Протоколу заседания комиссии по проведению в Минэкономразвития России конкурсного отбора федеральных органов исполнительной власти и высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации для оказания поддержки проведения административной реформы в 2006 году №2 от 18.07.2006 г. // Офиц. сайт Калужской области. URL: http://www.admoblkaluga.ru/New_SERVER/adm_ref/Bulletin/bul_pr32006.htm (дата обращения: 05.07.2008).

¹⁵ Повестка дня заседания комиссии по проведению административной реформы в Пермском крае (02.09.2008, 13.11.2008) // Из текущего архива Правительства Пермского края.

¹⁶ Управление административной реформы и аудита результативности // Офиц. сайт Правительства Самарской области. URL: http://www.adm.samara.ru/organs_vlast/organi_pravitelstvo/apparat_prav/dep_gos_upr/37398/ (дата обращения: 08.11.2008).

¹⁷ Сведения по разработке административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг в органах исполнительной власти Нижегородской области // Офиц. сайт Правительства Нижегородской области. URL: <http://www.government.nnov.ru/?id=28172>. (дата обращения: 08.11.2008).

¹⁸ Список утвержденных административных регламентов по предоставлению государственных (муниципальных) услуг // Административная реформа в Челябинской области. Государство для граждан. URL: http://www.adminref74.ru/default.aspx?p_id=202 (дата обращения: 08.11.2008).

¹⁹ Цит. по: Чиркунов О.А. Государство и конкуренция // Пермский край – территория конкурентного развития: учеб.-метод. пособие. Пермь, 2007. С. 8.

²⁰ Там же. С. 6-9.

²¹ Цит. по: Лапина Н., Чирикова А. Путинские реформы и потенциал влияния региональных элит. М., 2004. URL: http://www.fesmos.ru/Publikat/19_RegElit2004/regelit_5.html (дата обращения: 25.07.2008).

²² Решетников М.Г. Построение системы управления по результатам // Пермский край – конкурентное развитие: сб. открытых лекций. Пермь, 2006. С. 70.

²³ Осборн Д., Пластрик П. Управление без бюрократов: пять стратегий обновления государства. М., 2001. С. 50.

²⁴ Пермский край – территория конкурентного развития: учеб.-метод. пособие / Чиркунов О.А. и др. С. 34.

²⁵ Зырянова Е.В. Управление бюджетным сектором // Пермский край – конкурентное развитие: сб. открытых лекций. С. 196.

²⁶ Osborne D., Gaebler T. Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Reading (MA), 1992. С. 146.

²⁷ Баяндина Е. Ирина Стародубровская: власть должна иметь мужество попросить посмотреть на себя со стороны // Нов. компаньон. 2008. 22 янв.

²⁸ Там же.

²⁹ См.: Проект Программы социально-экономического развития Пермского края на 2009-2012 годы и на период до 2017 года // Пермский регион. сервер. URL: <http://www.perm.ru/economiq/pser/> (дата обращения: 15.09.2008).

³⁰ См.: Распоряжение губернатора Пермской области №308-р от 11.07.2005 г. «О совершенствовании деятельности органов исполнительной власти Пермской области» // Консультант Плюс: регионы. 2005.

³¹ Текст выступления губернатора Пермского края О.А. Чиркунова на заседании Правительства РФ 21.09.2006 г. // Пермский регион. сервер. URL: <http://www.perm.ru/economiq/finanses/?document=1005> (дата обращения: 15.09.2008).

³² Решетников М.Г. Указ. соч. С. 75.

³³ См., например: Кениг К. Управление в сфере государственной администрации: критика концепций, критерии и предпосылки политики // Проблемы теории и практики управления. 2002. №1; Куренной В. В поисках достоинств: смысл и логика административной реформы // Отеч. зап. 2004. №2; Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления: международный опыт. М., 2003; Хак Ш. Кризис легитимности – проблема государственной службы XXI века // Гос. служба за рубежом. Реформы госуправления накануне третьего тысячелетия: Реф. бюл. 1999. №6.