УДК 353(470.53)+353(342)

М.А. ДОБРОХОТОВА, выпускница Пермского государственного университета, историко-политологический факультет, специальность «Государственное и муниципальное управление», главный специалист Департамента развития инфраструктуры Аппарата Правительства Пермского края.
Электронный адрес: izeda@yandex.ru

УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ ГУБЕРНАТОРОВ О. ЧИРКУНОВА И Н. БЕЛЫХ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ МОДЕЛЕЙ

Сравниваются модели управления О. Чиркунова Пермским краем и Н. Белых Кировской областью с точки зрения лежащих в основе данных моделей принципов концепции «нового менеджеризма». Анализируются степень реализации данных принципов на практике, причины, мешающие их полному воплощению, а также пути нивелирования обозначенных проблем.

Ключевые слова: *региональная политика; управленческий стиль; федерализм; сравнительный анализ*

В свете последних преобразований, проводимых в системе государственного управления Российской Федерации, названных административной реформой, изучение концепций, лежащих в основе данных преобразований, особенно актуально. Пермский край и Кировская область, возглавляемые молодыми и активными губернаторами (О.Чиркуновым и Н.Белых), вышедшими из бизнес-среды, активно разрабатывают новые модели управления регионом, базирующиеся на основе концепции «нового менеджеризма».

Концепция «нового менеджеризма», возникшая как попытка выйти из кризиса системы государственного управления в странах англо-саксонской модели, занимает одно из ключевых мест в дискуссиях отечественных и зарубежных исследователей. Несмотря на то, что большинство европейских стран, не говоря об англо-саксонских странах, начиная с 80-х гг. XX в. реформировали системы государственного управления в рамках данной концепции, некоторые существенные недостатки делают полемичным вопрос о правильности ее реализации в России. Именно поэтому представляется актуальным исследование идеологической базы, положенной в основу административной реформы, и имеющихся результатов в Пермском крае и Кировской области.

При попытке внедрения в России принципов «нового менеджеризма» возникает ряд проблем. Так, остается открытым вопрос о том, насколько эффективно следовать принципам концепции в неизменном виде, а если принципы нуждаются в корректировке в соответствии со спецификой российских условий и традиций, то каким образом они должны быть скорректированы. Другим важным моментом является специфика условий в субъектах Российской Федерации, которые, так или иначе, оказывают влияние на проводимые преобразования. Нельзя оставить без внимания и вопрос о различных типах регионального управления на базе концепции «нового менеджеризма», что обусловлено широким спектром социально-экономических, политических и культурных условий в субъектах РФ. К каким последствиям может привести негативный

опыт попытки модернизации системы управления в духе концепции нового государственного менеджмента? Вышеперечисленные проблемные вопросы, как вызов сегодняшнего дня особенно остро нуждаются в ответах.

В основе концепции «нового менеджеризма»[1] лежат следующие принципы:

- развитие конкуренции между поставщиками гражданских услуг;
- передача контроля за деятельностью правительственных учреждений из рук чиновников непосредственно гражданам, общественным организациям;
- оценка работы учреждений не по затратам (выполнению бюджета), а по результатам;
- введение рыночных механизмов управления;
- делегирование государственных функций частным организациям;
- децентрализация управления, максимальное упрощение структуры;
- приоритет создания условий для решения возникающих в обществе проблем всеми секторами – государственным, частным и некоммерческим.

Проведение административных реформ в Европе обозначило проблемные зоны концепции: соотношение администрирования и политики; политический контроль над государственным управлением; ответственность и подотчетность государства своим гражданам и участие последних в политике. Это привело к основательному пересмотру основных положений концепции, а также появлению других концепций, таких как «governance» и концепция «политических сетей»[2].

Однако в России, несмотря на зарубежный опыт, концепция «нового менеджеризма» в своем первоначальном виде послужила основой для административной реформы, начатой в 2002 – 2003 гг. и затронувшей как федеральный, так и региональный уровни[3].

Два субъекта Российской Федерации – Пермский край и Кировская область – активно внедряли принципы концепции «нового менеджеризма» в систему управления.

В Пермском крае командой О.Чиркунова была разработана Программа социально-экономического развития, содержащая основные принципы «нового менеджеризма», а именно: развитие конкуренции, передача непрофильных функций на аутсорсинг, переход со сметной основы финансирования на финансирование по результатам, упрощение структуры управления и др. Нормативно-правовые акты предполагают несколько механизмов реализации каждого из вышеназванных принципов. Так, в рамках принципа развития конкуренции между поставщиками услуг, крае был введен сертификат,

---

[1] Концепция «нового менеджеризма» разрабатывалась в трудах *Пинчот К. и Э., Питерса Т. и Уотермена Р. и Осборна Д. и Геблера Т.* и пришла на смену концепции классического менеджеризма.

[2] Среди наиболее ярких критиков – Т. Лари, Р. Грин, Л. Хаббел, Г. Уомслей и Дж. Вольф.

[3] В России сторонниками концепции нового менеджеризма в России являются *Б. Алешин, Д. Козак, С. Нарышкин* и другие основоположники и идеологи административной реформы.

позволяющий гражданам выбирать учреждение, поставляющее бюджетную услугу населению [1].

Другие принципы реализуются в крае не в полной мере. Принцип расширения прав граждан и передачи контроля за деятельностью государственных учреждений подразумевает определенную степень развития гражданского общества. И хотя в Пермском крае, согласно выдержкам из Единого государственного реестра юридических лиц, функционирует 4894 некоммерческих общественных организаций, существуют определенные проблемы. Одной из них – недостаточная информационная открытость власти, что делает контроль за деятельностью чиновников невозможным для граждан, поскольку они не владеют достаточной информацией. Тем не менее делаются попытки нивелировать данную проблему посредством активно реализуемого проекта «Электронное правительство».

Другой не полностью реализуемый принцип – децентрализация власти. Система исполнительных органов власти Пермского края, состоящая из правительства края, двенадцати министерств, десяти агентств и шести инспекций, разделена на пять функционально-целевых блоков (развития человеческого потенциала, экономического развития, управления ресурсами и развития инфраструктуры, развития территорий и управления государственными учреждениями), что в определенной степени упростило структуру исполнительных органов власти края. Однако вопрос окончательного перехода к плоской, сетевой, структуре управления представляется спорным, поскольку органы управления нуждаются в иерархии.

Принцип приоритета в создании условий для решения возникающих в обществе проблем можно в известной мере назвать утопичным, своеобразным идеалом, к которому необходимо постоянно стремиться, и который вряд ли будет достигнут, поскольку на сегодня создание таких условий затрудненно, так как, во-первых, нормативно-правовая база, регулирующая подобные отношения, не достаточна, а во-вторых, зачастую в решении проблемы заинтересована только одна из сторон.

Функционально-целевую модель управления регионом можно считать попыткой реализации данного принципа. Пять функционально-целевых блоков, в каждом из которых реализуется множество проектов, призваны охватить все области жизнедеятельности региона, соединив усилия органов исполнительной власти, бизнеса и общественных организаций и направив их на достижение генеральной цели.

Таким образом, некоторые принципы концепции «нового менеджеризма» реализуются не в полной мере в силу различных причин: как из-за спорности или недостижимости самих принципов, так и ввиду специфики российских условий, в том числе недостаточного уровня развития гражданского общества.

В Кировской области складывается модель управления, воплотившая в той или иной мере принципы «нового менеджеризма». Первые четыре принципа (развивать конкуренцию между поставщиками гражданских услуг; передавать контроль за деятельностью правительственных учреждений гражданам и общественным организациям; оценивать работу по результатам и переда-

вать государственные функции частным организациям, зарабатывать на предоставлении услуг больше, чем тратить) находят свое отражение в Стратегии социально-экономического развития Кировской области до 2020 года [2]. Однако Стратегия декларирует только основные идеологические положения, такие как повышение конкуренции и введение стандартов оказываемых услуг, и не прописывает конкретных механизмов реализации обозначенных принципов на практике. Конкретные программы по механизмам реализации данных принципов либо находятся в стадии разработки, либо отсутствуют в открытом доступе, что свидетельствует о недостаточной информационной открытости власти и, соответственно, о не полной реализации принципа передачи функции контроля гражданам.

Что касается пятого принципа (децентрализация управления, максимальное упрощение структуры), его реализацию через введение плоской системы управления (проектной деятельности) можно считать лишь условной. Последний принцип (создание условий для решения возникающих в обществе проблем всеми секторами), как уже упоминалось, является в некотором смысле идеальной моделью. Он частично реализуется в Кировской области через привлечение инвестиций и развивающуюся информационную открытость власти, но судить о степени его реализации затруднительно по причине сложности определения показателей.

Таким образом, сделать вывод о том, насколько полно реализуются принципы концепции «нового менеджеризма» в Кировской области на практике, представляется затруднительным, но согласно Стратегии социально-экономического развития до 2020 года система управления регионом основана на принципах данной концепции.

Реализация принципов «нового менеджеризма» не всегда оказывается успешной в силу различных причин: во-первых, из-за спорности самих принципов (например, стремление к сетевой структуре управления и максимальной децентрализации); во-вторых, из-за трудности их применения в России (как, например, принцип передачи контроля за деятельностью органов власти в руки общественных организаций); в-третьих, для реализации определенных принципов необходимо ориентироваться на долгосрочную и среднесрочную перспективу (в случае передачи некоторых функций управления частному сектору); в четвертых, из-за инертности бюрократического аппарата, который тормозит многие нововведения в попытке сохранить старые традиции управления (особенно ярко это проявляется в ситуации персональной ответственности за реализацию проектов). Некоторые из вышеперечисленных причин удастся нивелировать в ближайшее время (например, разработать необходимую нормативную базу), другие – в среднесрочной перспективе (например, скорректировать взятые за основу принципы), третьи – в долгосрочной перспективе (речь идет, конечно, об изменении массового сознания и создании гражданского общества). Есть опасения, что данную идеологию можно привести к крайности, превратив управление регионом в управление предприятием. Однако даже если этого не случится, всегда остается риск того, что новое руководство, по уже устоявшейся в России традиции, отменит все принятые нововведения и в очередной раз изменит всю систему управления. В

настоящее время общероссийские тенденции позволяют надеяться на оптимистичный сценарий развития событий, т.е. на постепенную модернизацию системы управления.

Список литературы

1. *Проект* Программы социально-экономического развития Пермского края [Электронный ресурс]. URL: http://www.permkrai.ru/strateg/ (дата обращения: 20.11.2010).

2. *Стратегия* социально-экономического развития Кировской области на период до 2020 г. [Электронный ресурс]. URL: http://www.ako.kirov.ru/strategy/ (дата обращения: 20.11.2010).