

Мохов Виктор Павлович

УПРАВЛЕНИЕ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ В РОССИИ: ОГРАНИЧЕНИЯ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА

Статья посвящена оценке административной реформы в сфере управления по результатам. Основное внимание автор обратил на наличие институциональных ограничений в России, препятствующих реализации управления по результатам. Переходный характер экономики, отсутствие общественного консенсуса по поводу целей развития способствуют снижению эффективности курса на внедрение новой модели государственного управления.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2012/4-1/36.html

Источник

Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики

Тамбов: Грамота, 2012. № 4 (18): в 2-х ч. Ч. I. С. 129-132. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2012/4-1/

© Издательство "Грамота"

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: www.gramota.net

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: voprosy_hist@gramota.net

УДК 351.07

Статья посвящена оценке административной реформы в сфере управления по результатам. Основное внимание автор обратил на наличие институциональных ограничений в России, препятствующих реализации управления по результатам. Переходный характер экономики, отсутствие общественного консенсуса по поводу целей развития способствуют снижению эффективности курса на внедрение новой модели государственного управления.

Ключевые слова и фразы: управление по результатам; институты; административная реформа.

Виктор Павлович Мохов, д.и.н., профессор

Кафедра государственного управления и истории

Пермский национальный исследовательский политехнический университет

mvpr@perm.ru

УПРАВЛЕНИЕ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ В РОССИИ: ОГРАНИЧЕНИЯ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА[©]

Управление по результатам является одним из важнейших элементов административной реформы в России, призванной придать всему государственному и муниципальному управлению новое качество. Правительство РФ в качестве важнейшей задачи административной реформы определило «внедрение в органах исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам» [6, с. 4], что, как полагаем, было связано с необходимостью освобождения от советского наследия в управлении, ориентированном на освоение бюджетных ресурсов, и перехода к новой модели управления, на основе которой существуют развитые страны мира. Фактически, с точки зрения правящей элиты, переход к новой модели управления – это один из «мостов» в глобальную экономику, способ придания адекватности российской государственности перед вызовами глобального мира.

В начале административной реформы предполагалось, что переход будет последовательным и планомерным. Однако реформирование происходило крайне противоречиво и приносило совсем не те результаты, на которые первоначально рассчитывали авторы реформ. Особенно сложно обстояло дело с осуществлением политики внедрения управления по результатам. И дело не только в российских реалиях.

Зарубежный опыт управления по результатам привел к крайне осторожным выводам по поводу эффективности данного метода. Так, Я. Кларк и Г. Суэйн пишут, основываясь на канадском опыте, что методы управления по количественно измеримым результатам создают значительные трудности, поэтому «для большинства федеральных органов государственной власти эти проблемы представляются до такой степени обескураживающими, что модели управления по результатам просто не могут и не должны применяться в тех масштабах, которые декларируются властями» [5, с. 110]. Одной из ключевых проблем стала проблема подмены результатов управления набором мероприятий и форм деятельности [4, с. 43].

Опыт США также не внушает оптимизма: еще при президенте Клинтоне в 1993 г. Конгресс принял закон об эффективности и показателях результативности работы правительства, а при президенте Буше была разработана технология рейтинговой оценки правительственных программ. Но в октябре 2009 г. правительство США призналось в том, что все эти меры оказались безуспешными и не дали ожидаемых результатов. В итоге в США была начата новая программа по переходу на управление по результатам [10, с. 143].

Специалисты выявили довольно существенные побочные эффекты, к которым приводит управление по результатам в государственной сфере. В частности, Ханс де Брюйн выделил семь парадоксов оценки эффективности [2, с. 165-172]. Он полагает, что «чем сложнее иерархия и разнообразнее функции, тем сильнее стимулы к искажению системы» [Там же, с. 166]. Эта идея особенно актуальна для системы государственного управления с ее многоуровневыми структурами, каждая из которых «постоянно генерирует индикаторы эффективности и количественные данные по выпуску продукции, но они не показывают реальное положение дел в организации» [Там же].

В рамках сформулированного второго парадокса Ханс де Брюйн констатирует: «Чем сильнее оценка эффективности становится как управленческий механизм, тем беднее ее содержание; она дегенерирует, превращаясь в форму отчетности» [Там же].

Эти риски достаточно серьезны даже в развитых управленческих системах, но их значимость многократно возрастает в переходных обществах, в которых еще не изжиты традиции управления, сформировавшиеся на старой веберовской модели организации государственного аппарата, и не вполне определены основы нового общественного устройства, требующего новой модели управления.

Для оптимального осуществления управления по результатам актуальным остается вопрос: для достижения какого конечного результата функционирует государство? Что является результатом государственного управления в целом?

Очевидно, что этот результат не может быть определен только в правовом поле, он формируется правящей элитной группой как политический курс, как стратегия развития общества. В данном случае не столь важно, насколько она легитимизирована, изложена ли она в каких-либо программных документах

или политических декларациях. Важно, что правящая группа властной элиты этот политический курс проводит де-факто. При этом вполне возможна ситуация, при которой официально установленные цели административной реформы, управления по результатам могут неявным образом расходиться со стратегическим курсом правящей элиты, что в конечном счете приводит к выхолащиванию задачи на перестройку государственного управления по результатам.

Для России переход к управлению по результатам был попыткой повышения эффективности государственной власти и деятельности государственного аппарата в условиях дефицита государственных ресурсов, малого опыта деятельности управленцев в рыночной среде, массовой коррупции [3]. Однако опыт внедрения управления по результатам в государственной сфере оказался противоречивым. С одной стороны, экспертами констатируется, что «работа по измерению результатов стала всеобщей практикой», с другой – Россия в ходе внедрения управления по результатам повторила те ошибки, которые совершали страны-пионеры этого процесса [13, с. 103].

Аналитики отмечают целый спектр проблем, в том числе фундаментальных, связанных с результатами и продолжением политики на основе управления по результатам [13]. Итоги опроса, проведенного специалистами Центра стратегических разработок в 2010 году среди экспертов, показывают, что только 35% экспертов признают факт продвижения в деле управления по результатам, а внедрение механизма управления по результатам в органах исполнительной власти было оценено в 1,6 балла из 4, внедрение результативных принципов управления подведомственными организациями – 1,2 балла из 4 [1, с. 175].

Анализ имеющегося опыта проведения реформы также показывает неудовлетворительные результаты. Так, анализ внедрения концепции управления по результатам в Федеральном агентстве кадастра объектов недвижимости свидетельствует, что «внедрение реформирования бюджетного процесса не принесло каких-либо значимых результатов» [9, с. 345; 12, с. 207].

Таким образом, опыт современного государственного управления свидетельствует, что последствия внедрения управления по результатам носят неоднозначный характер. С одной стороны, благодаря данному нововведению повышается качество управления. С другой стороны, очевидно, что ожидания от данного метода управления в сфере государства оказались завышенными, а последствия оказались зачастую непредсказуемыми. Более того, в России сама управленческая практика в конечном счете свелась к воспроизводству привычных государственно-служебных отношений в рамках государственного и муниципального аппаратов, а в сфере государственного управления – по-прежнему к низкому качеству государственного управления.

Анализируя данную ситуацию, можно предположить, что государства, осуществляющие переход к рыночной экономике, действуют в существенно иных условиях управления, чем в развитых рыночных экономиках, а поэтому позитивные эффекты от внедрения управления по результатам могут себя либо не проявить, либо проявить в совершенно иной форме. Данное обстоятельство связано, как полагаем, в первую очередь с действием в данных государствах специфических институциональных ограничителей, которые трансформируют технологии управления по результатам, снижая их эффект.

Импорт институтов всегда носит противоречивый характер. А административная реформа, включающая в себя управление по результатам и новую модель государственной службы на основе идеологии нового государственного менеджмента, может рассматриваться именно как попытка перенесения на российскую почву одного из важнейших управленческих институтов. С точки зрения социальной импорт институтов как таковой сколько-нибудь успешным в историческом коротком периоде времени быть не может, так как можно импортировать лишь форму института, но не социальный контекст, который и создает институт. Из опыта политического развития давно известно, что введение в какой-либо стране институтов выборов, представительных органов, даже альтернативности выборов еще не создает демократического режима, а лишь только некоторые предпосылки для него. Советский опыт – тому наглядное подтверждение.

Любой социальный институт предполагает укорененность в обществе, в стратегиях элит и поведении масс. В этом смысле управление, ориентированное на результат, есть также социальный институт, организующий в государственной и муниципальной сферах все общество по поводу осуществления публичного управления.

Первое институциональное ограничение на управление по результатам заключается в уровне готовности общества в целом и его основных элементов к переходу на новую систему управления. Фактически субъектом реформирования государственного управления должен быть получен ответ на вопрос о том, исчерпала ли себя прежняя модель управления в данных исторических условиях, готов ли управленческий аппарат управлять по-новому и насколько он осознает необходимость данной новизны.

Чтобы институт управления по результатам заработал, необходима «мобилизация» важнейших социальных групп и институциональных структур общества, в том числе самого государственного (муниципального) аппарата, кадров менеджеров в бизнесе и социальной сфере, властной элиты общества, жителей конкретных регионов, муниципальных образований. Очевидно, если не будет «социального заказа» на новую модель управления со стороны общества или его ключевых групп, то возникнет разрыв между социальными ожиданиями граждан и деятельностью управленческого аппарата. Общество должно «уметь» работать с аппаратом, предъявлять ему свои требования к качеству и методам управления.

Если существуют серьезные дисфункции в мобилизации общества и его основных элементов, то можно предположить, что произойдет нарастание социального сопротивления данной модели управления, поскольку она серьезно меняет привычные формы взаимодействия общества и государства, государства и бизнеса, государства и отдельных граждан. Д. Г. Красильников и Е. А. Троицкая характеризуют эту ситуацию как «неподготовленность внутренней и внешней среды» к применению данной модели [8, с. 82].

Как представляется, традиционная вера в то, что новая модель управления может быть «введена» указом или постановлением «сверху», достаточно иллюзорна. На Западе методы управления по результатам первоначально были широко внедрены в корпоративной среде, а уже затем на протяжении нескольких десятилетий сформировалось понимание необходимости переноса корпоративных технологий управления на государственный сектор [4; 11].

Специфика России заключается в переходном характере процессов. Тот факт, что в стране существует частная собственность, действуют рыночные отношения, еще не означает, что Россия стала действительно рыночным обществом. Социальные практики значительной части населения, а также управленческих кадров, сформировавшиеся в последние 20 лет, основаны еще во многом на традиционных «веберовских» представлениях о правильном управлении. Поэтому не случайно ряд исследователей ставят под сомнение возможность применения принципов нового государственного менеджмента в странах с переходной экономикой [11, с. 77].

Второй институциональный ограничитель связан с переносом моделей управления, свойственных крупным корпорациям, на государственное управление. Механический перенос данных управленческих моделей не может быть корректным, так как принципиально изменяются внешняя и внутренняя среда управления, целевые установки, средства достижения цели и сами управленческие технологии. Отождествление гражданина с потребителем государственных (муниципальных) услуг или отождествление государства с большой корпорацией приводит к серьезным политическим издержкам, а с управленческой точки зрения существенно обедняет целевой спектр государственного (муниципального) управления.

Неразвитость рыночной среды, наличие сильных монопольно-политических и клиентельных влияний, не позволяющих рыночной среде эффективно функционировать, довольно часто превращают государственный аппарат в инструмент реализации частно-групповых интересов. Поэтому формирование политического курса на внедрение управления по результатам превращается в разновидность корпоративного управления, что существенно подрывает публично-государственный характер власти. При этом дальнейшая приватизация государственной и муниципальной собственности принципиально не меняет дела, так как собственность приватизируется по принципу «раздач-для-своих», что не превращает ее (по крайней мере, в настоящий момент) в полноправный элемент рынка.

Третий институциональный ограничитель политики управления по результатам связан с функционированием механизма определения целей управления. Его вряд ли стоит рассматривать как сугубо корпоративный (например, формирующийся внутри государственного (муниципального) аппарата) или технический (вспомогательный), это именно политический механизм, поскольку стратегическое определение целей не может быть делом одного лица («главного менеджера») или группы лиц (узкой элитной группы), а является продуктом общественной дискуссии, реализованной в воле главных политических сил общества.

Методологически и политически важной становится технология определения необходимого результата и средств его достижения: кто определяет, каким образом, кто контролирует и корректирует данный результат и др. В России управление по результатам стало внедряться в условиях ограничения политической и экономической конкуренции, так называемой «вертикали власти», которая существенно сузила коридор возможностей для выбора целей и методов развития. Для России технология формирования целей становится существенной и в связи с особенностями политического устройства, поскольку федеральный и региональный уровни государственной власти обладают определенной автономией, своими предметами ведения.

Поскольку социальный и политический консенсус по поводу целей развития и методов их достижения отсутствует, постольку управление по результатам становится дисбалансирующим элементом управления.

В «Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011-2013 годы», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 июня 2011 г. № 1021-р [7], подведены основные итоги административной реформы в РФ в 2006-2010 годах. Характерно, что итоги именно по реализации направления по внедрению управления по результатам и проектного управления оказались достаточно скромными. Данное обстоятельство свидетельствует о необходимости коррекции административной реформы с учетом готовности аппарата управления и общества к освоению новой модели управления.

Список литературы

1. **Административная реформа в России: нужна ли перезагрузка?:** круглый стол // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 4. С. 173-209.
2. **Де Брюйн Х.** Управление по результатам в государственном секторе / пер. с англ. М.: Изд-во Ин-та комплексных стратегических исследований, 2005. 192 с.
3. **Добролюбова Е. И.** Внедрение принципов и процедур управления по результатам в Российской Федерации: промежуточные итоги и направления развития // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 3. С. 133-165.
4. **Дубровин Ю. И.** Административно-государственное реформирование в странах Европейского Союза: автореф. дисс. ... д-ра полит. наук. М.: Изд-во МГУ, 2009. 51 с.
5. **Кларк Ян Д., Суэйн Гарри.** Внедрение принципов управления по результатам в секторе государственного управления: граница между реальным и сюрреальным: предложения по проведению административной реформы в Канаде // Экономическая политика. 2006. № 3. С. 103-128.
6. **Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах** [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р (в ред. распоряжения Правительства РФ от 09.02.2008 г. № 157-р, постановлений Правительства РФ от 28.03.2008 г. № 221, от 10.03.2009 г. № 219). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_86001/?frame=1#p28 (дата обращения: 20.02.2012).

7. Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011-2013 годы [Электронный ресурс]: утв. распоряжением Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1021-р. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_115467/?frame=1#6CDE78913578A6EBC4BC898EC13F8765 (дата обращения: 20.02.2012).
8. Красильников Д. Г., Троицкая Е. А. Новый государственный менеджмент и административная реформа в Пермском крае // *Ars Administrandi*: ежегодник – 2009. Пермь, 2009. С. 74-84.
9. Куляница А. Л., Соболева М. Ю. Основы успешного внедрения механизма управления по результатам в федеральных органах государственной власти // *Горный информационно-аналитический бюллетень: научно-технический журнал*. 2008. № 1-2. С. 345-350.
10. Лобанов В. В. Модернизация государственного управления: проблемы и решения // *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2010. № 2. С. 136-145.
11. Рандма-Лийв Т. О применимости «западных» теорий государственного управления в посткоммунистических странах // *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2008. № 2. С. 73-87.
12. Соболева Р. М. Проблемы внедрения концепции управления, ориентированного на результат, в федеральных органах государственной власти (на примере Федерального агентства кадастра объектов недвижимости) // *Горный информационно-аналитический бюллетень: научно-технический журнал*. 2008. № 8. С. 206-211.
13. Управление по результатам – итоги и новые возможности: круглый стол // *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2010. № 2. С. 102-124.

MANAGEMENT BY OBJECTIVES IN RUSSIA: CONSTRAINTS OF TRANSITION PERIOD

Viktor Pavlovich Mokhov, Doctor in History, Professor
Department of State Administration and History
Perm' National Research Polytechnic University
mvp@perm.ru

The author presents the assessment of the administrative reform in the sphere of management by objectives, pays special attention to the presence of institutional constraints in Russia preventing management by objectives implementation, and shows that the transition nature of economy and the lack of public consensus on development goals contribute to the effectiveness decrease of the course on state management new model introduction.

Key words and phrases: management by objectives; institutions; administrative reform.

УДК 94(470.67)

В статье рассматриваются кайтаго-российские отношения в начале XIX в., раскрывается сложный характер этих взаимоотношений. Особое внимание в работе акцентируется на выявлении причин, приведших к обострению отношений Кайтагского уцмийства и российских властей на Кавказе, дается оценка последствий кайтаго-российских отношений.

Ключевые слова и фразы: Кайтаг; Кайтагское уцмийство; уцмий; Россия; отношения; главнокомандующий войсками; коалиция; Дагестан; дагестанские владетели; причины; последствия; сражение.

Арсен Омарович Муртазаев, к.и.н.
Отдел древней и средневековой истории
Институт истории, археологии и этнографии
Дагестанский научный центр РАН
arslist777@mail.ru

ОБОСТРЕНИЕ КАЙТАГО-РОССИЙСКИХ ОТНОШЕНИЙ В НАЧАЛЕ XIX В.: ПРИЧИНЫ И ПОСЛЕДСТВИЯ[©]

Работа выполнена при поддержке Совета по грантам Президента Российской Федерации для молодых российских ученых и ведущих научных школ (№ МК-4392.2012.6).

Как известно, в прошлом территория Дагестана не представляла собой единого политического пространства. На его территории не образовалось единого государства с соответствующими институтами. В ходе исторического развития в Дагестане сложились две основные системы общественно-политического устройства, или две формы государственности. Это были феодальные владения и союзы сельских общин, которые существенно отличались друг от друга по величине занимаемой территории, количеству и этническому составу населения.

Одним из наиболее крупных, сильных и влиятельных феодальных владений Дагестана на протяжении многих столетий было и Кайтагское уцмийство, которое начиналось в приморской низменности, охватывало предгорный и нагорный Дагестан. На севере оно граничило с Тарковским шамхальством, на юге –