

ИНСТИТУТ ОЦЕНКИ ПОЛИТИКИ В КОНТЕКСТЕ ТЕОРИИ РЕФОРМ¹

С. В. Дорошенко, К. К. Нигметов

С позиции теории реформ анализируются место, значимость и результаты административной реформы в России, а также института оценки политики. Поднимаются вопросы внедрения института оценки политики в управленческую практику России и стран СНГ.

Начатое в России и других странах СНГ в 1990-е гг. реформирование в первую очередь касалось экономической и политической сферы. Стремление к скорейшему построению рыночной экономики и закреплению основ западной демократии несколько отодвинуло во временном пространстве реформу собственно системы государственного управления, отдавая ей второстепенную роль в трансформационных процессах.

Однако по своей сути любая реформа представляет собой сознательное и целенаправленное изменение системы, и не в последнюю очередь ее успех определяется эффективными управленческими решениями, учитывающими баланс общественных, государственных и корпоративных интересов, социально ориентированные приоритеты и способность достижения стратегических целей развития.

Крупномасштабные изменения, которые пережили и переживают до сих пор страны

постсоветского пространства, инициированы государством, роль которого при этом значительно возросла, несмотря на то, что реформы были направлены на децентрализацию государственного управления. В период подобных крупных трансформаций, как справедливо замечает один из разработчиков современной теории реформ, корни которой уходят еще в труды Дж. Милля, В.М. Полтерович, «государство получает возможность влиять и манипулировать ценностями в гораздо большей мере, нежели в стационарном режиме» [8].

Именно поэтому одно из выдвинутых и развиваемых В.М. Полтеровичем положений, недооценка которых, по его мнению, послужила причиной серьезных потерь в процессе постсоциалистического реформирования, звучит следующим образом: «Важнейшей предпосылкой успеха рыночных реформ является создание эффективного государства» [8 с. 35]. Все это предопределяет необходимость предварительного или по меньшей мере параллельного реформирования системы государственного управления с целью повышения его качества, вопрос о котором сегодня крайне актуализи-

¹ Исследование проводится в рамках гранта РГНФ №13-02-00120 «Оценка государственной политики инновационного развития минерально-сырьевого комплекса».

рован. К примеру, предвидя возможность возникновения подобных проблем, Китай начал проведение административных реформ еще в 1983 г., задолго до начала экономических преобразований [17].

Примечательно, что с проблемами неэффективности системы государственного управления сталкиваются практически все страны, в том числе и мировые державы. В частности, в статье В.М. Полтеровича приведен интересный пример из истории США, когда в конце XIX — начале XX вв. возникло массовое движение, получившее название «прогрессистского», целью которого были административные реформы [7, с. 43].

Однако по прошествии десятилетий возникли иные, как глобальные, так и национальные проблемы, потребность решения которых стала стимулом для нового этапа административного реформирования, начатого на Западе в 1970-е гг. К таким общим основаниям относятся: кризис государства «всеобщего благосостояния» и растущий объем публичного сектора; неустойчивость экономического и социального развития; интернационализация и глобализация процессов развития; рост информационных потоков и технологий; резкое падение доверия со стороны населения к государству и бюрократии; переход к постиндустриальным ценностям в культуре и образе жизни [2, с. 2]. Таким образом, назрела необходимость в повышении степени обоснованности управленческих решений различных министерств и ведомств, с целью чего в практику начал внедряться аналитический инструментарий, как средство, позволяющее с помощью объективных критериев найти компромисс между интересами государства, бизнеса, общества.

Концептуальным основанием современных политико-управленческих реформ является так называемая новая модель управления. По мнению экспертов, в ходе реформ в большинстве стран неизбежно происходит переоценка некоторых принципов и теоретических концептов, связанных с внедрением менеджерских подходов в систему государственного управления. Это проявляется в широких общественных дискуссиях, которые подталкивают к переходу от идей «нового государственного менеджмента» и «малозатратного государства» к более взвешенным подходам «хорошего управления» (*«good governance»*) и «активизирующего государства». К основным характеристикам «хорошего управления» относятся: участие граждан в управлении; верховенство закона; прозрачность системы управления; чувствительность к потребностям граждан; ориентация на согласие; справедливость; результативность и действенность; подотчетность общественности; стратегическое видение перспектив. Концепция «активизирующего государства» означает, что между обществом и государством развивается сотрудничество и разделяется ответственность. Причем государственные структуры инициируют процесс решения общественных проблем и выступают в роли посредника, предоставляя в дальнейшем обществу действовать самостоятельно. Таким образом, современные административные реформы связываются с переходом от присущего новому государственному менеджменту инструментализма к системным подходам, нацеленным на восстановление или более полный учет политических и моральных аспектов администрирования [2].

Само понятие «административная реформа» в современной науке используется в широком и узком толковании. В широком понимании — как глубокие и масштабные изменения государственных органов, связанные со структурными преобразованиями государственного управления, другими словами, как «запланированный эволюционный процесс структурно-функциональных изменений в работе административно-государственного аппарата, призванный усилить эффективность и повысить качество его работы» [2, с. 2]. При таком понимании административная реформа в России идет непрерывно с начала 1990-х годов. В период 1992–1998 гг. фактически происходило создание современной системы государственного управления. В узком смысле — когда речь идет о коренной перестройке работы государственной службы. И в этом понимании административную реформу считают начавшейся в 2000-х гг. [6], когда, собственно, и началась «закладка» оценки результативности управленческой деятельности с дальнейшим выходом на оценку качества государственного управления.

Однако, несмотря на почти двадцатилетний период административно-управленческого реформирования, достигнутые результаты оцениваются весьма скромно [13]. Называются различные причины сложившейся ситуации, в том числе, например, и отсутствие взаимосвязи между моделью модернизации, идея которой в последнее время вызывается к жизни политическими и интеллектуальными элитами страны, и стратегией реформирования системы государственного управления.

Однако, несмотря на почти двадцатилетний период административно-управленческого реформирования, достигнутые результаты оцениваются весьма скромно [13]. Называются различные причины сложившейся ситуации, в том числе, например, и отсутствие взаимосвязи между моделью модернизации, идея которой в последнее время вызывается к жизни политическими и интеллектуальными элитами страны, и стратегией реформирования системы государственного управления.

Проблема заключается в том, что каждой модели модернизации должна соответствовать определенная система госуправления, а соответственно, и стратегия его реформирования [12].

Реализуемая в России административная реформа повторяет как концептуально, так и по большей части технически, западные административные реформы второй половины XX в. В связи с этим встает вопрос о трансплантации (заимствовании) институтов, направленных на повышение эффективности и результативности системы государственного управления. В отечественной «реформаторской» дискуссии, как правило, речь ведется о необходимости «применения новых методов и выработке механизмов, которые бы привели к улучшению работы министерств и ведомств» [4].

Трансплантация институтов, прежде всего экономических, является одним из ключевых вопросов современной теории реформ, в рамках чего оценивается опыт заимствования, обосновываются причины неудач, предлагаются стратегии совершенствования различных институтов и т. п. [10]. Однако поскольку административная реформа видится важнейшим шагом, предваряющим экономическое реформирование, то применительно к ней тоже актуален вопрос трансплантации того или иного института.

Одним из институтов, имеющих цель повышения качества государственного менеджмента, является институт оценки политики. Институт оценивания политики в большинстве развитых стран является неотъемлемой составляющей политико-управленческой практики. Государственные структуры в России и странах СНГ пока только начинают осваивать этот инструмент, сталкиваясь с общими проблемами, в том числе с недостаточным пониманием роли оценивания и как управленческого инструмента, и как механизма формирования гражданского общества [14, с. 216].

По мнению Х. Волльмана, оценивание — это «эмпирическое осмысление и анализ политического процесса, попытка идентификации результатов и улучшения политического цикла» [16, с. 133]. Таким образом, оценка государственной политики представляет собой исследования, направленные на комплексное изучение влияния государства на развитие отдельной отрасли или сферы. Такие исследования, как правило, реализуются с целью подготовки информационно-аналитической базы для принятия решений по направлениям госу-

дарственного планирования, а также для определения приоритетов.

С определенной долей условности в общем процессе оценивания политики можно выделить несколько достаточно самостоятельных направлений: аудит эффективности, оценка программ, оценка регулирующего воздействия; оценка реформ; бюджетирование, ориентированное на результат. Каждое из направлений имеет свою историю развития, цели и задачи, нормативно-правовое закрепление. Объединяет их общая идеология, а отчасти и применяемый инструментарий.

Примечателен тот факт, что методология современной теории реформ подразумевает проведение компаративных оценочных исследований в области реформирования, обобщение опыта разных стран, что в дальнейшем ложится в основу теоретических положений [3, 9]. При этом сама оценка реформ является самостоятельным направлением оценки политики. Именно политические и экономические реформы 1990-х гг. положили начало оценке программ в России и других бывших советских республиках, а связано это с активизацией деятельности так называемых международных доноров и развитием некоммерческого сектора. С 2003–2005 гг. отмечают появление нового игрока в развитии оценки — властных структур [11]. Это связано с вступлением в активную фазу административной реформы, а именно — с переходом на принцип управления по результатам. Период 2007–2008 гг. положил начало активного развития аудита эффективности деятельности органов исполнительной власти. С 2010 г. стартовала оценка регулирующего воздействия [1, 5, 15]. Достаточно активно институт оценивания внедряется и в Казахстане, где оценка программ, в частности, является основным элементом государственного стратегического планирования. Однако сегодня достаточно сложно говорить о внедрении в практику на пространстве СНГ института оценки политики в полном объеме, тем более о каких-либо значимых результатах. Пока наблюдается формальная трансплантация этого института и очень слабая его адаптация к сложившейся управленческой практике. И, как следствие, на наш взгляд, низка востребованность оценки со стороны государственных структур, отсутствуют национальные организации по оценке, ощущается недостаток профессиональной подготовки квалифицированных оценщиков, существует информационная изолированность результатов даже проведенных оценочных исследований, слабо разрабо-

тана собственная теоретико-методологическая база.

По поводу последнего считаем необходимым отметить, что современная теория реформ, особенно с учетом указанной выше связи эмпирических замеров проводимых социально-экономических изменений и выстраиваемых в последующем концептуальных положений, может явиться дополнительным теоретическим укреплением (наряду с теорией изменений, системным подходом и др.)

оценки политики. Это позволит углубленно исследовать оценку как значимый для процессов модернизации трансплантируемый институт с учетом возможных прямых и косвенных издержек его адаптации, а также выстроить «перспективную траекторию» его внедрения [9, с. 15], согласованную по ограничениям и предусматривающую механизмы, предотвращающие возникновение очередной институциональной ловушки.

Список источников

1. Дорошенко С. В., Ноженко Д. Ю., Соломатин Я. И. Внедрение новых механизмов оптимизации государственного регулирования в российских регионах // Вестник Челябинского государственного университета. — 2013. — № 8(299). — С. 53-56.
2. Дубровин Ю. И. Административно-государственное реформирование в странах Европейского союза : автореф. дисс. ... д-ра полит. наук. — М.: МГУ им. М. В. Ломоносова, 2009. — 34 с.
3. Катыхов П. К., Полтерович В. М. Политика реформ, начальные условия и трансформационный спад // Экономика и математические методы. — 2006. — №4. — С. 64-84.
4. Клиш Н. Н. Методы повышения эффективности управления в органах государственной власти // Состояние и механизмы модернизации государственного управления в Российской Федерации. — М.: Эпифания, 2004. — 234 с.
5. Макарова И. В., Петров А. П., Татаркин А. И. Методология определения последствий вступления России в ВТО. Опыт регионов // Журнал экономической теории. — 2013. — №3. — С. 189-196.
6. Положихина М. А. Административная реформа в России: этапы, результаты, проблемы // Россия. Ключевые проблемы и решения [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rkpr.inion.ru> (дата обращения: 12 февраля 2013).
7. Полтерович В. М. Корень проблем — неэффективность государства // Экономическая наука современной России. — 2000. — № 1(15). — С. 41-44.
8. Полтерович В. М. На пути к новой теории реформ // Экономическая наука современной России. — 1999. — №3. — С. 32-48.
9. Полтерович В. М. Современное состояние теории экономических реформ // Экономическая наука современной России. — 2008. — № 1(37). — С. 7-34.
10. Полтерович В. М. Трансплантация экономических институтов // Экономическая наука современной России. — 2001. — №3. — С. 24-50.
11. Развитие оценки программ в странах СНГ: субъективный взгляд на объективный процесс: сб. статей / Под ред. А. И. Кузьмина. — М.: IPEN, 2006. — 35 с.
12. Сальников В. И. Модернизация и реформы государственного управления: проблемы взаимосвязи // Россия. Ключевые проблемы и решения [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rkpr.inion.ru> (дата обращения: 11 апреля 2013).
13. Слатинов В. Б. Реформирование государственной гражданской службы в России: институциональные эффекты и институциональные ловушки // Россия. Ключевые проблемы и решения [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rkpr.inion.ru> (дата обращения: 10 мая 2013).
14. Шамков Ю. В., Дорошенко С. В. Институт оценки политики в пространстве ШОС // Экономика региона. — 2012. — № 4. — С. 212-217.
15. Шеломенцев А. Г., Дорошенко С. В., Шамков Ю. В. Оценка регулирующего воздействия как механизм защиты экономических интересов России в условиях ВТО // Бизнес, менеджмент и право. — 2013. — №1 (27). — С. 29-32.
16. Evaluating Public Sector Reforms / Wollmann H. (ed.) // Revista Internacional de Estudios Politicos (special issue). — 2001. — P. 127-143.
17. Li D. Changing Incentives of the Chinese Bureaucracy // AEA Papers and Proceedings. — 1998. — Vol. 88. — No. 2. — P. 393-403.

УДК 330.101.8

Ключевые слова: оценка политики, теория реформ, система государственного управления, административная реформа