

Е.А. КАПОГУЗОВ, к.э.н., доцент,
Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского,

ТРАНСФОРМАЦИЯ ИНСТИТУТОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ГЕРМАНИИ И ВОЗМОЖНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ

Российский опыт модернизации государственного управления на наш взгляд основывается на англосаксонской парадигме нового государственного менеджмента. Вместе с тем, фундаментально российская бюрократия строилась на традициях континентальной модели управления, в основе которой находится веберовский тип бюрократии. Несмотря на достаточно высокий уровень результативности процедурной бюрократии в Германии, целый ряд факторов поставил на повестку дня необходимость ее реформирования в начале 1990-х годов. К данным факторам относятся как внешние (давление международной конкуренции, прежде всего за привлечение капитала, процесс глобализации и европейской интеграции), так и внутренние (прежде всего необходимость более экономного обращения с бюджетными ресурсами и, тем самым, невозможность решения прежних задач с помощью традиционных бюрократических методов, таких как экстенсивное использование персонала и т.д.)¹.

Целью данной публикации является анализ тех сторон немецкого опыта реформирования государственного управления, которые могут быть полезны для трансформируемых экономик.

Вопросы государственного управления является предметом рассмотрения представителей различных дисциплин. Юриспруденция затрагивает вопросы законности управления или гражданского права. Экономисты помимо вопросов о деятельности предприятий общественного сектора (в широком смысле, включающем и органы власти и государственные учреждения, а не только предприятия) затрагивают темы причин и воздействий государственных доходов и расходов на экономику, а также финансах государства². В управленче-

ском аспекте речь идет об эффективности государственных предприятий (рассматриваются вопросы управления, организации и контроля, управления персоналом и др.) и деятельности администраций. В предметном поле социологии речь идет об изменении отношений между исполнительной властью и обществом и рассмотрении государственных органов с организационной стороны. В психологии о взаимодействии органов власти с внешней средой и людьми и в политологии о государственной власти в аспекте реализации политических целей и политического управления исполнительной властью. Речь зачастую не идет о «Науке государственного управления» а о «Госуправленческих науках». В целом, признавая дискуссионность данного вопроса, одни из ведущих немецких специалистов в данной области Й. Богумил и В. Ян, признают отсутствие устоявшегося предмета у дисциплины *Verwaltungswissenschaft*, рассматривая ее как мульти- и междисциплинарную³.

Такая подоплека немецкой модернизации в области государственного управления позволяет объяснить ряд сложностей и пробуксовок в процессе реформирования в последние десятилетия. Как уже отмечалось выше, в Германии сильны традиции процедурной (основанной на инструкциях и процессах) бюрократии веберовского типа с высокой степенью эффективности в 1950-1970-е годы. Германское экономическое чудо 1950-1960 годов вместе с тем с одной стороны проходило на фоне незначительного вмешательства государства в рамках ордолиберальной модели, с другой стороны оно и создало условия для роста бюрократии в Германии. Ордолиберализм фрайбургской школы (В. Ойкен, Репке и др.) органично дополнялся в это время идеями социального рыночного хозяйства Мюллера-

¹ Подробнее см. Экономический вестник Ростовского государственного университета. – 2007. – Т. 5. – № 4. – С. 31-37.

² В Германии этот аспект рассматривают представители *Finanzwissenschaft* (Финансовой науки), немецкой версии англосаксонского научного направления *Public Finance*. В Российской системе

образования к данному направлению близка дисциплина «Экономика общественного сектора»).

³ Bogumil J., Jahn W. Einführung in die Verwaltungswissenschaft. Hagen, 2005 s. 14

Армака. Вместе с тем, в полном соответствии с идеями У. Нисканена и С.Н. Паркинсона и благодаря расширению функций государства благосостояния начиная с 1970-х возник экспоненциальный рост как числа немецких чиновников, так и плотности регуляций в экономической сфере⁴. И если до начала 1990-х данная ситуация во многом по политическим причинам (борьба за власть между консерваторами ХДС-ХСС, социалистами СДПГ и их союзниками, фактор ГДР и др.) не ставилась на повестку дня, то после объединения Германии этот вопрос стал актуальным. Катализатором мероприятий, способствующих сокращению бюрократии, стал фискальный пресс немецкого объединения и вызванный этим фискальный кризис, в наибольшей степени ударивший по низовому уровню немецкой административной системы – по коммунальным и общинным администрациям.

Именно оттуда началось движение по применению принципов Нового государственного менеджмента в практику. Особо стоит отметить опыт объединения немецких коммун в поддержку упрощения (KGST – в настоящее время – коммунальный Совет по менеджменту в государственном управлении). Именно его деятельность привела к возникновению немецкой версии НГМ – Neue Steuerungmodell (далее NSM)⁵. Во многом внешним толчком к внедрению в практику коммунального управления элементов НГМ стал успешный опыт соседней Голландии, так называемая Тилбургская модель города-концерна.

В таблице 1 представлены основные элементы NSM. В таблице представлена как изначальная, так и расширенная модель. Если «базисная модель», была ориентирована скорее на совершенствование внутренних процессов, то в дальнейшем произошла ее модернизация, связанная с учетом задач, направленных вовне (в частности, дополнена элементами конкуренции и ориентация на клиентов, а также элементами персонал – менеджмента).

⁴ О росте бюрократов в Германии подходах к ее сокращению см. Bohne E., Kriterien und institutionelle Voraussetzungen des Bürokratieabbaus. FÖV Diskussion Paper, 2005.

⁵ Подробнее об элементах НСМ и оценке опыте ее внедрения на коммунальном уровне см. На пути к государству XXI века: теория и зарубежный опыт модернизации государственного управления. Коллективная монография. п/ред. Капогузова Е.А. – Омск, изд-во «Русь», 2008 г.

Данная направленность реформирования – от низового уровня административной системы идеи Нового государственного менеджмента начали распространяться и на другие уровни – земельный и федеральный – отличает немецкий опыт от других стран. В других странах реформы начинались скорее с национального (федерального) уровня, не стала исключением и Россия. Но в Германии в отличие от других стран ОЭСР возник другой аспект проблемы. Речь в начале 1990-х шла о необходимости трансформации институтов административного управления бывшей ГДР и задаче обеспечения конгруэнтности данных структур в западных и восточных землях. Между тем различия между континентально-европейской бюрократией и кадровой бюрократией госаппарата бывшей ГДР были существенны. Если веберовские структуры отличали такие признаки, как компетентность, должностная иерархия, исполнение инструкций и профессионализм, основанный на системе отбора и продвижения на основании достижений (merit system), то черты государственного аппарата ГДР несколько иные. Так Богумил и Ян относят к ним этатизм, номенклатурный принцип подбора, демократический централизм, двойное подчинение партийного и государственного аппарата. В ГДР все функции вплоть до отдыха, строительства и культурных учреждений были управляемы через приказы и указания. В ГДР не было западного бюджетного федерализма и коммунального самоуправления, а лишь «местные органы государственной власти», работающие по принципу властной вертикали и «бюрократический централизма». Наибольшая проблема с точки зрения профессионализма сотрудников заключалась именно в персонале, поскольку по номенклатурному принципу в ее состав зачислялись люди, которые «вследствие политических и профессиональных знаний и способностей подходят и которым поручено вести коллективы трудящихся к реализации общественных процессов и задач»⁶. Для этой системы, как и для всех стран советского блока, был характерен правовой нигилизм и приоритет политики над экономикой. В этих условиях зачастую проблема становления коммунальных органов исполнительной власти требовала вначале ориентации не на принципы НГМ, а скорее на становление эффективной веберовской модели. Вместе с

⁶ Bogumil J., Jahn W., Einführung in die Verwaltungswissenschaft. Hagen, 2005,

тем, зачастую процессы в восточных землях шли как ступенчато, так и сразу прививалась NSM на еще не успевшее сформироваться административное пространство восточногерманских коммун. Зачастую, особенно при внедрении элементов НГМ, могущих вызвать коррупционное поведение (самостоятельность ис-

пользования бюджетных ресурсов по принципам БОР, консалтинговые услуги и аутсорсинг), наблюдались провалы системы управления.

Таблица 1

Базисная и расширенная модель NSM.

Внутренний уровень		Внешний уровень
Отношения политика- администрация	Ликвидация классической бюрократической модели	
Разделение политики и администрации («что и как») <ul style="list-style-type: none"> – политические контракты – политический контроллинг – продуктовые бюджеты 	Иновации в процессах: <ul style="list-style-type: none"> – децентрализованная профессиональная и финансовая ответственность – ориентация на результат через продукты – бюджетирование – контроллинг – расчет издержек и результатов – контрактный менеджмент 	Ориентация на потребителей <ul style="list-style-type: none"> – менеджмент качества – принцип одного окна (One-Stop-Agencies)
	Организационные инновации: <ul style="list-style-type: none"> – структура наподобие концерна Центральная служба управления – перекрестные сферы как сервисные пункты 	Элементы конкуренции <ul style="list-style-type: none"> – придание рыночных начал (аутсорсинг) – приватизация – сравнение результатов (бенчмаркинг)
	Иновации в области персонала <ul style="list-style-type: none"> – кооперационные и групповые элементы – система стимулов – современный персонал-менеджмент – знания в области экономики предприятия – интегрированные рабочие связи 	

Источник: Bogumil J., Grohs S., Kuhlmann S. Ergebnisse und Wirkungen kommunaler Verwaltungsmodernisierung in Deutschland – Eine Evaluation nach zehn Jahren Praxiserfahrung. in: Verwaltung und Management, Sonderheft 37, 2006

Примечание: серым цветом выделены элементы расширенной модели.

На наш взгляд, общий вывод по оценке реализации мероприятий реформы с точки зрения оценки эффективности процесса и достижения результата заключается в наличии мягких (легко и успешно реализуемых) и сложных аспектов модернизации. Рассмотрим в этом контексте результаты внедрения от-

дельных элементов Neue Steuerungsmodelle в немецких коммунах:

- **Контрактный менеджмент** (разделение политики и администрирования ключевой элемент «образцовой» Тилбургской модели) введены только в 14,8 % коммун;

- **контроллинг** – затраты на внедрение

данного элемента зачастую ниже эффективности. Ярким примером этого является проверка счетной палатой Баден-Вюртемберга результатов внедрения контроллинга в практику работы администрации данной земли⁷;

• **Подотчетность** (accountability) – при внедрении данного элемента зачастую возникала проблема не в адекватности представляемой информации, а в управленческой релевантности данного мероприятия реформы. Дело в том, что политики и общественность, которым была адресована отчетность органов исполнительной власти, редко знакомилась с ней и еще реже принимали решения на основании изученной информации.

• **Децентрализация и делегирование ответственности** – побочным эффектом от этого стало снижение результативности и рост группового давления.

• **Клиентоориентированность и рост эффективности процессов** – на наш взгляд решаемы в рамках процедурной бюрократии. Это подтверждает тот факт, что ряд таких экспериментов, как гражданские коммуны, центры обслуживания клиентов и др. были реализованы еще в 1970-е годы.

Таким образом, в ходе анализа немецкого опыта реформирования государственного управления были получены следующие результаты и сделаны следующие выводы:

– изначальный вариант NSM был реализован лишь частично, в частности в области элементов, по внедрению которых имелся определенный опыт (центры обслуживания клиентов), либо которые могли быть реализованы в рамках существующей веберовской модели управления (совершенствование регламентов, бюджетирование). Применение «чистых» моделей без учета контекста институциональной среды и зависимости от траектории предшествующего развития, как правило, приводит к отторжению;

– в связи с очевидностью затрат и неопределенностью результатов и социально-значимых воздействий рекомендуется при реализации административной реформы делать акцент на совершенствовании качества обслуживания потребителей публичных услуг за счет развития информационных технологий и улучшения организации процесса предоставления услуг. Рост децентрализации и самостоятельности приводит к потере управляемо-

сти, в связи с этим в условиях отсутствия устойчивых веберовских традиций полноценное внедрение данного элемента НГМ не приведет к Парето-улучшению;

– были достигнуты успехи в сокращении затрат общества на содержание исполнительной власти и экономической эффективности (за счет аутсорсинга, конкуренции, бенчмаркинга). Вместе с тем успешность опыта была частичной и связана с экономией ресурсов на первых этапах внедрения новой модели управления. Однако внедрение новшеств сопровождалось ростом внутриорганизационных трансакционных издержек, даже приблизительный подсчет которых пока не проводился. В этой связи имеет смысл расширить рассмотрение затраты на реформы и результатов ее с точки зрения экономии ресурсов (бюджетной нейтральности реформы) на учет в особенности таких типов трансакционных издержек как внутрифирменных издержек взаимодействия и мониторинга внедрения новых методов управления.

– максимальный успех при реформировании был достигнут с точки зрения обслуживания потребителей. Это касается изменения в процессах предоставления публичных услуг и затрагивает такие параметры действия коммунальных администраций как качество услуг (оцениваемое по степени удовлетворенности потребителей, продолжительность обслуживания, дружелюбность к клиентам и др.)

– наиболее важным результатом реформ стали системные и культурные изменения внутри бюрократии. Это нашло выражение в росте экономического образа мышления и комплексного понимания задач учреждения (в противовес узкой компетенции из серии «это меня не касается») и понимание философии Value for Money (когда потребители как налогоплательщики финансируют деятельность чиновников и тем самым именно они становятся тем принципалом, от удовлетворения потребности которого зависит результат работы чиновника).

Эти и также иные вышеупомянутые тезисы дают возможность предложить ряд положений, которые, на наш взгляд, должны быть учтены при дальнейшем развитии реформы государственного управления в странах постсоветского пространства:

Опыт внедрения НСМ в восточногерманских землях показал, что нельзя внедрить новый государственный менеджмент не пройдя стадию становления эффективной проце-

⁷ <http://www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/fm/978/PAP0503B%C4VOL.pdf>

дурной бюрократии. Вместе с тем, в частности, в России осуществляется смешанный тип реформы – с одной стороны, деятельностью по внедрению регламентов и борьбе с коррупцией реформаторы пытаются внедрить бюрократию процедурного типа, с другой, значительные усилия прилагаются в области внедрения принципов бюджетирования, ориентированного на результат и управления по целям, являющимися элементами «продвинутого» варианта Нового государственного менеджмента. Тем самым, возникает конфликт между некомплементарными целями, что снижает эффективность реформирования.

Важным с точки зрения экономической эффективности реформы является соотношение затрат и результатов. Хотя очевидно, что любая реформа дело затратное, но ее конечные результаты (Outcome) и воздействия (Impact) дают положительный социально-экономический эффект, позволяющий стране усилить свою конкурентоспособность и стать более эффективной. Ярким примером этого стал опыт Новой Зеландии⁸, вместе с тем этот процесс долгосрочный и даже в условиях существующей в российской политической среде преемственности власти отсутствие результатов при высоких затратах может снизить поддержку реформы среди ее агентов и движущих сил. В этой связи целесообразно делать акцент на мягкие аспекты реформ, которые наиболее легко адаптированы к условиям институциональной среды, понятны персоналу и поддерживаются населением.

Еще одним важным уроком как немецкого, так и мирового опыта реформирования государственного управления должно стать следующее. Любая реформа должна проходить ради системных изменений (Impact), а не ради «осваивания» средств на реформу, т.е. по чиновничьему варианту, понятному и доступному лишь для них. Примером того, что не все гладко в данном направлении у нас в России, является опыт внедрения административных регламентов предоставления услуг, мониторинг результативности которых проводился в 2008 году. В Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2008 годах, утвержденной Постановлением Правительства РФ № 1789 –р от 25.10.2005 г., одной из значимых целей (конечным социально значимым результатом) российской административной реформы должно стать измене-

ние степени удовлетворенности потребителей качеством и доступностью государственных услуг. В соответствии с Концепцией, степень удовлетворенности граждан к концу 2008 года должна была составить не менее 50 %. В результате мониторинга, проведенного специалистами ГУ-ВШЭ, выяснилось, что в целом по исследуемым российским регионам удовлетворенность составила 54 %, тем самым план был успешно перевыполнен...

Вместе с тем, исследование, проводившееся в Омском регионе в области социальных услуг, предоставляемых Министерством труда и социального развития Омской области показало, что картина не настолько радужна, как хотелось бы это тем кто заказывает и исполняет дорогостоящее всероссийское исследование⁹. В контексте нашей тематики можно выделить следующие аспекты о связи деятельности чиновников в области реформирования и социально-значимыми результатами:

– у населения слаба готовность требовать исполнения регламента. Это подтверждает тот факт, что степень ознакомления с административными регламентами граждан, обращающихся в Министерство, остается низкой. Менее половины опрошенных (49 %) признали, что не знают о существовании административного регламента предоставления государственной услуги, а 32 % - слышали, но не изучали регламент. И как следствие незнания половина респондентов (50 %) не будет оспаривать нарушения административного регламента со стороны государственных служащих в случае грубости, превышения сроков ожидания подачи и рассмотрения документов и др. Фактически получается, что регламент скорее существует для чиновников, а не для потребителей.

– удовлетворенность населения качеством государственных услуг в целом растет. Вместе с тем встает вопрос о цене реформы. Многие ее элементы, слабо согласующиеся с потребностями конечных потребителей, являются менее эффективными, чем предполагалось. Вместе с тем, только на региональном уровне на мероприятия в области административной реформы потрачено в 2007-2008 годах значительные средства.

Таким образом, возможная адаптация немецкого опыта реформирования государственного управления при реализации админист-

⁸ Капогузов, Тамбовцев, ук. соч. с. 71-74

⁹ Капогузов Е. А. Мониторинг результатов мероприятий административной реформы (на примере Омской области). http://www.hse.ru/org/hse/conf-april_ru/2005

ративной реформы на уровне регионов в Российской Федерации видится через восприятие его отдельных элементов с точки зрения соответствия российским условиям и существующей институциональной среде. Данный опыт может быть учтен при дальнейшей реализации административной реформы в Российской Федерации на региональном уровне, а учет ошибок и сложностей, возникших при внедрении отдельных инструментов «Нового государственного менеджмента» в практику работы органов государственной власти, позволит избежать неэффективного использования общественных ресурсов. В связи с очевидностью затрат и неопределенностью результатов и социально-значимых воздействий рекомендуется при реализации административной реформы делать акцент на совершенствовании качества обслуживания потребителей публичных услуг за счет развития информационных технологий и улучшения организации процесса предоставления услуг. Рост децентрализации и самостоятельности приводит к потере управляемости, в связи с этим в условиях отсутствия устойчивых веберовских традиций полноценное внедрение данного элемента НГМ не приведет к Парето-улучшению. В данном контексте представляется интерес возможность сравнения институциональных условий реализации модернизации государственного управления стран постсоветского пространства с позиций оценки как результативности реформирования, так и социально-экономической эффективности. Эт создаст основу как для выработки политико-экономических рекомендаций для корректировки курса реформ, так и привлечет внимание общественности к проблеме эффективности использования средств налогоплательщиков в условиях экономического кризиса.

Литература.

1. Капогузов Е.А. Предпосылки и ключевые характеристики реформы государственного управления в зарубежных странах. Экономический вестник Ростовского университета. – 2008. – № 3.
2. Капогузов Е.А. Реформирование государственного управления: от «идеальной» бюрократии к Новому государственному менеджменту. // Экономические науки. – № 7 (32), – 2007 г. – С. 105-108
3. На пути к государству XXI века: тео-

рия и зарубежный опыт модернизации государственного управления. Коллективная монография. Под ред. Капогузова Е.А. – Омск, изд-во «Русь», 2008 г.

4. Капогузов Е.А., Тамбовцев В.Л. Реформы государственного управления: теоретические основы и практическая реализация. – М.: Теис, 2009
5. Жулин А.Б., Иванова О.С. Мониторинг внедрения административных регламентов. // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2008. – № 2. – С. 171-181.
6. Оболонский А.В. Без реформы бюрократии административные реформы бессмысленны. // Общественные науки и современность. – 2005. – № 6. – С. 58-67
7. Тамбовцев В.Л. «Государственное регулирование государства: вопросы теории, международный опыт, российские реформы» , 2004, www.recep.ru
8. Banner G. Von der Ordnungskommune zur Dienstleistungs- und Bürgerkommune. In: Der Bürger im Staat, 55 Jg., 1998, Nr. 4. s. 179-186
9. Bogumil J., Jahn W. Einführung in die Verwaltungswissenschaft. Hagen, 2005
10. Bogumil, J. et al. (2007): Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Berlin, Edition sigma, 2007
11. Bohne E., Kriterien und institutionelle Voraussetzungen des Bürokratieabbaus. FÖV Diskussion Paper, 2005.
12. Bouckaert G., Auf dem Weg zu einer neo-weberianischen Verwaltung. New Public Management im internationalen Vergleich. In: Politik und Verwaltung. Sonderheft 37, s. 354-372
13. OECD Modernizing Government. The Way Forward. Paris, OECD, 2005, p. 220-233
14. Pollitt C., Bouckaert G. Public Management Reform. A Comparative analysis, 2-th Edition, Oxford 2004
15. Promberger K. et.al. Grundlagen zur Evaluation von Verwaltungsreformen. Linde Verlag, Wien, 2006.
16. Ritz A., Thom N. Internationale Entwicklungslinien des New Public Managements. Vergleichende Analyse von 11 Ländern. Arbeitsbericht nr. 45 des Instituts für Organisation und Personal der Universität Bern, Bern 2000.

Статья поступила в редакцию 18.06.2009