Е. Г. Морозова

Перспективы рыночного государства в России

Морозова Елена Георгиевна — доктор политических наук, профессор кафедры политологии и политического управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (e-mail: morozeg@rambler.ru).

Аннотация. Идущая в мире административная реформа преследует цель эффективизации государственного управления посредством его превращения в разновидность бизнеса. Это ведет к формированию рыночной концепции не только реформы, но и государства в целом. Важнейшим условием успеха является также прямая коммуникация власти и общества. При всей привлекательности подобного подхода нельзя не заметить, что он противоречит классическому пониманию государства, построенного по модели представительной демократии. Практика показывает, что доминирование рыночных элементов негативно сказывается на государственном управлении и государственной службе даже самых развитых обществ. Это тем более важно для обществ переходных — в частности, для России, где частный бизнес пока не в состоянии демонстрировать образцы экономической эффективности, свою управленческую состоятельность. Исследования свидетельствуют, что наши граждане доверяют рынку еще меньше, чем государству.
Ключевые слова: государственное управление, новый государственный менеджмент, веберовское государство, переходное общество, административная реформа, прямая коммуникация власти и общества, альтернатива модели представительной демократии.

Методологическим основанием и инструментом идущих во всем мире, в том числе и России, административных реформ служит концепция государства как

ориентированной на потребителя рыночной организации, работающей в соответствии с культурой бизнеса[1].

Стремление перестроить государственное управление по образу и подобию частнопредпринимательского менеджмента сформировалось на таких основаниях, как: высокий уровень экономической эффективности частного бизнеса; управленческая состоятельность корпоративного менеджмента, поставившего под вопрос традиционные процедуры, технологии и стили управления. Не следует сбрасывать со счетов и общие для большинства современных обществ антиэтатистские настроения, предубеждение против большого правительства, непомерно раздутой бюрократии с ее затратностью, низкой компетентностью, отчужденностью от граждан. Неудивительно, поэтому, что во всех странах, независимо от национальной специфики, административная реформа поставила своей целью трансформацию идеологии и практики государственного управления в соответствии с лозунгом «сделать государственное управление разновидностью бизнеса».

Принятие названных целей и ценностей ведет к формированию рыночной концепции административной реформы и государственной политики в целом. Граждане становятся клиентами и потребителями, политические институты и лидеры — предпринимателями, государственные учреждения рассматриваются как фирмы, существование которых зависит от того, покрывает ли получаемая в результате их деятельности прибыль (в различном ее выражении) расходы на их содержание. Вся политическая и государственно- управленческая система рассматривается как гигантский рынок спроса и предложения товаров и услуг.

В целом реформа, означающая переход от бюрократического администрирования к государственному менеджменту, дала серьезные результаты. В большинстве зарубежных стран сокращены размеры госсектора и масштабы прямого государственного управления; произошла децентрализация власти и управления с обязательным делегированием ресурсов и полномочий на нижние этажи управленческой иерархии; предоставлена бóльшая автономия государственным предприятиям и учреждениям; созданы независимые управленческие структуры; внедрены элементы конкуренции в государственное и муниципальное управление, воспроизводящие в госсекторе те же требования эффективности и качества, которые существуют в частном секторе и т.п.[2]

Вот уже более 10 лет подобная же реформа проводится и в России. Определенные результаты реформа, несомненно, принесла. Мы сегодня уже при-

---

[1] *Osborn D., Gaebler T.* Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. New York, 1993.

[2] См.: *Андрианов В. Д.* Бюрократия, коррупция и эффективность государственного управления: история и современность. — М., 2009; *Мэннинг Н., Парисон Н.* Международная реформа государственного управления: уроки для Российской Федерации. — М., 2003; *Нарышкин С. Е., Хабриева Т. Я.* Административная реформа в России. — М., 2006 и др.

выкли к электронной очереди в государственных учреждениях, пользуемся для получения различного рода справок и других документов услугами «единого окна», посещаем многофункциональные центры, получаем информацию на интернет-сайтах государственных учреждений.

В деятельность государственного аппарата постепенно внедряются те механизмы, которые обеспечивают эффективность менеджмента в рыночных институтах. Пример — изменение системы срочных трудовых контрактов, которая идет на смену классической «пожизненной» системе найма на госслужбу. Есть определенные сдвиги в борьбе с коррупцией. Однако следует честно признать, что особо значимых результатов российская административная реформа пока что не принесла.

По свидетельству и российских, и международных экспертов эффективность государственного управления и качество публичных услуг в РФ попрежнему находятся на одном уровне со странами, намного уступающими ей по уровню экономического развития и качеству человеческого потенциала. Неудовлетворенность не только общества, но и элиты сложившейся ситуацией, грозные вызовы глобальной конкуренции создают условия для того, чтобы если не пересмотреть, то, как минимум, скорректировать не работающие в условиях России (да и ряде других посткоммунистических стран) принципы и алгоритмы реформирования.

Хорошо известно, что идейно реформа базируется на принципах нового государственного менеджмента. Именно эта концепция вкупе с реформаторской практикой нанесла удар по веберовской государственной модели, представлявшейся на протяжении последних десятилетий наивной, устаревшей, неспособной предложить вразумительный ответ на вызовы новой эпохи. Однако сегодня веберовская проблематика возвращается в научный дискурс — прежде всего, по причине трудностей реформирования. Что не устраивает многих специалистов в нынешней административной реформе?

Во-первых, рыночный подход явно противоречит классическому веберовскому пониманию государства как равновесной системы, состоящей трех основных звеньев — сильного парламента, сильного лидера в лице всенародно избираемого президента или премьер-министра и идеальной (т.е. реально существующей во всех индустриально развитых странах) бюрократии — компетентной и эффективной.

Во-вторых, доминирование рыночных элементов негативно сказывается на государственном управлении и госслужащих даже самых развитых и воспитанных демократией и рынком обществ. Тем более негативно оно может сказаться на развитии обществ переходных, которые не прошли длительной демократической школы, не видели реально конкурентной политики, не имеют опыта цивилизованных рыночных отношений, развитого правосознания, некоррумпированной бюрократии, приверженной принципам и ценностям служения.

Возьмем для примера частный вопрос перехода в рамках реформы к контрактной системе найма госслужащих. Это никогда не проходит безболезненно. Однако в стабильных общественных системах подобные издержки реформирования компенсируются традициями, высокой профессиональной компетентностью, приверженностью нормам служебной этики. В переходных обществах рыночная реформа может весьма негативно влиять на уровень профессионализма, политическую лояльность чиновников, преданность служебному долгу. Не уверенные в своем будущем, не сдерживаемые к тому же моральными принципами госслужащие могут поддаться искушению использовать свое пребывание в структурах госслужбы для получения такого опыта и связей, которые помогут им с большой пользой для себя перейти на работы в частный сектор. Так, в недрах некогда жестко централизованной госслужбы, ориентированной на беспрекословное повиновение и подотчетность первому лицу государства, происходят сдвиги в направлении организационной раздробленности, формирования не контролируемых ни ослабевшим государством, ни еще незрелым гражданским обществом серых зон «бюрократической автономии», то есть административного произвола и полной безответственности.

В-третьих, необходимо напомнить о важности коммуникационной составляющей современной административной реформы. Именно коммуникация, опирающаяся на новые подходы и технологии, во многом формирует, согласно теории, небюрократический, открытый, отзывчивый облик государственного управления и государственной службы XXI века.

Коммуникация, присущая нынешним реформаторским практикам, осуществляется в пространстве, которое формируется такими ориентирами, как расширение числа социальных акторов, принимающих участие в разработке и принятии управленческого решения, равенство и взаимное доверие между ними и государством, консенсусные и интерактивные техники властвования и управления и многое другое. С первого взгляда, управление на основе таких коммуникационных подходов является более плюралистичным и демократическим. Однако демократичность сетей, привлеченных к управлению негосударственных групповых и индивидуальных акторов, также может быть оспорена. Легитимность социальных партнеров государства исходит ведь не из принципа подлинно демократического участия, а в, лучшем случае, из принципа участия тех, кто «в доле» (stakeholders) — акционеров. Кто несет ответственность за принятые решения, если ни один из акторов не руководит игрой? И что происходит с интересами не располагающих ресурсами и не организованных в сильные группы граждан? А понятия общего интереса, общего блага, которые поднимаются над интересами частными и групповыми. Как с ними быть?

Обозначенные проблемы усиливают озабоченность политической науки относительно перспектив того, что составляет суть государства (принцип государственного суверенитета, монопольное право на определение правил

игры, легитимное принуждение и насилие). Концепция и практика рыночного государства рисует нам перспективу ни больше, ни меньше, как умирания государства, которое начинается именно в тот момент, когда обнаруживается, что государство — не единственный актор принятия решений — как на национальном уровне, так и в мировом сообществе.

Необходимо помнить и о таком принципиально важном для рыночных административных реформ обстоятельстве, как состояние российского рынка. Результаты социологических исследований свидетельствуют о том, что российские граждане доверяют рынку еще меньше, чем государству.

Проведенный усилиями глобальной коммуникационной компании *Эдельман* опрос (*Edelman Trust Barometer)* показал следующее: в начале 2012 г. уровень доверия государству информированных россиян (с высшим образованием, высоким уровнем дохода, ориентируются в информационном поле) составил 26 % против 39 % в 2011 г.; для обычной публики этот показатель равняется 29 %. Показатели уровня доверия к государству в России — самые низкие из 25 обследованных стран (в Италии, Испании и Франции уровень доверия составил 27 % у информированной аудитории (25 % у обычной), в США и Германии — 42 % и 32 % соответственно). В то же время, несмотря на недоверие к власти, более половины опрошенных информированных россиян (54 %) призывают к дальнейшему госрегулированию бизнеса. Как считают сами исследователи, это происходит потому, что компаниям пока не удается соответствовать ожиданиям общества, особенно в том, что касается диалога с потребителями, этики ведения бизнеса, справедливого отношения к сотрудникам и т.п.[1]

Полученные результаты закономерны. Если в западных странах рынок регулируется государством и являет собой действительный пример эффективности, то в большинстве постсоциалистических стран с их слабыми, неготовыми к результативному регулированию государственными организациями, рынок демонстрирует образец не эффективности, а, скорее, ее отсутствия. Это происходит потому, что наш рынок душит конкуренцию и, соответственно, имеет олигополистическую либо монополистическую структуру. Государство очень медленно создает институциональную базу для исправления ситуации, слабо регулирует взаимоотношения участников рынка. В стране нет государственных гарантий неприкосновенности частной собственности, процветает рейдерство, не защищены права в сфере соблюдения условий договоров. Даже при наличии необходимой законодательной базы государство не в состоянии реализовать закон на практике.

Российский рынок пока не может служить образцом и высококачественного менеджмента. Дерегулирование, децентрализация и гибкость предпо-

[1] См.: *Амирджанян М.* Власть теряет доверие россиян // Ведомости. — 2012. — 8 февр.; Richard Edelman on the 2012 Trust Barometer Findings. — http://www.youtube.com/watch?v=AOdoOmx1z4E.

лагают, как уже подчеркивалось, наличие высокой профессиональной компетентности у собственников и топ-менеджеров частных предприятий. У нас же и в частном, и в государственном секторах сейчас преобладают, по выражению Т. Рандма-Лийв, «мачо-управленцы», готовые без колебаний идти на риск, быстро принимать решения без тщательного анализа, прогнозирования экономических и политических последствий[1]. О качестве нашего менеджмента свидетельствует, например, глава комитета российской Торгово-промышленной палаты по инвестиционной политике Антон Данилов-Данильян. В своем интервью он подчеркивает, что сегодняшняя необходимость привлечения из-за рубежа специалистов высокого уровня диктуется тем, что у нас катастрофически не хватает собственных: «На самом деле у нас не хватает специалистов, которые могут нормально сделать бизнес-план»[2].

Идя на поводу у чисто рыночных ценностей, мы можем забыть, что эффективность имеет не только экономическое, а точнее — финансовое выражение. Финансовый критерий не может стать ведущим в оценке результатов работы в сфере и административного, и, тем более — политического управления государством.

Идущая в России вот уже более 10 лет административная реформа демонстрирует, на наш взгляд, отсутствие концептуальной ясности, понимания роли и характера современного государства, возможностей и рисков его реформирования. Опыт мировой административной реформации показывает, что реформировать в рыночных терминах можно только укоренившееся на почве конституционности, законности, исполнительской дисциплины, этических норм, уважения прав и свобод граждан государство. При этом необходимость и неизбежность реформирования совершенно очевидны. На наших глазах решается судьба России — страны, в которой мы живем. Стабильность последнего десятилетия обманчива. В дверь громко стучится глобализация, мы эту дверь понемногу открываем, не желая оценить наши реальные шансы на выживание в глобальной конкуренции.

В соответствии с прогнозами выдающегося русского экономиста Василия Кондратьева в мире в настоящее время идет 5-й технологический уклад, в котором ведущую роль играют такие отрасли, как компьютеры, химия, интернет. 6-й технологический уклад, который наступит по расчетам ученых уже в 2014 – 2018 годах, будет основываться на биотехнологиях, нанотехнологиях, робототехнике, технологиях виртуальной реальности. И именно сейчас определяется, какие страны будут мировыми лидерами. Наша задача вскочить в последний вагон уходящего поезда. Поэтому, сегодня невозможно вернуть классическое веберовское государство в чистом виде. То, что можно и нуж-

---

[1] См.: *Рандма-Лийв Тийна*. О применимости «западных» теорий государственного управления в посткоммунистических странах // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2008. — № 2.

[2] *Самарина А*. Бизнес-план для страны // Независимая газ. — 2010. — 26 окт. — С. 3.

но строить — это государство, сохраняющее (или создающее с нуля) элементы веберовского государства с последующим осторожным инкорпорированием рыночных управленческих нововведений. Как советует известный ученый и эксперт в сфере государственного управления Г. Питерс, «как только т.н. веберовская административная система институционализирована, имеет смысл задуматься, как лучше начать движение от этой системы к более современной системе госуправления»[1].

Но нужно, во-первых, очень ясно представлять, какие элементы может воспринять и легитимизировать российское общество и, во-вторых, суметь очень грамотно и доходчиво объяснить нашим гражданам, что происходит с пенсионной и военной реформами, реформами здравоохранения и образования, другими болезненными социально-экономическими изменениями.

И последнее. Хотелось бы видеть в нашем реформаторском движении только позитивное демократическое содержание. Однако нельзя не задуматься и о превратностях того интенсивного коммуникационного взаимодействия исполнительной власти и общества, которое прочно встроено в реформаторские программы и проекты и которое грозит предложить себя в качестве популистско-авторитарной альтернативы модели представительной демократии.

Список литературы

1. *Амирджанян М.* Власть теряет доверие россиян // Ведомости. 2012. 8 февр.
2. *Андрианов В. Д.* Бюрократия, коррупция и эффективность государственного управления: история и современность. М. , 2009.
3. *Мэннинг Н., Парисон Н.* Международная реформа государственного управления: уроки для Российской Федерации. М. , 2003.
4. *Нарышкин С. Е., Хабриева Т. Я.* Административная реформа в России. М. , 2006.
5. *Питерс Гай Б.* Глобализация, управление и его институты // Отечественные записки. 2004. № 2.
6. *Рандма-Лийв Тийна.* О применимости «западных» теорий государственного управления в посткоммунистических странах // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 2.
7. *Osborn D., Gaebler T.* Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. New York, 1993.

© Е. Г. Морозова, 2012

[1] Приведено в: *Рандма-Лийв Тийна.* Указ.соч.; См. также: *Питерс Гай Б.* Глобализация, управление и его институты // Отечественные записки. — 2004. — № 2.