

АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА

А.В. Павроз

ПРИВАТИЗАЦИЯ В КОНТЕКСТЕ СОВРЕМЕННЫХ АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕФОРМ

Статья посвящена рассмотрению теории и практики передачи исполнительных функций государства компаниям частного сектора. Автор анализирует концептуальные обоснования, механизмы и потенциал использования приватизации в целях совершенствования систем государственного управления. В статье делается вывод о том, что приватизация представляет собой одну из наиболее перспективных парадигм административного реформирования, являющуюся актуальной и для современной России.

Ключевые слова: государственное управление, приватизация, новый государственный менеджмент, эффективность, современные административные реформы.

This article considers the theory and practice of the handover of the public executive functions to the private sector organizations. The author analyzes conceptual arguments, mechanisms and the potential of privatization in improvement of public administration systems. The article concludes that privatization is one of the most promising paradigms of administrative reforms, which is also relevant for contemporary Russia.

Key words: public administration, privatization, new public management, effectiveness, contemporary administrative reforms.

В течение длительного времени в качестве нормативной теории в сфере государственного управления использовалась концепция рациональной бюрократии М. Вебера. Обозначенные в этой концепции принципы (иерархия, последовательность, безличность, специальные знания и др.¹) определили классическую бюрократическую модель государственного управления — систему администрирования, осуществляемую «на постоянной

Павроз Александр Васильевич — кандидат политических наук, старший преподаватель кафедры политического управления факультета политологии Санкт-Петербургского государственного университета, *e-mail*: Sash@rambler.ru

¹ *Weber M.* Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology. Berkeley: University of California Press, 1978. P. 218—221.

основе специально подготовленными профессионалами в соответствии с предписанными правилами»². Обладая ярко выраженной целевой рациональностью — всеохватывающей направленностью на решение поставленных задач, данная модель управления значительно превосходила по эффективности все предшествующие формы публичного администрирования и была воспринята в качестве безусловного эталона для организации систем государственного управления во всем мире.

Однако, несмотря на все достоинства и историческое значение, в настоящее время классическая бюрократическая модель государственного управления обоснованно не считается наивысшим олицетворением эффективности. Опыт показал, что функционирование таких административных систем подвержено многочисленным патологиям — заорганизованность, волокита, расточительность, социальное отчуждение, размывание ответственности и пр., получившим обобщенное определение в термине «бюрократизм». Р. Мертон писал по этому поводу, что в подобном образом организованных административных системах приверженность правилам зачастую превращается в самоцель, а формализм, проявляющийся в результате строгого и не подлежащего обсуждению соблюдения процедур, прогрессирует вплоть до положения, когда первичная необходимость соответствовать правилам становится помехой для достижения целей организации³.

В этой связи в условиях объективной невозможности дальнейшего развития затратного порядка государственного управления, в соответствии с которым расширение объема и качества публичных услуг обеспечивается за счет повышения налогов, теоретики современных административных реформ предложили совершенно иной подход к достижению эффективности и реорганизации бюрократического аппарата государства. Главной парадигмой современных административных реформ стало внедрение рыночных механизмов в практику государственного управления. Подразумевается, что утверждение в сфере публичного администрирования характерных для частного сектора рыночных стимулов будет способствовать преодолению традиционных бюрократических патологий и приведет к созданию более эффективных систем государственного управления. Теория, обосновывающая целесообразность преобразования организации и функционирования бюрократического аппарата государства в соответствии с рыночными принципами управления,

² Битэм Д. Бюрократия // Социологический журнал. 1997. № 4. С. 166.

³ Мертон Р. Бюрократическая структура и личность // Мертон Р. Социальная теория и социальная структура. М., 2006. С. 328—329.

получила общее название нового государственного менеджмента (New Public Management).

Истоки обозначенных реформационных идей восходят к концепции В. Нисканена, который, объясняя низкую эффективность деятельности чиновников специфическими для бюрократии стимулами и ограничениями, предлагал приблизить функционирование систем государственного управления к рыночным условиям посредством создания конкурентной среды для работы бюрократических организаций, поощрения их к минимизации бюджета при исполнении предписанных функций и передачи при сохранении правительственного финансирования предоставления ряда государственных услуг частным, ориентированным на получение прибыли экономическим институтам⁴.

Наиболее последовательно основы рыночноориентированного подхода к государственному управлению изложены в фундаментальной работе Д. Осборна и Т. Гэблера «Переосмысливая управление. Как дух предпринимательства трансформирует публичный сектор». Авторы книги, проводя различия между деятельностью государственных и коммерческих организаций и признавая, что правительство не может работать как бизнес, тем не менее утверждают, что государство может быть более «предпринимательским», формулируя, в частности, такие принципы—императивы обновления систем публичного управления, как предпочтение рыночных механизмов бюрократическим; развитие конкуренции между провайдерами гражданских услуг; превращение клиентов в свободных потребителей посредством предоставления им выбора между школами, больницами, социальными программами и т.п.; сосредоточение не столько на оказании услуг, сколько на стимулировании (катализе) решения возникающих в обществе проблем всеми секторами: государственным, частным и некоммерческим⁵.

И хотя административное реформирование в соответствии с идеями нового государственного менеджмента включает в себя множество различных аспектов, главным инструментом утверждения предпринимательской модели управления, подразумевающей замену традиционных бюрократических механизмов рыночно ориентированными отношениями, выступает приватизация, понимаемая в широком смысле этого термина как

⁴См.: Нисканен В. Особая экономика бюрократии // Вехи экономической мысли. Экономика благосостояния и общественный выбор. Т. 4. СПб., 2004. С. 492—493.

⁵См.: *Osborn D., Gaebler T. Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector.* N.Y., 1992.

комплекс мероприятий, направленных на снижение роли государства и увеличение влияния частного сектора в различных сферах деятельности. В этом контексте под приватизацией имеется в виду не только процесс разгосударствления собственности, но и передача частным компаниям прав на производство товаров и услуг: сокращение работ, выполняемых государственными организациями, на смену которых приходят коммерческие фирмы, действующие на свободных рынках⁶. Именно такая приватизация стала одним из ключевых направлений современных административных реформ.

Аргументы в пользу широкомасштабного перевода производства товаров и услуг из государственного сектора в частный основываются на утверждении о том, что частный сектор способен эффективнее — с большей производительностью и меньшими затратами — реализовать указанные функции. Подобное положение объясняется тем, что стремящиеся к получению максимальной прибыли фирмы в процессе конкуренции обеспечивают минимальную стоимость продукции, так как частные производители менее расточительны и более экономны по сравнению с государственными учреждениями. Предприниматель, действия которого направлены на получение прибыли, обладает мощными стимулами для поиска оптимального соотношения персонала, ресурсов, технологии и организации для достижения некоторой цели, иначе ему придется уступить свой бизнес конкуренту, способному найти лучшее решение. Государственный чиновник, напротив, имеет стимулы к увеличению размеров возглавляемого им учреждения, а не к повышению эффективности своей работы, добиваясь не снижения затрат, а увеличения расходов⁷.

Важно подчеркнуть, что сущность вопроса заключается не в абстрактном противопоставлении государственного и частного, но в создании конкурентной среды в сфере осуществления правительственных функций, сопряженных с производством товаров и услуг. Т. Барнеков и Дж. Раффл писали по этому поводу: «Нитью, связующей различные концепции приватизации, является идея, что неэффективность, неизменно характеризующая государственное управление, может быть преодолена путем подчинения товаров и услуг, традиционно предоставляемых государством, рыночной дисциплине. Предполагается, что конкуренция между предприятиями, их свобода

⁶ См.: *Савас Е.* Приватизация и производительность // Эффективность государственного управления. М., 1998. С. 130.

⁷ См.: *Барнеков Т., Раффл Дж.* Государственное управление процессами приватизации // Эффективность государственного управления. М., 1998. С. 156.

от жесткой регламентации и процедурных ограничений, гибкость процессов найма, увольнения и компенсационных выплат создают немислимые стимулы для повышения эффективности и снижения затрат, которые в государственном секторе просто невозможны»⁸.

Таким образом, опосредованное процессами приватизации утверждение рыночной, конкурентной среды в области производства товаров и услуг, ответственность за которые берут на себя публичные органы власти, является основополагающей целью реформ нового государственного менеджмента. Именно наличие подобной конкурентной среды выступает в качестве источника эффективности, движущей силы, заставляющей организации, которые предоставляют от имени государства те или иные товары и услуги, вне зависимости от их правового статуса — принадлежности к публичному или частному сектору, действовать в соответствии с «духом предпринимательства», повышая производительность и сокращая издержки. Подобное, связанное с принципиально новой системой стимулов положение призвано кардинальным образом преобразить государственное управление, существенно повысив его эффективность и превратив традиционных бюрократов в инициативных менеджеров новой формации.

Предпосылкой для внедрения описанной предпринимательской модели управления справедливо признается отделение политических функций государства от функций, связанных с производством товаров и услуг. Теоретики нового государственного менеджмента указывают на целесообразность того, чтобы правительства брали на себя только полномочия по формированию политики, а обязанности по ее реализации передавали автономным организациям. Д. Осборн и Т. Гэблер назвали такой подход каталитическим управлением, настаивая на том, что публичные органы власти должны скорее «рулить», чем «грести»⁹.

Примером такого рода преобразований может служить реализация в Великобритании программы «Следующие шаги» (1988), в соответствии с которой из ответственных за выработку политики департаментов были выделены призванные осуществлять исполнительные функции агентства¹⁰. Соответственно

⁸ Барнеков Т., Раффл Дж. Государственное управление процессами приватизации // Эффективность государственного управления. М., 1998. С. 154.

⁹ Osborn D., Gaebler T. Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. N.Y., 1992. P. 25—48.

¹⁰ Improving Management in Government: The Next Steps. A Report to the Prime Minister (Ibbs Report). L., 1988.

министры совместно с непосредственно подчиненным им аппаратом стали концентрироваться на стратегических вопросах, а агентства, обладая широкой управленческой и бюджетной автономией, занялись решением практических, определенных соответствующим департаментом задач в области публично-го управления. Реформа получила широкое признание и поддержку. И если в 1989 г. в исполнительных агентствах работало 5844 человека, то в 1997 г. штат 110 агентств программы «Следующие шаги» насчитывал 364 163 человека, что составляло 77% от общей численности гражданских служащих Великобритании¹¹.

В подобной схеме государственного управления министры как бы покупают необходимую им продукцию у соответствующих агентств. Отношения между формирующими политику департаментами и приводящими ее в жизнь агентствами регулируются рамочными соглашениями, которые определяют цели, задачи и принципы деятельности агентств, параметры осуществляемых ими работ и объем финансирования. При этом руководители агентств, неся персональную ответственность за деятельность подчиненной им организации, получают значительную свободу в выборе путей достижения требуемых результатов, включая вопросы кадровой политики, оплаты труда, распоряжения бюджетом и т.д.

Такое размежевание единой системы публичного администрирования на отдельные организации покупателей и поставщиков способствовало утверждению контрактной практики осуществления правительственных полномочий. Ее суть состоит в том, что публичные органы власти реализуют предписанные им функции в области производства товаров и услуг посредством подрядных организаций, с которыми заключаются договора на выполнение соответствующих работ. Указанные контракты представляют собой «рамочные документы», утверждающие три ключевые позиции: 1) задачи подрядных организаций, 2) ресурсы, переданные для выполнения этих задач, а также то, 3) как и когда будут оцениваться результаты деятельности¹².

Значение подобной практики для трансформации подходов к публичному администрированию заключается не только и не столько во внедрении механизмов управления по результа-

¹¹ Civil Service Statistics 1989—90. London: HMSO, 1991. P. 22; Civil Service Statistics 1997. London: HMSO, 1998. P. 6, 25.

¹² Jorgensen T. The Public Sector in an In-Between Time: Searching For New Public Values // Public Administration. 1999. Vol. 77. N 3. P. 565—584.

там, но прежде всего в том, что перевод аморфного набора обязанностей государства в совокупность конкретных, четко обозначенных контрактами функций формирует условия для приватизации этих функций и создания конкурентной системы их выполнения. Таким образом, введение договорных отношений с всеобъемлющим разделением политического целеполагания и функций по производству товаров и услуг ведет к возникновению множественных рынков в пределах публичного сектора, запуская описанную нами выше модель предпринимательского управления.

В результате различные организации вынуждены конкурировать между собой в ходе официально проводимых торгов за право получения подряда на выполнения тех или иных работ для органов публичной власти. Проходить через такие тендеры обязаны и причастные к осуществлению исполнительных функций структуры государственного сектора. Созданная подобным образом конкурентная среда оказывает крайне благотворное влияние на их работу, по необходимости заставляя действовать в соответствии с «духом предпринимательства». Но все же главной задачей конкурсных торгов в соответствии с идеями нового государственного менеджмента является привлечение к осуществлению правительственных подрядов фирм частного сектора, так как в условиях эффективно функционирующего рынка наличие реализовывающих аналогичные функции государственных организаций становится избыточным.

Проведено большое число исследований, результаты которых вполне определенно указывают, что передаваемые на подряд работы выполняются, как правило, с меньшими издержками и не уступают по качеству тем, которые осуществляются государственными организациями. Затраты государственных организаций, связанные с производством товаров и услуг, в среднем выше, чем у частных компаний, в то время как цены у частных фирм ниже, чем у государственных компаний. В целом данные эмпирических исследований показывают, что частные фирмы обладают более высокой производительностью, чем государственные организации. Исходя из этого большинство ученых пришли к однозначному выводу о том, что заключение контрактов с частными фирмами экономически более выгодно, чем осуществление тех же работ силами правительственных структур.

Наибольшее повышение производительности достигается при передаче работ частным фирмам в сферах легко наблюдаемых, непосредственно измеримых, доступных мониторингу и по своей природе узкоспециальных — таких, как уборка мусо-

ра, обработка данных, ремонт уличного освещения и т.д.¹³ Практически всю правительственную деятельность подобного рода необходимо передавать на внешнее исполнение. Но и в сложных областях (здравоохранении, социальном обеспечении и пр.) использование публичными органами власти аутсорсинга следует признать крайне целесообразным. При этом эффективность его применения, как и в случае с простыми функциями, определяется четко сформулированным техническим заданием с понятными и поддающимися оценке критериями воплощения соответствующего подряда в жизнь.

Однако тендеры не являются единственным механизмом передачи государственных подрядов на внешнее исполнение. Если выносимые на аутсорсинг работы направлены на обеспечение нужд отдельных граждан, более рациональной моделью предоставления гарантированных публичными органами товаров и услуг является система ваучеров. В этом случае в роли покупателей выступают не государственные структуры, а конечные потребители соответствующей продукции. Подобное положение увеличивает конкуренцию между производителями, усиливает их ориентацию на запросы граждан и еще больше приближает практику деятельности организаций, занятых в решении задач публичного сектора, к обычным условиям рыночной среды.

Сущность ваучерной системы состоит в том, что государство вместо конкурсного или директивного отбора поставщиков определенных товаров и услуг дает тем, кто имеет право на их получение, финансовое поручительство (ваучер) по возмещению расходов на указанную продукцию в пределах установленной суммы. Далее имеющий финансовое поручительство гражданин самостоятельно выбирает производителя необходимой ему продукции, которому государство возмещает стоимость предоставленных по ваучеру товаров и услуг. В результате публичное обеспечение благами сочетается с ключевой рыночной идеей индивидуального выбора, что позволяет потребителю принять наилучшее для себя решение и заставляет производителей бороться за привлечение клиентов.

Целесообразность подобной модели осуществления государством функций, связанных с предоставлением товаров и услуг, обосновывал еще М. Фридман. В частности, американский экономист, признавая оправданность государственного

¹³ *Bendick M. Privatizing the Delivery of Social Welfare Services: An Idea to be Taken Seriously // Privatization and Welfare State / Ed. by S. Kamerman, A. Kahn. Princeton, 1989. P. 107.*

субсидирования системы образования, отрицал необходимость непосредственной оплаты расходов по содержанию учебных заведений, отмечая, что «Государство могло бы ввести некий минимальный обязательный уровень обучения, финансирование которого осуществлялось бы посредством выдачи родителям ваучеров, по которым на каждого ребенка ежегодно выплачивалась бы какая-то фиксированная сумма при условии, что она будет истрачена на «официально утвержденное» обучение. Тогда родители имели бы право израсходовать эту и какую угодно дополнительную сумму из собственного кармана на покупку педагогических услуг в каком-то «официально утвержденном» учебном заведении по своему выбору. Такие услуги могли бы предоставляться частными коммерческими или некоммерческими учебными заведениями. Роль государства ограничивалась бы тогда наблюдением за тем, чтобы учебные заведения отвечали определенным минимальным требованиям (например, чтобы их программы содержали какой-то минимальный общий материал), примерно так же, как сейчас государство инспектирует рестораны и обеспечивает соблюдение минимальных санитарных правил»¹⁴.

Разумеется, систему ваучеров можно использовать не только в образовании, но и во многих других областях: здравоохранении, жилищном хозяйстве, социальном обеспечении и пр. Однако вне зависимости от конкретной сферы применения есть два универсальных фактора, определяющих эффективность такой системы: 1) достаточное количество поставщиков, для того чтобы у потребителя был реальный выбор, и 2) наличие достоверной информации о параметрах предоставляемой ими продукции. Соблюдение данных условий создает наилучшие возможности обеспечения граждан предписанными публичными органами власти товарами и услугами.

В целом обоснованная в теории нового государственного менеджмента и описанная выше практика приватизации государственных функций способна значительно повысить производительность публичного сектора. Однако сущность вопроса в данном случае заключается не только в увеличении эффективности государственного управления, но и в качественной трансформации механизмов его осуществления. Разобранные управленческие инновации делают возможным фундаментальное видоизменение роли государства, основные направления деятельности которого могут быть сведены к принятию стратегических решений, разработке технических заданий на их ис-

¹⁴ Фридман М. Капитализм и свобода. М., 2006. С. 114.

полнение и к контролю достигнутых результатов с передачей подавляющей массы работ по производству товаров и услуг подрядным организациям из частного сектора.

В заключение следует сказать, что рассмотренная практика приватизации является на сегодняшний день одной из наиболее перспективных парадигм реформирования систем государственного управления. И особую актуальность подобные преобразования могут иметь в современной России, где публичный сектор отличается крайне низкой эффективностью и предлагаемые реформы прекрасно могут вписаться в общую проблематику перехода от административно-командной системы к демократической и рыночной модели общественно-политического устройства.

Список литературы

Барнеков Т., Раффл Дж. Государственное управление процессами приватизации // Эффективность государственного управления. Фонд «За экономическую грамотность». Российский экономический журнал. М., 1998.

Битэм Д. Бюрократия // Социологический журнал. 1997. № 4.

Мертон Р. Бюрократическая структура и личность // Мертон Р. Социальная теория и социальная структура. М., 2006.

Нисканен В. Особая экономика бюрократии // Вехи экономической мысли. Экономика благосостояния и общественный выбор. Т. 4. СПб., 2004.

Савас Е. Приватизация и производительность // Эффективность государственного управления. М., 1998.

Фридман М. Капитализм и свобода. М., 2006.

Bendick M. Privatizing the Delivery of Social Welfare Services: An Idea to be Taken Seriously // Privatization and Welfare State / Ed. by S. Kamanian, A. Kahn. Princeton, 1989.

Civil Service Statistics 1989—1990. L., 1991.

Civil Service Statistics 1997. L., 1998.

Improving Management in Government: The Next Steps. A Report to the Prime Minister (Ibbs Report). L., 1988.

Jorgensen T. The Public Sector in an In-Between Time: Searching For New Public Values // Public Administration. 1999. Vol. 77. N 3.

Osborn D., Gaebler T. Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. N.Y., 1992.

Weber M. Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology. Berkeley, 1978.