

Теория и практика управления

УДК 338.244.47:005.1.

АДМИНИСТРАТИВНО-УПРАВЛЕНЧЕСКАЯ РЕФОРМА: ПЛЮСЫ И МИНУСЫ

Ефремов А.В

Раскрыта сущность реформирования административно-управленческого аппарата и высказаны сомнения в эффективности проведения данного процесса. Обоснованы причины, которые, по мнению автора, не позволят получить желаемый результат от проведения этой широкомасштабной компании. Высказаны соображения о механизме децентрализации общественного управления, с помощью которого можно привести систему к оптимальной сбалансированности в ней государственного управления и местного самоуправления, при котором органы местного самоуправления будут способны эффективно хозяйствовать, обеспечивая поступательное социально-экономическое развитие муниципальных образований.

Ключевые слова: *реформа, механизм децентрализации, общественное управление, местное самоуправление.*

Цель статьи – ознакомить специалистов, работающих по формированию решения научно-прикладных проблем развития форм и методов местного самоуправления.

Необходимость реформирования административно-управленческого аппарата – это проблема актуальна для Украины с момента обретения независимости. Поэтому инициативу Партии регионов во главе с Президентом и Правительством можно понять, так как ожидается, что реформа позволит, за счет сокращения количества чиновников всех уровней общественного управления, сэкономить бюджету около одного миллиарда гривен. Однако, на мой взгляд, задуманная масштабная компания к желаемому результату не приведет так как, не правильно поставлена изначальная цель. Сокращение количества чиновников и ведомств ради уменьшения затрат на общественное управление может привести, а вероятность весьма велика, к общему отрицательному эффекту потому, что не реорганизуется главный фактор создающий почву для роста чиновников, - механизм общественного управления. Кроме того, при осуществлении процесса сокращения административно-управленческого аппарата не учтены следующие положения.

1. Положение одного из основных законов Паркинсона, гласящее о том, что число государственных служащих неумолимо растет, не зависимо от увеличения или снижения объема работы - и даже если таковой совсем нет. Поэтому без реформирования механизма общественного управления, который создает благоприятные условия для роста чиновников бороться с этим злом бессмысленно. На сокращение одного отдела, департамента или министерства через определенное время возникнут два и более новых. Следовательно, реформировать, в первую очередь, необходимо систему общественного управления (государственного и местного), которая чиновникам любого уровня начиная от руководителей нижних структурных подразделений (сектора, отдела, управления) и выше предоставляет права и возможности множить подчиненных для работы друг на друга. А сокращение только штатов административного аппарата без реформирования системы общественного управления приведет к результату, высказанному В.Черномырдиным «хотели как лучше, а получилось, как всегда». И это еще не все. Если победу на выборах одержит другой Президент и сформированное им Правительство, будут пользоваться лозунгом: «для достижения цели все средства хороши», они подсчитают все убытки от этой компании реформирования, подгонят статистику, что от реформирования все социально-экономические показатели ухудшились, регионов обвинят в некомпетентности и все возвратится на «круги своя».

2. Положение системности, которое ярко выражено в афоризме Козьмы Пруткина «щелкни кобылу в нос – она махнет хвостом». Поэтому, базируясь на постулате высказанном Ф. Энгельсом,

что «вокруг нас одни системы», мы можем утверждать то, что общество – это открытая социально-экономическая система, которую можно представить в виде упрощенной графической модели (рис. 1)



Рис.1. Открытая модель общества.

Следовательно, исходя из теории систем и афоризма Козьмы Пруткова, именно их вход при соответствующей переработке во внутрисистемном процессе, определяет выход системы.

А теперь рассмотрим процесс реформирования управленческого аппарата, как он вписывается в представленную модель общества с главной целью, сформированной Президентом – сокращение общего количества чиновников.

Для того чтобы высказать свою точку зрения на цель указанной реформы, рассмотрим один элемент открытой системы (общества) - формирование административного аппарата, государства. Здесь на входе системы, как и на ее выходе, административный аппарат, получается замкнутый цикл, который в процессе хозяйствования неприемлем потому, что в замкнутом цикле все работники административного аппарата будут работать сами на себя.

Чтобы подобного не произошло, надо строго придерживаться правила формирования и функционирования социально-экономических систем. Одно из основных правил гласит о том, что на их входе должны быть факторы, препятствующие бессмысленному росту чиновников административного аппарата. В нашем случае - это должен быть механизм общественного управления, который в настоящее время является основным тормозом поступательного развития общества и его демократизации. Именно этот механизм препятствует поиску оптимального соотношения прав и обязанностей между центральной властью и местным самоуправлением, которое и является главным фактором уровня демократии общества – чем больше власти будет у местного самоуправления по отношению к центральной власти, тем будет больше демократии.

Сейчас же у местного самоуправления никаких кардинальных прав нет, да и нет самоуправления, его просто подменили государственным управлением на местах. А именно отсутствие достаточных прав хозяйствования у муниципальных организаций приводит к деградации общества и особенно это заметно по сельским общинам, которые медленно, но уверенно вымирают.

Смотришь по телевизору репортажи о жизни крестьян в вымирающих селах и невольно вспоминаешь знаменитые слова Н.Некрасова – «Назови мне такую обитель, я другого угла не встречал, где бы сеятель твой и хранитель, где бы русский мужик не страдал» и понимаешь, что то было общество несправедливости, в котором мужик зарабатывал жизненные ценности, а пользовался ими барин.

С описанного Н.Некрасовым государственного устройства России прошло уже 1,5 века, осуществлены две революции, уничтожены латифундисты и помещики, а крестьянин как стонал, так и стонет. Кроме того, его положение ухудшилось – при Н.Некрасове крестьянин не вымирал ему это, как своему кормильцу, не позволял барин.

Возникает чувство удивления и вопрос – что же происходит? Всех обидчиков крестьян (помещиков, латифундистов, князей и графов), уничтожали, а крестьянину стало еще хуже, чем при их гнете.

И начинаешь понимать, что, несмотря на миллионы жертв Октябрьской революции, справедливого общества народ так и не завоевал. Старое несправедливое общество заменили новым более несправедливым, в котором главным, и более жестким обидчиком крестьянина является центральная власть унитарной Украины. Именно эта (по словам В.Ленина) паразитирующая организация, ничего не производящая, но много проедающая, распоряжается жизненными благами для физического существования людей, «наработанными» крестьянами, не оставляя средств для нормального функционирования и развития сельскохозяйственных общин. При таком положении мы никогда не построим общество справедливости, не построим и истинной демократии. А то, что мы называем демократией – она не для народа, а для олигархов и чиновников, которые творят ее в

тишине кабинетов в закрытом режиме. Именно о такой демократии У.Черчилль говорил, что «демократия – наихудшая форма правления, но, к сожалению, ничего другого человечество пока не придумало».

Однако, с момента данного высказывания У.Черчилля, общество наработало эффективный инструментарий общественного управления, с помощью которого мы можем добиться оптимального соотношения между государственным управлением и местным самоуправлением.

Думаю, что оптимума в указанном соотношении, общество может достигнуть при:

- изменении принципа в отношении наработанных благ «Правительство поручает и оставляет часть жизненных благ муниципальным организациям ими же заработанных», на принцип «муниципальные организации отчисляют часть наработанных ими жизненных ценностей в государственный бюджет по согласованным муниципалитетами с центральным правительством нормативам». Эти нормативы должны быть утверждены законодательно как исключительные права муниципалитетов по владению, использованию, и распоряжению наработанными ими благами в целях повышения уровня жизни членов общины и общества в рамках государства через согласованные двумя сторонами нормативами отчислений. Главная цель такой оптимизации – лишение центрального правительства распределительных функций в отношении наработанных благ.

При такой трансформации общественного управления появятся возможности хозяйствования по рыночной схеме «тот, кто нарабатывает жизненные блага, тот ими владеет», а это и является основным условием построения справедливого демократического общества.

При существующей в Украине демократии (скорее псевдодемократии) в деятельность муниципалитетов с целью ввода различных хозяйственных ограничений могут вторгаться и правительство и парламент. Чтобы этого не допускалось все права по местному самоуправлению должны иметь статус исключительности. Этим общество признает, что именно первичные муниципальные организации, где происходит «нарабатывание» жизненных благ обществу, являются приоритетными структурными составляющими социально-экономической системы называемой государством. При такой схеме хозяйствования усиливаются стимулы побуждения людей к достижению главной цели хозяйствования – высокой его эффективности. Здесь надо помнить, что высокой эффективности, при прочих равных условиях, можно достигнуть при соответствующем уровне самостоятельности хозяйствования. Такова уже психология человека, если он сам разработал план, прогноз, какой-то проект, и сам его реализует - у него отношения к проекту будут более ответственные, чем к проекту разработанному кем-то.

Учитывая тот факт, что в Украине практически нет местного самоуправления, а есть государственное управление на местах, рассмотрим условия, в которых местное самоуправление может эффективно функционировать и совершенствоваться:

1) как уже указывалась ранее изменить существующий принцип распределения наработанных жизненных благ «государство отчисляет муниципальным организациям...», на принцип «муниципальные организации отчисляют n - ую часть из своих наработанных благ центральному правительству для выполнения общегосударственных функций по согласованным между сторонами и утвержденным законодательно нормативам. На основе указанного принципа создать нормативно-правовую базу социально-экономических и правовых инструментов, касательно бюджетной, налоговой, инвестиционной, инновационной и социальной политики местного самоуправления.

При согласовании и разработке нормативно-правовой базы функционирования и развития муниципальных организаций необходимо исходить из того положения, что бюджет является первоосновным, краеугольным камнем поступательного развития муниципальных организаций. Следовательно, формирование, исполнение и источники наполнения бюджета должны находиться в исключительном ведении муниципальных организаций. Также на уровне муниципальных организаций должны осуществляться все сборы и налоги с последующим распределением по нормативам, согласованным с центральной властью. Причем, при распределении полученных средств приоритет должен отдаваться муниципальным организациям

как производителям жизненных благ для общества. Здесь следует напомнить, что в странах с большим опытом рыночного хозяйствования, одним из важнейших инструментариев повышения демократии местного самоуправления является бюджетирование, как исключительное право местных органов. Бюджеты муниципальных организаций никто по вертикали не должен утверждать.

Бюджеты муниципальных организаций должны составляться и исполняться местными органами власти на основе «заработанных» доходов за минусом, средств отчисленных центру по согласованным и утвержденным законодательством, нормативами. Существующий же в настоящее время принцип бюджетирования приводит к деградации муниципальных организаций. Это наглядно подтверждается следующим примером. За 2009г. при резком падении объема производства в стране, невыполнении плана по отчислениям в госбюджет, бюджет таки наполнялся. Но какой ценой? С начала года Госказначейство перечисляло в пенсионный фонд по 3-4 миллиарда гривен в месяц. Спрашивается, откуда они черпались? А ларчик открывался просто – эти деньги изымались из муниципальных организаций и не возвращались им в виде трансфертов. Конечно, с точки зрения решения проблемы о выплате пенсий престарелым людям и инвалидам разных категорий, - это гуманно. Однако, для стратегического развития муниципальных организаций - это катастрофа. При постоянном дефиците средств в бюджете муниципальные организации не развиваются, а деградируют и через определенное время с них даже с определенной отдачей брать будет нечего. Только при широких исключительных правах муниципалитетов в хозяйствовании можно формировать множество целевых параметров и ограничений функционирования муниципальной организации по обеспечению общественных потребностей в питании, жилье, образовании, медицинском и бытовом обслуживании, культурном и духовном развитии при рациональном использовании природных ресурсов и ограничениях на сверхнормативное загрязнение окружающей природной среды.

Только при высоком уровне самостоятельности хозяйствования появится реальная возможность руководства муниципальных организаций определять собственные стратегические цели и методы социально-экономического развития, искать пути к более высокому уровню хозяйствования, используя передовой опыт не только аналогичных передовых хозяйств, но и на базе поиска своих специфических путей, опирающихся на разработанные цели и задачи, на трудовой потенциал, на присущие для данной муниципальной организации факторы развития: природносырьевые, климатические, культурные, национально-этнические и др.

Поэтому в новой редакции Закона о местном самоуправлении в Украине должно быть отражено следующее:

- все статьи, содержащие недемократические положения местного самоуправления должны быть изъяты, так как эффективность политики местного самоуправления в странах с высоким уровнем рыночных отношений определяется степенью его демократичности;
- необходимо снизить до минимума объемы предписаний и полномочий муниципалитетам центральной власти;
- местное самоуправление должно характеризоваться широкой децентрализацией, достаточной независимостью от центрального правительства, отсутствием прямого подчинения органов местного самоуправления государственной власти;
- должна обеспечиваться достаточная финансовая самостоятельность за счет всех налоговых источников, остающихся у местных органов самоуправления;
- должна быть снижена до минимума теснота привязки местных органов самоуправления к государственной власти через субсидии специального назначения;
- большинство отношений местного самоуправления с центральными органами власти должны строиться на нормативной базе, зафиксированной в Конституции Украины;
- необходимо свести до минимума правительственную регламентацию в вопросах структуры местного самоуправления. И хотя в этом случае появится разнообразие форм структур, выигрывает творческий подход к их формированию самими общинами. А такой подход позволит создавать оптимальные структуры и обеспечивать их эффективное функционирование. Логично

ка здесь в том, что, во-первых, местные общины более компетентны в тех особенностях, которые влияют на структуру органов местного самоуправления и, во-вторых, тем, что, как уже указывалось, психология людей построена таким образом, что к своему творчеству они относятся более ответственно, чем к навязанной сверху схеме.

Исходя из выше изложенного, еще раз повторюсь – местному самоуправлению надо предоставить исключительные права на самостоятельность хозяйствования (производство жизненных благ, владение ими, равноправное распределение части для потребления обществом в рамках государства и использования «наработанных» благ в пределах муниципальных организованностей). При таком положении каждая муниципальная организованность при разработке различных проектов развития будет действовать по известной поговорке «По одежке протягивай ножки», без гадания на кофейной гуще – даст ли правительство деньги на тот или иной проект. Поэтому, разработки теоретических и прикладных положений должны априори исходить из того, что у муниципалитетов есть исключительное право распоряжаться «наработанными» доходами для соответствующего обеспечения ими населения муниципальных организованностей и социально-экономического развития.

Кстати, Европейская Хартия о местном самоуправлении закрепляет за органами местного самоуправления право на собственные финансовые средства, которыми они могут свободно распоряжаться. Они должны быть соразмерны их компетенциям и, по меньшей мере, большая их часть должна обеспечиваться налоговыми поступлениями. Право местных сообществ на самостоятельное формирование и расходование бюджетов должно быть закреплено в конституциях либо законодательно.

Пересмотреть исходную базу распределения полномочий между государством и местным самоуправлением, которая сейчас исходит из главенства государства и, следовательно, распределения функций сверху вниз с полной их регламентацией, то есть, что могут делать органы местного самоуправления и что им запрещено. Это сковывает творческую инициативную в вопросах хозяйствования на местном уровне. Исходить же надо из того, что местные организованности (предприятия, фирмы и т.д.) являются основой общества, так как именно они производят жизненные блага для человечества. Поэтому, чтобы не сковывать им инициативу рационально и эффективно хозяйствовать надо исходить из принципа, что не запрещено-разрешается. При таком подходе:

- местные органы самоуправления должны контролировать деятельность промышленных и строительных организаций коммунальной и не коммунальной собственности по вопросам выброса в атмосферу пыли и других загрязняющих вредных веществ, загрязнения водоемов, уровню шума и санитарным условиям на их территориях;
- главное богатство муниципальных организованностей – земля. Поэтому налог за использование земель муниципальных организованностей должны платить все, независимо от того, кто их эксплуатирует государство, армейские структуры и т.д.;
- со всего недвижимого и движимого имущества, находящегося в пределах территории общин, налоговые сборы должны осуществляться, не зависимо оттого у кого в подчинении находится это имущество;
- главной целью местного самоуправления является повышение благосостояния людей на базе социально-экономической конкурентности регионов в Украине и Украины в мире. При этом конкурентность отдельных общин и регионов надо рассматривать, прежде всего, как способность региональных властей создавать условия для улучшения и повышения качества жизни людей. При этом надо помнить не только об увеличении производственного потенциала, но и о создании новых рабочих мест, повышении заработной платы, улучшении социальной ситуации, повышении качества хозяйствования;
- контроль за деятельностью органов местного самоуправления должен осуществляться по принципу: - «не существует общего постоянного контроля, а контроль может быть эпизодическим» по строго целевому назначению;
- необходимо создать условия постепенного ухода от идеологии максимального потребительства и экстремизма в хозяйствовании за счет непоправимого ущерба окружающей среде. Нельзя

- экспериментальное путать с рациональным, то есть с разумным;
- общины на своих территориях должны быть исключительными обладателями всех полномочий местного самоуправления, осуществляемого на основе собственной ответственности;
 - на всей территории государства должен быть законодательно установлен принцип, согласно которому уровень общих социальных услуг (здравоохранение, образование, газо-водоснабжение) должен быть одинаков, а уровень специфических услуг должен быть дифференцирован в зависимости от условий деятельности трудящихся (шахтеры, металлурги, химики) и вредного воздействия окружающей среды на здоровье населения.

Следовательно, надо признать, что появление новой формы общественного управления (местного самоуправления) требует собственной хозяйственной деятельности, в том числе и финансовой. Только в этом случае муниципальный бюджет будет выступать не только как опись доходов и расходов, но и как важнейший инструмент осуществления определенной политики.

ВЫВОДЫ

1. Анализируя проводимые действия в направлении административной реформы, невольно приходишь к выводу, что действия центральных властей и функциональных структур сводятся только к централизации общественного управления и перераспределению бюджетных средств. Этот путь ведет к свертыванию демократии, а без демократии в хозяйствовании – нет демократии общественной. Кроме того централизация общественного управления приведет к увеличению социальных обязательств и к хронической задолженности центра регионам. А такое положение в Украине, как унитарном государстве с чрезмерно централизованным управлением, унаследованным от СССР, наблюдается на протяжении всего периода независимости – что подтверждается устойчивой деградацией сельского хозяйства.

2. Главным и обязательным условием децентрализации общественного управления является лишение прав центрального правительства распределять «наработанные» структурными подразделениями муниципалитетов жизненных благ. Это необходимо: 1) для восстановления главного принципа рыночного хозяйствования, который гласит, что хозяином «наработанных» благ является их производитель – он ими владеет и распоряжается; 2) для создания эффективного инструментария борьбы с коррупцией, порождаемой центральной властью через одноканальную систему финансирования в которой сначала деньги идут снизу вверх по одному каналу, а потом сверху вниз по тому же каналу, но уже по рекомендации центральной власти. Естественно, что по всему этому длинному пути они разворовываются. Децентрализация же позволит ликвидировать эту схему – кормушку чиновников. А, учитывая, что на местном уровне процесс бюджетирования будет открытым и под контролем местной общественности, коррупцию можно свести до минимума.

3. Следующим важным результатом децентрализации общественного управления является уход от абсолютного, патернализма управленческих кадров, который трансформирует их психику в том направлении, что на местах без участия центральной власти они не могут эффективно хозяйствовать. Поэтому воспитать новое поколение управленческих кадров возможно только в системе децентрализованного управления, то есть снизу на базе переданного максимума прав и ответственности хозяйствования руководителям местных общин где «нарабатываются» все блага для обеспечения нормальной жизни людей и поступательного развития общества. Кроме того в системе управления есть неоспоримая истина – чем меньше денежные средства находятся в передаточных схемах, тем быстрее они оборачиваются в процессе хозяйствования принося значительное повышение социально-экономического эффекта. А это главное требование экономики.

4. Кроме назревших внутригосударственных требований о децентрализации общественного управления, есть и существенные внешнегосударственные требования по осуществлению этого процесса. Так, расширение экономических прав и полномочий местного самоуправления – одно из основных требований, выдвигаемых иностранными кредиторами, так как реализовывать инвестиционные проекты можно куда более эффективнее и быстрее через местное самоуправление, нежели через государственные структуры управления. Кроме того, децентрализация общественного управления является одним из главных условий европейской интеграции Украины. И чтобы

нам не остаться в изоляции от высокоразвитых рыночных государств мирового сообщества, необходимо уже серьезно заняться реформированием общественного управления.

5. И последнее, пожалуй, самое важное – если мы хотим не на словах, а на деле сформировать в Украине демократическое общество, начинать реформирование общественного управления необходимо с изменения государственного устройства потому, что украинский, унаследованный от СССР, жесткий унитаризм, допускающий существование несправедливого общества, сформированного на базе ущемления прав одного государствообразующего суперэтноса (русского) в пользу другого (украинского) по языку и культивирования приоритетности титульной нации, является непреодолимым препятствием построения демократии. А, учитывая, что Украина является классическим примером государства – химера, которое состоит из двух чуждых друг другу по ментальности суперэтносов, реформировать государственное устройство необходимо по типу федерализма США.