



ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

УДК 351.354(510)

О.В. СИВИНЦЕВА, ассистент кафедры государственного и муниципального управления
ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15
Электронный адрес: sivenc8@gmail.com

МОДЕЛЬ НОВОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ГОНКОНГЕ: ОТ СДЕРЖАННОСТИ К РЕШИТЕЛЬНЫМ ДЕЙСТВИЯМ

В современных условиях крайне сложно найти государство или регион, которые бы не пытались реформировать систему управления в духе концепции нового менеджизма. Сегодня жизнедеятельность государственных структур по основным правилам рынка уже является закономерной тенденцией, а не революционным направлением, каким оно казалось в 1980-е гг. Разумеется, популярность модели нового государственного управления – не случайное явление в современном обществе. Ее активное приспособление к существующим условиям принесит свои плоды. Во-первых, внедрение рыночных механизмов способствует сокращению нагрузки на государственный сектор путем передачи большей части его функций в частную среду. Во-вторых, переориентация ранее действовавших механизмов на тесное взаимодействие «заказчика» (государство) и «подрядчика» (организации государственного сектора, частные компании) развивает конкурентоспособность последних и повышает качество предоставляемых

В статье рассматривается реализация модели нового государственного управления в бывшей колонии Великобритании, а теперь особом административном регионе Китая – Гонконге. Анализируются основные причины реформирования, институциональные условия, предшествующие трансформации системы управления, практические меры внедрения концепции нового менеджизма, результаты и некоторые недостатки проводимых реформ. В первую очередь внимание акцентируется на одном из принципов концепции нового менеджизма – клиентоориентированности, в соответствии с которым совершенствуется сектор предоставления государственных услуг.

Ключевые слова: новое государственное управление; институциональные условия; глобализационные тенденции; гражданское общество; клиентоориентированность; приватизация; государственно-частное партнерство; аутсорсинг; коммерческие фонды

услуг. К этому добавляется оценка работы государственных подразделений по результатам, первостепенность достижения целевых показателей, клиентоориентированность, децентрализация управления, увеличение степени контроля над государством со стороны гражданского общества [13, с. 23].

Однако заметим, что в «чистом» виде данная модель реализовалась лишь в англосаксонских странах. Причиной этого стало отсутствие соответствующей институциональной среды в большинстве государств, а именно: гражданского общества, демократической административной традиции, культуры участия, развитости коммерческого сектора, отлаженной системы рациональной бюрократии [2, с. 16]. Одним из ярких примеров неразвитости институциональной среды является Китай, в котором в результате реформирования система государственного управления приобрела свойства гибрида, воплотившего в себе элементы патримониальной бюрократии и нового государственного управления.

Несколько иная ситуация сложилась в бывшем иностранном анклав, а сегодня особом административном районе КНР, Гонконге, до 1997 г. находившемся под протекторатом Великобритании. Первая волна реформ в этом регионе прошла в 1980-е гг. при непосредственном участии Соединенного королевства, что оказалось одним из решающих факторов успешности модернизации и повышения эффективности управленческой системы [4, с. 49]. Кроме того, именно Великобритании удалось создать в Гонконге институциональные условия, необходимые для претворения в жизнь данной концепции в ее классическом варианте: эффективное функционирование рыночных инструментов, устоявшиеся демократические традиции, гражданское общество, способное предъявлять высокие требования к качеству предоставления государственных услуг [2, с. 15]. Создание системы управления, ориентированной на принципы нового менеджизма, а именно достижение качественных результатов в обслуживании населения, стало первоосновой проводимых трансформаций.

В данной статье мы попытаемся выяснить, какие факторы повлияли на совершенствование системы управления, какие положения концепции нового менеджмента удалось реализовать, насколько эффективно используются ее идеи и каких результатов удалось достичь.

В отличие от других государств, основные причины системы реформирования в которых были скорее внутренними (экономический спад, финансовый кризис, безработица), в Гонконге основной движущей силой являлась глобализация, а соответственно, и дань моде [11]. Успех реализации модели нового государственного управления в Великобритании и Соединенных Штатах спровоцировал ее импортирование в Гонконге. Однако вследствие высокого уровня экономического развития и отсутствия потребности во внутренних трансформациях в 1980-е гг. реформы не получили должного внимания со стороны общественности и средств массовой информации [12, с. 7].

Предвестником реформирования в Гонконге явилась антикоррупционная реформа конца 1970-х гг., в основу которой были положены такие принципы, как «жизнь по средствам» и «ответственность» [12, с. 9]. Очевидно, первый принцип сводился к экономии ресурсов, что косвенным образом создавало

проблемы для коррупционных действий бюрократического аппарата. Вторая позиция непосредственно затрагивала управленческую культуру государственных служащих и предполагала четкое выполнение задач, поставленных руководством, а также прогнозирование результатов, за которые даже чиновник самого низкого ранга обязан нести ответственность. Для обеспечения реализации данных принципов была создана независимая антикоррупционная комиссия, действующая и в настоящее время.

Действия в этом направлении дополнили институциональную среду Гонконга и создали необходимые условия для успешного реформирования системы государственного управления в соответствии с моделью нового менеджмента.

Концепция административной реформы в Гонконге впервые получила документальное закрепление в 1989 г. В первую очередь она предусматривала повышение роли управленческой составляющей и сокращение административного вмешательства, а также совершенствование сферы предоставления услуг. При этом основополагающими признавались такие принципы, как ответственность государственных служащих по всем расходам, достижение тождества между проводимой политикой и исполняемыми функциями, регулярная систематическая оценка всех государственных расходов и издержек на содержание аппарата [5, с. 27]. Законодательное урегулирование данных позиций положило начало реформированию традиционных правительственных департаментов, государственных корпораций и учреждений на основе концепции нового государственного управления.

1997 год стал поворотным в жизни гонконгского общества, он ознаменовал полную смену власти и иной подход к проводимым реформам. Передача суверенитета Гонконга Китаю явилась новой вехой его государственного строительства.

Новый глава исполнительной власти теперь уже особого административного района КНР, Дун Цзяньхуа, стоял перед лицом крайне высоких требований со стороны населения. Бывший крупный судовладелец, он пользовался поддержкой центральной власти в Пекине, но не доверием общества. В связи с этим основная задача, стоявшая перед новым правительством, сводилась к легитимизации собственной власти в глазах народа. Ожидания общественности, а также внезапно нагрянувший в 1997 г. финансовый кризис обусловили тот факт, что с этого времени реформы больше не проводились в сдержанном ключе.

Именно в конце 90-х гг. впервые прозвучали намерения руководства Гонконга придерживаться одного из ведущих принципов концепции нового менеджизма – управления по результатам [9]. Признавая ограниченность ресурсов, правительство стремилось ориентироваться на соотношение цены и качества для получения результата. Использование дополнительных ресурсов предусматривалось только в случае крайней необходимости.

Для повышения эффективности предоставления государственных услуг и изменения отношения к политике в части расходования государственных средств в некоторых правительственных департаментах были учреждены коммерческие фонды, в отличие от традиционных предполагавшие большую

степень финансовой гибкости [5, с. 49]. Предоставление коммерческих услуг Офисом телекоммуникаций органов власти, Почтовым отделением, Фондами регистрации земель и компаний составляло основу самообеспечения этих подразделений. Одним из принципов их деятельности являлась безубыточность или получение прибыли, что способствовало реализации конечной цели – достижению максимального качества при использовании минимального количества ресурсов. В результате учреждения подобных коммерческих фондов удалось добиться предоставления большего объема услуг, получения дохода, финансовой автономии и открытой конкуренции, а соответственно, повышения качества обслуживания населения.

Немаловажное место в снижении нагрузки на государственный аппарат отводится привлечению частного сектора, что находит выражение в приватизации, государственно-частном партнерстве и аутсорсинге. Наиболее яркими примерами приватизации являются передача в частные руки международного аэропорта и железнодорожной компании, государственно-частного партнерства – Гонконгского Диснейленда, местного аналога Силиконовой долины Киберпорта, культурного центра в Коулуне. Последние предприятия иллюстрировали попытки гонконгского правительства повысить экономическую эффективность, поскольку привлекают значительные объемы инвестиций. Однако можно отметить и множество недостатков таких партнерств: от организационных и финансовых до угрозы утверждения монополий. Например, в канун празднования Нового года в 2006 г. туристы с билетами не могли попасть в Диснейленд вследствие его максимальной заполненности. К этому можно добавить и отсутствие ожидаемой прибыли, а также частое привлечение таких организаций к проектам без проведения конкурсных торгов [5, с. 72].

Одной из мер, призванных уменьшить затраты на содержание государственного аппарата, является аутсорсинг. Благодаря его активному внедрению в Гонконге, к 2006 г. удалось заключить 3984 контракта в этой сфере на общую стоимость 208 млрд дол. и тем самым сэкономить 26,6% по сравнению с предыдущим годом [12, с. 26].

Разумеется, у всех нововведений имеются свои недостатки. В ситуации с привлечением частного сектора основным пробелом является недостаток ответственности. В целях функционирования клиентоориентированной системы управления необходимо повышать прозрачность таких проектов. Только в этом случае они будут пользоваться доверием со стороны общества и получать от него должные понимание и поддержку.

В ответ на финансовый кризис и недовольство населения в 1999 г. было опубликовано Положение о реформе кадрового состава государственной службы, носившее рекомендательный характер. В соответствии с этим документом основной целью реформы являлось «создать более открытую, более ответственную, более профессиональную государственную службу, исключить некачественное исполнение функций и повысить эффективность». В качестве причин реформы в Положении упоминались экономический спад и высокий уровень безработицы, общественное недовольство работой госаппарата и необходимость идти в ногу со временем [7].

Три основные задачи трансформаций – воплощение в жизнь модели merit system, т.е. оценки и продвижения чиновников на основе их заслуг и достоинств, создание конкурентоспособной системы мотивации для государственных служащих и клиентоориентированной управленческой культуры – пытались реализовать на практике гонконгские реформаторы.

В результате появились два новых института: назначения и отставки. И если последний из них активно используется на материковом Китае, то институт назначения пока решаются применять только в Гонконге. Согласно этому новшеству в 1999 г. более 120 000 государственных служащих были переведены на работу по срочному контракту от 1 до 5 лет. Лишь такие участники управленческого процесса, как полиция, таможенная и иммиграционная службы, теперь могли работать на постоянной основе. При этом государство «заморозило» оплату и найм «постоянных чиновников». Разумеется, подобные меры вызвали недовольство со стороны союзов и ассоциаций госслужащих [12, с. 23]. Тем не менее, они способствовали утверждению модели merit system, ограничению осознания чиновников как некой касты «избранных», а их должностей как своего рода капитала. Кроме того, введение в кадровую политику института предельного возраста государственных служащих и выхода на пенсию привело к омоложению и обновлению кадров.

С момента передачи суверенитета Гонконга Китаю административные реформы приобрели значение политически приемлемых и социально желательных. Их успешность объясняется наличием ряда условий. Во-первых, с введения в 1991 г. прямых выборов Законодательному совету была отведена активная роль в наблюдении за работой правительства и тем самым в контроле за деятельностью государственных служащих. Во-вторых, быстрое развитие гражданского общества в Гонконге требовало повышения качества обслуживания населения, большей ответственности и эффективности со стороны правительства. И, наконец, после азиатских кризисов 1997-1998 гг. гонконгская экономика столкнулась с высоким уровнем безработицы, что контрастировало с высокой заработной платой чиновников. Все эти факторы объясняют причины ускоренного реформирования кадрового состава государственной службы.

В рамках целевого управления в 2000 г. была разработана Программа повышения эффективности, в которой в качестве основной цели рассматривалось повышение производительности и сокращение расходов [10]. В течение 2000-2001 гг. правительственным Бюро удалось сэкономить 1 147,61 млн гонконгских долларов, в 2002 г. – 2 247,71 млн долларов, в 2003 г. – 2 036,19 млн [14; 15; 16]. Так, в ходе реализации программы был достигнут беспрецедентный успех в распределении ресурсов и сокращении издержек. Кроме того, 5 департаментов, в которых были учреждены коммерческие фонды, продолжали активно действовать под началом правительства Гонконга и рассматривались как часть программы. Для повышения производительности они обладали определенной гибкостью при распоряжении управленческими ресурсами.

В целях повышения качества предоставляемых услуг правительством была поставлена задача установить обратную связь с потребителями. В связи с этим были разработаны два проекта: «Оценка качества клиентами»

и «Интегрированный информационный центр». Первый из них был импортирован из промышленных управленческих моделей и приспособлен к уникальной системе Гонконга. Он предполагал проведение социологического мониторинга среди населения для выявления оценки правительственных действий и идентификации возможностей усовершенствования.

Что касается второго проекта, то для учреждения интегрированного контакт-центра правительства между ним и компанией Pacific Century Cyber Works был подписан контракт на сумму 48 млн долларов. В результате информационный центр начал свою работу в 2002 г. и обеспечивал круглосуточное обслуживание. В итоге любое лицо могло обратиться с запросом, получить информацию или подать жалобу по любым видам услуг, предоставляемым 20 подразделениями правительства [12, с. 28].

С приходом к власти в Гонконге Дональда Тсанга в 2005 г. для повышения качества и оперативности предоставления услуг предпринимались попытки наладить взаимодействие между всеми правительственными департаментами, а также государственным и частным секторами. К примеру, в 2008 г. в целях оптимизации предоставления услуг в сфере здравоохранения власти перечислили 40 млн гонконгских долларов государственным больницам для заключения договоров с частными клиниками. Эти договоры предусматривали привлечение частных врачей к обслуживанию пациентов для ускорения процесса и качества обслуживания. Помимо этого, пилотируется проект об использовании общих электронных историй болезней для всех поликлиник, чтобы сократить издержки, избегать повторных обследований и медицинских ошибок [12, с. 30].

Новые инициативы по повышению качества услуг предпринимаются и в полиции. В некоторых полицейских отделениях создаются мультиагентства, взаимодействующие с психологами, педагогами и социальными работниками, для решения проблем подростковой преступности.

К этому можно добавить присоединение Гонконга совместно со странами Евросоюза к Ассоциации повышения качества обслуживания населения.

На сегодняшний день можно констатировать: в Гонконге качество государственных услуг вполне сопоставимо с качеством услуг, предоставляемых частными компаниями. Во время конференции по административной реформе в 2008 г. аудитория проголосовала так: государственные услуги получили 7,2 балла из 10, частные – 7,6 из 10. Помимо этого, опросы показали, что государственный сектор выступает в лучшем виде с точки зрения справедливости и компетентности его сотрудников, но хуже в части своевременности предоставления госуслуг [8].

Очевидно, что практически невозможно выявить степень эффективности работы государственного сектора, при этом рассматривая только его производительность или расходы. Например, динамика изменения расходов правительства или количества государственных служащих зависят от многих факторов: экономической ситуации, спроса на новые услуги, реализации новых инициатив. Удовлетворенность граждан является гораздо более точным индикатором в оценке эффективности реформы государственного управления. В соответствии с опросами населения, начиная с 1998 г. рейтинг работы

государственного аппарата понижался. Однако в 2007 г. началась обратная тенденция: в августе оценка достигла 7 баллов и продолжает оставаться на высоком уровне [6]. Вполне возможно, что причинами низкого рейтинга в 1998-2007 гг. стали финансовый кризис и отсутствие доверия к новому правительству со стороны населения.

Заметим, что руководство особого административного района Гонконга никогда не оценивалось так высоко, как колониальное правительство. Причины кроются скорее всего в возрастающей степени ожиданий и потребностей общества не только в Гонконге, но и во всем мире. Очевидно, что темпы роста эффективности правительства растут медленнее, чем ожидания населения. Несомненно, это является положительным моментом, движущей силой, способной активизировать работу государственного аппарата по совершенствованию предоставляемых услуг.

С уверенностью можно утверждать, что в ближайшем будущем в Гонконге реформы системы государственного управления в духе нового менеджизма будут набирать обороты. Наличие соответствующих институциональных условий, а также долгой истории существования в рамках колониальной Великобритании определяют приверженность классическим принципам концепции нового государственного управления. Вследствие этого можно констатировать и высокую степень результативности проводимых трансформаций по сравнению с материковым Китаем. Особую уверенность Гонконгу придает то, что главным индикатором при оценке работы правительства является удовлетворенность граждан. В этом смысле показательны слова Дональда Тсанга: «Гражданин – покупатель государственных услуг, поэтому, чтобы удовлетворить его потребности и ожидания, необходимо ориентировать политику не на ресурсы, а на клиентов» [8].

В этом смысле опыт Гонконга представляет особую ценность для выстраивания логики проведения административных реформ в регионах. В условиях незрелости гражданского общества и неустоявшихся демократических традиций российской действительности систему управления необходимо ориентировать на решение потребностей населения, при этом учитывая степень их удовлетворенности проводимыми преобразованиями. В частности, Пермский край, активно применяющий принцип управления по результатам, может импортировать опыт Гонконга в выстраивании обратной связи с населением и совершенствовании сферы государственных услуг. По словам губернатора Пермского края О. Чиркунова, важная цель государства – человек, развитие человеческого потенциала [3, с. 14], поэтому достижение целевых показателей должно сопровождаться мониторингом удовлетворенности получателей услуг.

Очевидно, что развитие модели нового менеджмента в регионах позволяет интегрировать мировой опыт и собственные особенности, получая при этом синергетический эффект в части повышения уровня управления и конкурентоспособности [1, с. 19]. В этом плане опыт Гонконга может стать незаменимым образцом для выстраивания эффективной клиентоориентированной модели управления.

Список литературы

1. Прудский В.Г., Красильников Д.Г. Переход к постиндустриальной экономике и развитие западно-уральской школы научного управления // *Ars Administrandi*. 2011. № 2. С. 13-30.

2. Троицкая Е.А. Административная реформа в современной России в контексте концепции нового государственного менеджмента: автореф. дис. ... канд. полит. наук. Пермь, 2011.

3. Чиркунов О.А. Технология государственного управления: делегирование полномочий // *Государственная служба*. 2011. № 2. С. 13-16.

4. Шеньшина М.А. Особые административные районы КНР Сянган и Аомэнь. М., 2006.

5. Au K., Vertinsky I., Wang D. The Social, Political and Economic Determinants of the New Public Management in Hong Kong. Hong Kong, 2008.

6. Chart of Appraisal of Degree of Efficiency poll [Электронный ресурс] // HKU POP site. URL: http://hkupop.hku.hk/chinese/popexpress/socind/socq52/poll/chart_new/poll1.gif (дата обращения: 17.10.2011).

7. Civil Service Reform Consultation Document by Government Secretariat Civil Service Bureau. (Accessed 2008, February 15) [Электронный ресурс] // GovHK. URL: <http://www.info.gov.hk/archive/consult/1999/reforme.pdf> (дата обращения: 17.10.2011).

8. CS speaks at Public Sector Reform Conference 2008 [Электронный ресурс] // GovHK. URL: <http://www.info.gov.hk/gia/general/200803/27/P200803270220.htm> (дата обращения: 23.10.2011).

9. Enhanced Productivity Programme 1999-2000 [Электронный ресурс] // The 2011-2012 Budget. URL: <http://www.budget.gov.hk/1999/booklet/english/eerp.htm> (дата обращения: 12.10.2011).

10. Enhanced Productivity Programme 2000-2001 [Электронный ресурс] // Financial Services and Treasury Bureau. URL: <http://www.fstb.gov.hk/tb/epp/booklet/2000-01/english/epp1.htm> (дата обращения: 12.10.2011).

11. Future Public Sector Reform Agenda [Электронный ресурс] // Efficiency Unit. The Government of the Hong Kong Special Administrative Region. URL: http://www.eu.gov.hk/english/reform/reform_agenda/reform_agenda.html (дата обращения: 23.10.2011).

12. Kwok-Man Lui R. New Public Management in Hong Kong: Financial, Personnel and Performance Aspects. Hong Kong, 2008.

13. Nan-Shong Lee P., Wing-Hung Lo C. Remaking China's public management. N.Y., 2001.

14. Report on EPP savings 2000-01 [Электронный ресурс] // Financial Services and Treasury Bureau. URL: <http://www.fstb.gov.hk/tb/epp/report/2000-01/eppreport.htm> (дата обращения: 20.10.2011).

15. Report on EPP savings 2001-02 [Электронный ресурс] // Financial Services and Treasury Bureau. URL: <http://www.fstb.gov.hk/tb/epp/report/2001-02/eppreport.htm> (дата обращения: 20.10.2011).

16. Report on EPP savings 2002-03 [Электронный ресурс] // Financial Services and Treasury Bureau. URL: <http://www.fstb.gov.hk/tb/epp/report/2002-03/eppreport.htm> (дата обращения: 20.10.2011).