

УДК 351/354(510)

Д.Г. КРАСИЛЬНИКОВ, д.полит.н., проректор по стратегическому развитию, экономике и правовым вопросам, профессор кафедры государственного и муниципального управления
ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15
Электронный адрес: develop5@yandex.ru

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

Е.А. ТРОИЦКАЯ, к.полит.н., доцент кафедры государственного и муниципального управления
ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15
Электронный адрес: troitzkaya@inbox.ru

СОВРЕМЕННЫЕ ЗАПАДНЫЕ УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ МОДЕЛИ: СИНТЕЗ NEW PUBLIC MANAGEMENT И GOOD GOVERNANCE¹

Последняя четверть XX – начало XXI в. является важной вехой на пути интенсивного поиска оптимальных моделей государственного управления, который вылился в проведение т.н. административных реформ, сначала в странах Запада, а потом и в других частях света. Необходимость серьезной трансформации традиционных систем государственного управления может быть объяснена не столько локальными причинами социально-экономического характера, сколько глубинными общественными сдвигами в современном мире: формированием

структур постиндустриального общества, развитием глобализационных процессов и глобальной экономической конкуренции, появлением наднациональных институтов и развитием гражданского общества.

Исследование роли государства в масштабах всего мира продемонстрировало огромное значение качества государственного управления для обеспе-

В статье рассматриваются две доминирующие в последние десятилетия концепции государственного управления: New Public Management и Good Governance. Именно они определили содержание современных административных реформ, начавшихся в англо-саксонских странах и распространившихся на остальной мир. Авторы на основе синтеза указанных концепций выделяют параметры «идеальной» западной управленческой модели, которую как трафарет можно накладывать на реальные модели государственного управления, использовать при анализе административных реформ в различных странах для определения степени отклонения от образца.

Ключевые слова: западные управленческие модели; новый государственный менеджмент; достойное управление; синтез концепций; административная реформа

¹ Статья подготовлена в рамках исследовательского гранта РГНФ № 14-33-01028 «Западные управленческие модели в институциональной среде современного Китая: опыт для России».

чения общественного благосостояния. Согласно «Отчету о мировом развитии – 1997», подготовленному Всемирным банком, целью развития является не «сильное» или «минималистское» государство – оба подхода доказали на практике свою несостоятельность, – а эффективное государство. Последнее находится в центре экономического и социального развития, но не в качестве непосредственного источника роста, а как партнер, катализатор и помощник, стимулирующий и дополняющий деятельность частного бизнеса и отдельных лиц [3, с. 4-6].

Путей, приводящих к эффективному государству, множество, и они различны в разных регионах мира. В западных странах были предложены свои рецепты реформирования государства в его сущностном измерении, претендующие на универсальность и всеобщность применения. Речь идет о двух управленческих концепциях – New Public Management и Good Governance, – которые лежат в основе современных западных административных реформ и заимствуются странами, не относящимися к американской или европейской цивилизации. Авторы статьи полагают, что из элементов указанных концепций можно сформировать «идеальную модель» (в веберовском понимании) государственного управления, которую в дальнейшем можно использовать для исследования административных реформ в разных странах. Именно вопросам синтеза концепций нового государственного менеджмента и достойного управления и посвящена настоящая статья.

New Public Management как доминирующая идеология административных реформ на протяжении 1980-1990-х гг.

Известный американский исследователь К. Худ, изучив происхождение термина «государственный менеджмент», пришел к выводу, что в современном значении он вошел в политологический лексикон только в 1960-70-е гг., после того, как одноименная дисциплина была введена в магистерскую программу по публичной политике ряда американских университетов [26, р. 10]. Институционализация понятия приходится на 1980-е гг., когда оно появляется в названиях школ, журналов, нормативных актов и органов власти.

Концепция New Public Management появляется еще позднее, в начале 1990-х гг. По мнению М. Барзлея, она была придумана политологами для «структурирования научной дискуссии о современных изменениях в организации и управлении исполнительной властью» [14, р. 15]. Этот тезис подтверждается анализом библиографической базы данных BIDS за период с 1981 по 2000 г., проведенным британскими исследователями С. Доусон и Ш. Дарги. Согласно этому анализу словосочетание «New Public Management» впервые было упомянуто в 1993 г., и с этого момента число статей, в названии которых присутствовало это словосочетание, постоянно увеличивалось вплоть до конца 1990-х гг.: 1993 – 2, 1994 – 5, 1995 – 12, 1996 – 16, 1997 – 22, 1998 – 30, 1999 – 21, 2000 – 26 [17, р. 38].

Эти же британские специалисты выделили три варианта содержания указанной управленческой концепции. Это, во-первых, совокупность политических представлений об организации и функционировании исполнительной власти и государственной службы; во-вторых, академическая дисциплина,

изучающая практику управления государственной службой; в-третьих, комплекс практических мероприятий, осуществленных в ходе административных реформ [17, р. 34]. При этом понимание того, что есть New Public Management, менялось на протяжении 1990-х гг. Если первоначально с подачи К. Худа термин использовался «как условное обозначение для комплекса явно схожих административных доктрин, которые определяют повестку дня для бюрократической реформы во многих странах ОЭСР с конца 1970-х гг.» [25, р. 3], то в дальнейшем диапазон определений значительно расширился, включив в них упоминание, с одной стороны, научного менеджмента Ф. Тейлора и теории «управленческой революции», с другой, теорий общественного выбора, рационального выбора и новой институциональной экономики.

Однако, несмотря на многочисленность определений, большинство экспертов связывают появление нового государственного менеджмента с административными реформами, развернувшимися в 80-90-е гг. XX в., прежде всего в таких странах, как Великобритания, Новая Зеландия, Австралия, США, Канада. По замечанию Э. Данзаера, вначале политические деятели и государственные служащие провели административные реформы и только впоследствии эти преобразования были проанализированы и прокомментированы специалистами в области государственного управления [19, р. 371-372].

Соответственно, чтобы определить суть новой управленческой модели, ее основные принципы, нужно понять цели административных реформ в большинстве западных стран. Они состояли в увеличении результативности и эффективности системы государственного управления. Более конкретные данные приведены в исследовании Н. Мэннинга и Н. Парисона. Эксперты Всемирного Банка проанализировали опыт проведения административных реформ в 14 странах различных регионов мира и выделили несколько крупномасштабных, общих для всех правительств целей преобразований: сокращение государственных расходов; повышение способностей властей к развитию и реализации политики; улучшение выполнения государством функций работодателя; повышение качества предоставления услуг и укрепление доверия к власти со стороны населения и частного сектора [7, с. 35-41]. Для достижения поставленных целей реформаторы сконцентрировались на организационных аспектах управления, пытаясь сделать его более экономичным, энергичным и эффективным. Эти три «Э», отмечали Г. Питерс и Дж. Пьер, привели к глубоким изменениям в государственном секторе, большая часть которого оказалась «ориентирована на рынок как образец хорошего управления» [30, р. 5].

Таким образом, основной посыл New Public Management заключается в моделировании рыночных процессов внутри государственного сектора и заимствовании технологий управления, разработанных для частных компаний. Это выражается, прежде всего, в сокращении масштабов и ресурсов государственного управления (приватизация; децентрализация; дерегулирование; делегирование ряда государственных полномочий рыночным структурам; уменьшение расходов на государственный аппарат за счет его сокращения, реструктуризация и маркетизация; пересмотр обязанностей государства и отказ от некоторых из них, связанных, прежде всего, с социальным обеспечением населения) и усовершенствовании механизмов управления государственными финансами

и бюджетом (конкурсный тендер; контрактная система внутри государственной службы, передача на подряд; введение режима платности ряда услуг для потребителей).

New Public Management ставит под сомнение эффективность традиционной модели государственного управления с присущей ей иерархической подчиненностью и централизацией управленческих решений, более того, он провозглашает переход к постбюрократическому, менеджериальному миру. В этой связи М. Барзлей выделил следующие различия между традиционно-бюрократическими и постбюрократическими моделями управления [4, с. 219-220]:

- бюрократическая организация фокусируется, прежде всего, на собственных потребностях и перспективах, а постбюрократическая – на потребностях и перспективах потребителя;
- бюрократическая организация базируется на четком распределении ролей и ответственности между работниками, постбюрократическая – на сплоченности работников, действующих как одна команда;
- бюрократическая организация оценивает свою деятельность по объему освоенных ресурсов и количеству выполняемых задач, постбюрократическая – по результатам, представляющим ценность для потребителей;
- бюрократическая организация неукоснительно соблюдает установленные законом процедуры, постбюрократическая способна менять правила при появлении новых требований к производимым ей услугам.

Таким образом, менеджериальная управленческая модель характеризуется кардинальным пересмотром традиционного места государства в жизни общества, поскольку отдает приоритет подходу к государству как к служащему, основной функцией которого является производство общественно значимых услуг. «Основная продукция любых государственных учреждений, – пишут классики нового государственного менеджмента Д. Осборн и П. Пластрик, – разнообразные гражданские услуги населению, от сугубо бытовых (снабжение энергией или лекарствами) до защиты самой жизни граждан (правоохранительные, пожарные службы, оборона страны и т.п.)» [8, с. 12]. Считается, что при таком подходе государство и его органы становятся более чувствительными и отзывчивыми к нуждам общества, стремятся предоставлять более качественные услуги и лучше заботятся о публичных благах.

Модель «клиентоориентированного» государства закладывает новый смысл в понятие «эффективность». В традиционно-бюрократической модели управления эффективным признается решение, принятое по рационализованной процедуре. В менеджериальной управленческой модели закладывается другая – экономическая – трактовка эффективности. Именно она «есть то, что отличает государственный менеджмент как набор принципов и практики от более привычного “государственного управления”» [2, с. 221]. Сторонники нового государственного менеджмента, конечно, признавали, что деятельность государственных структур невозможно оценить с помощью одного критерия (по аналогии с прибылью в частном секторе), но полагали, что сам поиск таких критериев может благоприятным образом сказаться на состоянии государственного управления.

Концентрированным выражением идей New Public Management является сравнение государства с лодкой, в которой правительство отвечает преимущественно за разработку стратегии развития (прокладывает курс, работает рулевым), а непосредственное оказание услуг (гребля на веслах) ложится на плечи самих граждан и их объединений, бизнеса. Другими словами, правительствам необходимо больше уполномочивать общество, нежели его обслуживать. В этой связи К. Райнхард подчеркивал, что «речь идет о новом разделении ответственности между государством и обществом. Вопрос состоит в том, какие задачи должно выполнять само государство и какие могут и должны выполняться негосударственными институтами» [10, с. 9].

Различные специалисты на протяжении 1990-2000-х гг. пытались выделить основные принципы New Public Management. В этом отношении самой цитированной и авторитетной является работа Д. Осборна и Т. Геблера «Заново изобретая управление: как дух предпринимательства преобразует государственный сектор». Согласно американским экспертам, государство, организованное на менеджеральных началах, как правило, выполняет следующие функции [29, р. 19-20]:

1. развивает конкуренцию между поставщиками общественных услуг (как между организациями государственного сектора, так и между организациями государственного сектора и частными компаниями);

2. расширяет права граждан, передавая функции контроля от бюрократических структур на уровень местного самоуправления;

3. оценивает работу учреждений не по затратам (выполнению бюджета), а по результатам;

4. руководствуется в процессе осуществления деятельности, прежде всего, целями (миссией), а не инструкциями;

5. превращает налогоплательщиков в потребителей государственных услуг, предоставляя им более широкий выбор, в частности, в сфере образования, повышения квалификации, решения жилищно-коммунальных вопросов и т.д.;

6. приватизирует, где это возможно, деятельность государственных агентств, т.е. передает государственные функции частным организациям, обычно по контракту;

7. уделяет больше внимания «зарабатыванию» денег, в отличие от традиционного их растрачивания;

8. децентрализует управление, руководствуясь принципом кооперации;

9. предпочитает рыночные механизмы управления, а не бюрократические;

10. ориентируется не столько на оказание услуг, сколько на стимулирование решения возникающих в обществе проблем всеми секторами – государственным, частным и некоммерческим.

Очевидно, что существует тесная теоретико-методологическая связь между описанными выше принципами. Так, если правительство ставит перед собой цель решать актуальные общественные проблемы, то оно будет оценивать работу бюрократических структур по конкретным результатам. Если правительство руководствуется рыночным подходом к управлению, то оно

будет стремиться всесторонне развивать конкуренцию внутри государственного сектора и т.д.

Несмотря на то, что ход административных реформ во многом является отражением процесса построения государства и согласуется с институциональным контекстом, тренд 1980-90-х гг. повсеместно являлся одним и тем же – расширение практики использования рыночных механизмов и методов менеджмента в государственном секторе. В этот период отмечается некоторое сближение административных систем различных стран. Одни исследователи считают сближение следствием глобализации, развития наднациональных институтов вроде ЕС, другие видят в этом положительное влияние идей New Public Management. Так, по мнению Г. Питерса и Д. Савойи, внедрение последних в практику государственного управления способствует стандартизации политической повестки дня реформаторов и осуществлению глобальной трансформации бюрократических правительств [31, р. 24]. Этой же позиции придерживается Д. Кеттл, заявивший о формировании международного реформаторского движения за новый государственный менеджмент [28].

Трансформация традиционной модели государственного управления началась с Великобритании, но очень быстро охватила и другие регионы. В 1990-е гг. новый государственный менеджмент стал одним из доминирующих направлений модернизации административных систем во всем мире, в особенности, в Северной Америке, Европе, Австралии и Азиатско-Тихоокеанском регионе. Одним из факторов, способствовавших его распространению, была позиция Всемирного Банка, МВФ и ОЭСР², выступавших защитниками реформ в духе нового государственного менеджмента.

Несмотря на популярность и распространенность New Public Management, не стоит рассматривать развитие менеджерской модели государственного управления в качестве панацеи от всех бед. Мировой опыт реформирования государственного сектора на рыночных принципах выявил серьезные противоречия этого процесса и далеко не однозначные его результаты. Управленцы и экономисты критикуют новый государственный менеджмент по нескольким направлениям.

Ряд исследователей высказывали сомнения относительно применимости методов управления в частном секторе к государственной сфере. Противники конвергенции справедливо замечали, что государство, в отличие от рынка, ориентировано на удовлетворение коллективных интересов, и цели его деятельности определяются очень расплывчато (служить обществу, сохранять законность и порядок, уменьшать неравенство, повышать благосостояние граждан и т.п.). Другими словами, государство представляет собой не зарабатывающую, а обслуживающую систему, ему больше присуща кооперация и патернализм, нежели конкуренция.

Если в частном секторе существует прямая связь между коммерческим успехом и качеством предоставляемой клиенту услуги, то предоставление услуг государственными учреждениями не находится в зависимости от дей-

² В рамках ОЭСР создан Комитет по государственному менеджменту (OECD's public management committee – PUMA), который координирует международные усилия в области теории и практики административных реформ.

ствия рыночных механизмов, а скорее определяется законом и политической оценкой социально-экономических приоритетов. Очевидно, что государственные институты подвержены большему давлению со стороны политических сил, групп интересов, налогоплательщиков и избирателей, чем частные компании. По этой причине у государства не может быть одной единственной рациональности – экономической. Оно не может организовать производство и продажу государственных услуг по рыночным правилам, наоборот, оно вынуждено примирять конфликтующие между собой ценности: справедливость, эффективность, демократия, равенство. Искусственное же навязывание конкуренции может повлечь ориентацию государственных структур на извлечение прибыли и/или максимизацию показателей в ущерб предоставлению тех услуг, которые не приносят желаемого эффекта, но являются тем не менее социально значимыми.

Выталкивание государственного управления в сферу рыночных отношений приводит к эрозии ценностей у госслужащих и размыванию сущности государственной службы как института служения социуму. Технологии частного менеджмента в погоне за финансово-экономической эффективностью управления отодвигают на второй план «социальную миссию» государственной службы. В общественном сознании, писал Ш. Хак, закрепляется представление, что менеджериальные реформы привели «к передаче народного достояния частному сектору и направлению государственного финансирования вместо социальных программ на интересы деловых кругов» [12, с. 138]. К тому же, New Public Management, по мнению британского ученого Н. Оуэна, разрушил единство трех принципов бюрократической системы, – постоянства, анонимности и нейтралитета [6, с. 196], что привело к новым проблемам, связанным с уменьшением значимости и привлекательности государственной службы, к потере значительного числа квалифицированных управленцев.

Противники New Public Management убеждены, что в определенной мере эта управленческая модель противоречит принципам демократии [34], поскольку, во-первых, рассматривает граждан как клиентов, потребителей государственных услуг, а не как источников политической власти, во-вторых, ставит на первое место экономическую эффективность, и такие понятия, как мораль, этика, справедливость оказываются для него второстепенными. К тому же, новый государственный менеджмент не способствует привлечению граждан к управлению. По меткому замечанию зарубежных специалистов при разделении функций рулевого лодки и гребцов про владельца лодки просто забыли.

В ответ на «уничтожение бюрократии» сторонниками New Public Management группа американских ученых из Центра государственного управления и политики (the Center for Public Administration and Policy) при Вирджинском технологическом институте опубликовала в 1984 году документ о настоящем и будущем государственного управления, получивший известность как «Блэксбургский манифест». Возникшее на его основе блэксбургское движение исповедует нормативный подход к государственному управлению. Как писали Г. Уэмсли и Дж. Вульф, «в манифесте переосмысливается содержание и роль дискредитировавшего себя государственного управления... и

подчеркивается важность практики гражданских организаций, которая может и должна поощряться государственным управлением. Движение возвращает понятиям общего блага, или общественного интереса, и профессионализма государственной службы их законное место среди демократических ценностей» [11, с. 52].

В целом же, несмотря на существенные ограничения и недостатки, внедрение идей New Public Management способствовало «перепрограммированию» западной системы государственного управления, разрушению «закостенелых» бюрократических структур, превращению их в более чувствительные к экономической конъюнктуре и запросам общества, прозрачные для общественного контроля, подотчетные политическому руководству и в этом смысле более эффективные.

Good Governance как новая парадигма в практике административного реформирования в конце 1990-2000-х гг.

Недостатки менеджериального подхода к государственному управлению спровоцировали появление новой управленческой модели, получившей название «Good Governance», или «достойное управление». В основном новая парадигма ориентирована на преодоление таких недостатков нового государственного менеджмента, как второстепенность решения социальных проблем и, как следствие, повышение уровня социального неравенства и бедности, особенно в развивающихся странах; эрозия роли государства и государственных служащих в общественных отношениях; акцент на универсальности предлагаемых методов реформирования вместо учета институционального контекста каждой страны.

Впервые понятие «Good Governance» появилось на повестке дня в 1992 г. на Ежегодной конференции Всемирного банка в области экономического развития. Подобным образом была названа одна из тем конференции [38]. В то время в административной практике различных стран активно разрабатывались и применялись основные идеи нового государственного менеджмента, поэтому термин «Governance» был упомянут в том же инструментальном смысле, как «управление социальными и экономическими ресурсами страны» в рамках менеджериальной концепции [37].

В качестве отдельной управленческой модели наряду с новым государственным менеджментом Governance оформилась в 1997 г., когда вышла в свет Программа развития ООН «"Governance" для устойчивого развития человеческих ресурсов». В соответствии с Программой под Good Governance понимается «участие, прозрачность, ответственность, эффективность, равноправие и верховенство закона». Кроме того, эта модель направлена на максимальное расширение сферы участия общества в управлении и «гарантирует, что политические, социальные и экономические приоритеты должны быть основаны на общем согласии таким образом, чтобы голоса самых бедных и социально не защищенных групп населения были услышаны при принятии государственных решений» [36]. Очевидно, что Good Governance в таком понимании выходит за рамки менеджериального контекста, где обществу отводилась роль потребителя государственных услуг, но никак не сопроизводителя.

Более того, модель достойного управления продолжает рассматриваться как единственный оптимальный вариант организации системы государственного управления в глобальном масштабе. По словам 7-го Генерального секретаря ООН К. Аннана, «“Good Governance”», возможно, наиболее важный фактор в уничтожении бедности и продвижении дальнейшего государственного развития» [23, р. 1].

Своеобразным лозунгом этой парадигмы стало выражение «from Government to Governance» (от правительства к управлению), который ознаменовал переход к в основном децентрализованным совместным сообществам (сетям), в которых государство, бизнес и гражданское общество равным образом участвуют в разделении властных полномочий. И если Government (правительство) подразумевало дифференциацию, с одной стороны, исполнителей, государственных служащих, а с другой – политического руководства, то Good Governance находится вне этой дихотомии и предполагает институционализированный диалог между государством и гражданским обществом. Эта модель фокусируется на партнерских отношениях, в которых политики и государственные служащие принимают решения совместно с другими секторами общества.

Как и в случае с новым государственным менеджментом, Good Governance характеризуется наличием разнообразных подходов к его содержанию. Одни исследователи интерпретируют ее как возврат к государству всеобщего благоденствия [13, р. 156], другие – как один из неизбежных циклов реформ, в ходе которых происходит быстрая смена разделения и реинтеграции государственных субъектов [27, р. 96]. Однако Good Governance не заменяет собой предыдущие управленческие модели, а включает их в новый контекст равноправных партнерских отношений. Она представляет собой менее сложную структуру, чем в условиях государства всеобщего благоденствия, достаточно гибкую и ориентированную на человека при предоставлении услуг, направленную на интеграцию автономных возможностей граждан при решении социальных проблем, которые отодвигались на второй план при реализации менеджеральных принципов.

То, что новая управленческая модель находится в центре дискуссионного поля, несложно объяснить хотя бы тем, что еще во времена активного распространения идей нового государственного менеджмента все в большей степени стали проявляться культурные отпечатки отдельных государств. Как отмечает Л.В. Сморгунов, «ориентация на универсальность и единую методологию сменилась установками на культурную гетерогенность и партикуляризм» [11, с. 50]. Отчасти именно этот факт явился причиной распространения постменеджеральных тенденций в ряде государств, оформившихся в модель «Good Governance».

И хотя большинство исследователей склонны полагать, что в современном мире не существует никаких объективных стандартов Good Governance, в ряде источников все-таки содержится универсальный набор компонентов, отражающих специфику этой модели. Так, в Программе ООН основными принципами Good Governance, которые распространяются на всех участников политического процесса, являются следующие [36]:

- 1) участие в принятии государственных решений;
- 2) консенсус при принятии решений;
- 3) стратегическое видение;
- 4) обратная связь;
- 5) эффективность при проведении государственной политики;
- 6) ответственность всех участников процесса;
- 7) прозрачность;
- 8) равноправие;
- 9) верховенство закона.

Эти принципы можно объединить в несколько групп. Это легитимация и право голоса (участие и консенсус); стратегическая линия (стратегическое видение); результативность (обратная связь и эффективность); ответственность (ответственность и прозрачность); справедливость (равноправие и верховенство закона). Обратим внимание, что среди принципов, обозначенных в Программе ООН, встречаются базовые элементы нового государственного менеджмента, которые отражены в группах «стратегическая линия» и «результативность» и частично в группе «ответственность». Две другие группы – «легитимация и право голоса» и «справедливость» – являются отличительными принципами Good Governance и основаны на правах человека и широком общественном участии. В рамках этой модели меняется отношение к предоставлению государственных услуг, получателями которых теперь являются две заинтересованные стороны государственной политики: гражданин и пользователь. Кроме того, неотделимым компонентом предоставления услуг становятся инструменты маркетинга, учитывающего ожидания потребителя, и инструменты совместного производства услуг государством, бизнесом и обществом.

Good Governance придает большое значение продвижению компьютеризации правительственных процессов и переходу к полностью цифровым операциям. Естественно, это связано с увеличением масштабов, качества и количества информации в современном мире. Так, в 1980-е гг. только 20% стран имели законодательство о доступе к информации, в 1990-е гг. – 40%, в 2000-е гг. – количество таких стран выросло до 80% [15, р. 2]. И если в условиях нового государственного менеджмента электронный канал лишь дополнял административные и бизнес-процессы, то в рамках достойного управления, по словам экспертов, «агентства должны трансформироваться в веб-сайты» [18, р. 480], поставляющие государственные услуги. При этом для полной интеграции IT-технологий в управленческие процессы необходимо, чтобы они «работали» через изменения в социальных нормах и образцах.

Как уже отмечалось, специфика Good Governance проявляется и в том, что в рамках этой управленческой модели подчеркивается необходимость ориентации на институциональный контекст того государства, в котором реализуется. Тем самым она стремится преодолеть «иллюзию глобальной конвергенции» [24, р. 8; 32, р. 942] нового государственного менеджмента, которая привела далеко не к самым позитивным результатам в ряде развивающихся государств. Внутренняя поддержка реформ, ответственность участников процесса, развитая система собственности, а также культурный контекст и история

государства-реципиента являются факторами успешности интеграции Good Governance в административную практику тех или иных государств.

Политическое руководство все в большей степени обращает внимание на культурные, исторические, экономические и политические особенности своих стран. Даже в Великобритании, родоначальнице менеджериального подхода к административным реформам, проявляются характерные особенности традиционной системы управления. Российские эксперты Е. Морозова и А. Фалина подтверждают устойчивость основ управленческой культуры Великобритании, поскольку для нее до сих пор характерны такие элементы традиционной системы, как «укорененность государственной службы в национальном государстве, служебная иерархия, детализированные правила и инструкции для различных уровней этой иерархии; “легалистское” управление» [5, с. 69]. Однако указанные элементы, по нашему мнению, не противоречат модели «Good Governance», а скорее создают дополнительные условия для ее интеграции в части обеспечения партнерских отношений со стороны государства.

В отличие от нового государственного менеджмента, в модели достойного управления государству свойственна бóльшая степень присутствия. И если менеджериальная парадигма рассматривает государство только в качестве «рулевого» политического процесса, то Good Governance отводит ему роль полноправного партнера и участника принятия и реализации управленческих решений. Сторонники концепции достойного управления справедливо полагают, что в любом случае при любых взаимодействиях государство не может быть отстранено от участия: даже при взаимодействии граждан и бизнеса оно должно обладать полнотой информации в целях исполнения мониторинговой и регулирующей функции.

Как и любая другая управленческая модель, Good Governance не лишена недостатков. Во-первых, для того чтобы обеспечить широкое участие общества в принятии государственных решений, правительству необходимо инвестировать время и ресурсы в организацию институциональных рамок подобных процессов. И даже при условии обеспечения последних, как правило, остается нерешенным технический вопрос о наиболее полном представительстве общества в процесс принятия государственных решений. Добавим к этому временные и организационные затраты государственных структур на дальнейшую обработку поступивших от граждан предложений. Так, например, еще в 2000 г. правительство Великобритании инициировало общественные обсуждения при принятии Закона о свободе информации, в результате чего было получено 2248 комментариев на проект нормативного акта [15, р. 2]. Очевидно, что анализ такого объема информации значительно сокращает скорость принятия решений, что в условиях быстро изменяющегося мира может иметь негативные последствия для объекта управления.

Во-вторых, общественные консультации требуют существенных затрат времени. Именно поэтому в справочнике ОЭСР «Граждане как партнеры» обозначена группа принципов под названием «время», которая подразумевает «начало общественных консультаций и активного обсуждения вопросов настолько рано, насколько это возможно» [16]. В контексте этой группы принципов возможны два негативных сценария: 1) нехватка времени для проведения

качественных общественных консультаций, заслушивания различных позиций и принятия решений; 2) отсутствие достаточной информации о проблеме в связи с необходимостью начала процедуры обсуждения задолго до принятия окончательного решения.

В-третьих, позиционирование общества как полноценного участника государственного управления может спровоцировать массовое недовольство в случае одобрения тех решений, которые не выгодны для той или иной группы. Соответственно, социальные группы должны быть готовы к принятию любых результатов публичных обсуждений.

В-четвертых, поскольку Good Governance предполагает прозрачность и оптимальный доступ общества к информации, то появляется техническая проблема обеспечения такого доступа для отдельных категорий граждан. Предсказуемо, что этнические меньшинства, инвалиды, жители отдаленных территорий даже при наличии их желания могут быть исключены из процессов не только обсуждения, но и обеспечения информацией по многим важным вопросам.

Наконец, интеграция модели «Good Governance» в систему государственного управления требует соответствующего институционального контекста, включающего комплекс элементов в виде зрелого гражданского общества и коммерческого сектора, способных наряду с государством сформировать активные политические сети партнерства и сотрудничества при принятии управленческих решений, а также профессионального и ответственного бюрократического аппарата, эффективно исполняющего принятые решения. Помимо этих факторов особое значение имеет исторический и культурный контекст, учитывающий степень развитости демократической традиции и культуры политического участия общества.

Развитие теории и практики Good Governance идет параллельно, в отличие от нового государственного менеджмента, когда теория была сформулирована по итогам проведенных административных реформ. Поскольку на «приживаемость» институциональных изменений требуется длительное время, то пока преждевременно говорить о результатах административных практик в духе Good Governance.

Тем не менее, документы и программы, принимаемые ОЭСР, Всемирным банком, другими международными организациями, а также правительствами и общественными ассоциациями, свидетельствуют об инкорпорации основных идей Good Governance в институциональную среду различных стран. В частности, Федеральное министерство экономической кооперации и развития Германии активно занимается распространением основных идей Good Governance не только в своей стране, но и в партнерских государствах – Гане, Ботсване, Бразилии, Танзании, Индонезии, Вьетнаме. Так, в 2000-е гг. на базе министерств, местных органов власти и гражданского общества Индонезии им был реализован Проект развития, в рамках которого были проведены опросы о качестве обслуживания в местных поликлиниках. Результаты опросов были совместными усилиями проанализированы и опубликованы, а выявленные проблемы для последующего урегулирования направлены на соответствующие властные уровни. Повторный опрос показал позитивные изменения

в решении общественных вопросов. В итоге в 2009 г. Министерство административного реформирования Индонезии приняло нормативный акт о регулярном проведении подобных опросов населения на местном уровне [21].

Более того, в Великобритании в 2004 г. Независимой комиссией при поддержке Офиса государственного управления был принят «Стандарт “Good Governance” для государственных услуг» [35]. Документ под названием «Стратегическое развитие и “Good Governance”: влияние “больших идей” на управление природными ресурсами» был разработан экспертным научным сообществом в Австралии в 2011 г. [33] Министерством бизнеса, инноваций и занятости Новой Зеландии в 2013 г. был принят документ под названием «Практики “Good Governance” для управления здравоохранением и исключения рисков в этой сфере», носящий рекомендательный характер [22]. В Японии ежегодно проводятся «региональные семинары “Good Governance” для стран Юго-Восточной Азии», на которых представители научного сообщества и политической элиты обсуждают наиболее проблемные вопросы в области теории и практики достойного управления [20].

Эти программы и проекты, направленные на адаптацию Good Governance к системам государственного управления различных стран, дифференцированных как геополитически, так и по уровню социально-экономического и политического развития, дают нам основания для интерпретации Good Governance в качестве глобальной модели, актуальной для применения в административных практиках современных государств. Ее использование возможно как на уровне системы государственного управления в целом, так и в рамках составляющих ее подсистем.

«Идеальная» западная управленческая модель: синтез New Public Management и Good Governance

Хотя системы государственного управления порой существенно отличаются друг от друга, что обусловлено культурно-историческими, политико-институциональными особенностями различных стран, еще раз констатируем мировую тенденцию универсализации общих принципов и подходов в сфере государственного управления. В основном эта тенденция проявляется в распространении образцов хорошего управления, выработанных в развитых странах Запада, на остальной мир. Заимствование современных западных управленческих моделей происходит в ходе административных реформ, которые, по предложению А. Барабашева и Дж. Страуссмана, можно рассматривать как «интернациональный политический процесс..., нивелирующий имеющиеся страновые различия и порождающий сходные управленческие структуры, а также координирующий применяемые этими структурами подходы к решению национальных проблем государственного управления» [1, с. 3].

На основе синтеза рассмотренных нами управленческих концепций определим параметры «идеальной» западной управленческой модели, которая может использоваться в качестве образца в ходе административных реформ, сопряженных с импортом менеджеральных и постменеджеральных институтов.

Во-первых, децентрализация и относительная свобода всех звеньев системы государственного управления, что проявляется в повышении

самостоятельности нижних этажей бюрократической иерархии, в реализации принципа субсидиарности и передаче ряда государственных функций на уровень местного самоуправления.

Во-вторых, активное вовлечение неправительственных организаций и бизнес-ассоциаций в процесс принятия политико-управленческих решений, превращение органов государственной власти в публичные и открытые для общественной дискуссии и переговоров структуры, заинтересованные в совместных усилиях для удовлетворения общественных интересов и решения общественных проблем. Государство инициативно берет на себя функцию налаживания сотрудничества, становясь партнером формирующейся широкой кооперации, а не властным институтом, узурпирующим право выражать общий интерес, определять общее благо и навязывающим свой стандарт поведения.

В-третьих, формирование новой креативной организационной культуры с единым пониманием перспектив и целей развития организации. Соответствующая современным требованиям организация, писали Г. Пинчот и Э. Пинчот, основывается на переходе: от индивидуального труда к командной работе; от работы по функциям к работе по проектам; от узкой и жесткой специализации к широкопрофильной подготовке; от подотчетности начальнику к подотчетности клиентам; от иерархии к горизонтальной координации внутри команд [9, с. 38-41]. Именно мультипрофессиональной команде, отличающейся высокой степенью гибкости, созидательности, инновационности и способностью к конкуренции, делегируется право принимать быстрые, порой рискованные решения, непосредственно касающиеся достижения управленческих задач. Одновременно снижается роль контроля «сверху вниз», на смену которому приходят усовершенствованная отчетность, мониторинг, в т.ч. со стороны гражданского общества, и механизмы закрепления ответственности (от оценки бюрократических процедур, правил и стандартов к количественным показателям, характеризующим результат деятельности).

В-четвертых, оценка деятельности государственных структур по результатам, представляющим ценность для граждан. При этом система государственного управления как управления общественными делами подвергается оценке как с точки зрения прагматических критериев эффективности, так и политических и моральных аспектов администрирования, связанных с выработкой социально значимых решений.

В-пятых, оздоровление системы государственного управления, с одной стороны, через использование практики менеджмента, которая касается кратковременных трудовых отношений на государственной службе, введения системы оплаты труда за качество, формирования стратегий развития отраслей народного хозяйства, развития новых информационных систем и сервисов G2G, G2B и, конечно, G2C, с другой – создание конкурентной среды в сфере предоставления общественных услуг, поддержка появления конкурирующих между собой государственных структур, частных фирм и некоммерческих организаций.

Наконец, усовершенствование механизмов управления государственными финансами и бюджетом, что влечет за собой сокращение затрат, с их привязкой

к результатам деятельности, а не требуемым ресурсам, повышение прозрачности бюджетов и прибыльности государственных организаций.

При этом необходимо помнить, что «идеальная» западная управленческая модель может быть успешно внедрена только в соответствующей институциональной среде.

Полагаем, что детерминирующее воздействие при заимствовании элементов этой управленческой модели оказывают: во-первых, культурная институциональная среда, требующая учета демократической административной традиции, зрелого гражданского общества, активного политического участия населения; во-вторых, управленческая среда, предполагающая наличие рационального бюрократического аппарата, действующего в соответствии с формальными правилами и инструкциями и поддерживающего проводимые реформы, включенность в процесс принятия решений и контроля за их реализацией представительных институтов и органов местного самоуправления; в-третьих, экономическая среда, представленная зрелым конкурентоспособным коммерческим сектором, способным взять на себя выполнение некоторых государственных функций и оказание ряда услуг населению, а также развитой рыночной системой, основанной на ограниченном вмешательстве государства, свободном предпринимательстве и других механизмах свободного распределения средств в обществе.

К тому же необходимо учитывать и ситуационный контекст, в котором происходит внедрение «идеальной» западной управленческой модели, – каков расклад политических и общественных сил, поддерживающих реформы либо препятствующих им; достаточно ли финансовых, организационных, временных ресурсов, политической воли руководства страны для преодоления возможного сопротивления государственного аппарата, отдельных сегментов бизнеса, населения в целом; существует ли четко спланированная, взаимосвязанная программа реформ в области государственного управления, способная обеспечить поддержку новых институтов, минимизировать издержки по их внедрению.

В связи с разнообразием институционального и ситуационного контекстов в различных странах дивергенция целей и результатов административных реформ вполне предсказуема. Н. Мэннинг и Н. Парисон, говоря об имевшихся в распоряжении реформаторов рычагах и изначальной восприимчивости государственных структур, оперируют понятиями бóльшей или меньшей «свободы маневра», которую могут использовать национальные правительства при проведении административных реформ [7, с. 85]. К категории стран, обладающих большой «свободой маневра», эксперты относят Новую Зеландию, Великобританию, Австралию, Канаду, Чили. Россия, Нидерланды, Бразилия, Германия и Польша рассматриваются ими как страны, обладающие низкой «свободой маневра» [7, с. 89, 101], что, по мнению указанных авторов, затрудняет осуществление реформ. Добавим со своей стороны, это вовсе не означает, что административные реформы в странах с низкой «свободой маневра» изначально обречены на неудачу, скорее, они требуют более продуманной политики по их поддержке с целью предупреждения опасности отторжения или дисфункции новых институтов.

Список литературы

1. *Барабашев А.Г., Страуссман Дж.* Реформа государственной службы Российской Федерации в сравнительной перспективе // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 21. Управление (государство и о-во). 2005. № 3.
2. *Государственная политика и управление.* В 2 ч. Ч. 1. Концепции и проблемы государственной политики и управления / под ред. Л.В. Сморгунова. М., 2006.
3. *Государство* в меняющемся мире: краткий вариант «Отчета о мировом развитии – 1997» // Вопр. экономики. 1997. № 7.
4. *Морозова Е.Г.* Политический рынок и политический маркетинг: концепции, модели, технологии. М., 1998.
5. *Морозова Е., Фалина А.* Традиции и новации в практике рыночно ориентированных реформ административных реформ // Вестн. ун-та (Гос. ун-т управления). 2012. № 4.
6. *Мохов В.П., Оуэн Н.* Государственная служба и бюрократия // Россия и Британия в поисках достойного правления / под общ. ред. И.К. Кирьянова, Н. Оуэна, Дж. Сникера. Пермь, 2000.
7. *Мэннинг Н., Парисон Н.* Реформа государственного управления: международный опыт. М., 2003.
8. *Осборн Д., Пластрик П.* Управление без бюрократов: пять стратегий обновления государства. М., 2001.
9. *Пинчот Г., Пинчот Э.* От бюрократической организации – к саморегулирующейся организации // Гос. служба. Проблемы реформирования. Зарубеж. опыт. 1995. Вып. 8.
10. *Райнхард К.* Реформирование государственного управления. Концепция активизирующего государства // Реформы гос. управления накануне третьего тысячелетия. М., 1999.
11. *Сморгунов Л.В.* Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к концепции «Governance» // Полит. исслед. 2003. № 4.
12. *Хак Ш.* Кризис легитимности – проблема государственной службы XXI века // Гос. служба за рубежом. Реформы гос. управления накануне третьего тысячелетия. Реф. бюл. 1999. № 6.
13. *Argynades D.* Good Governance. Professionalism, Ethics and Responsibility // International Review of Administrative Sciences. 2006. № 72.
14. *Barzelay M.* Origins of the New Public Management: an International View from Public Administration / Political Science // New Public Management: Current Trends and Future Prospects / ed. by K. McLaughlin, S. Osborne, E. Ferlie. London, 2002.
15. *Caddy J.* Why Citizens Are Central to Good Governance // The OECD Observer. 2001. № 229.
16. *Citizens as Partners.* OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making / ed. by M. Gramberger. Paris, 2001.
17. *Dowson S., Dargie C.* New Public Management: A Discussion with Special Reference to UK Health // New Public Management: Current Trends and Future Prospects / ed. by K. McLaughlin, S. Osborne, E. Ferlie. London, 2002.

18. *Dunleavy P., Margetts H., Bastow S., Tinkler J.* New Public Management is Dead – Long Live-Digital Era Governance // *Journal of Public Research and Administration Theory*. 2006. Vol. 16, № 3.
19. *Dunsire A.* Then and Now: Public Administration 1953-1999 // *Political Studies*. 1999. Vol. 47, № 2.
20. *Fifth Regional Seminar on Good Governance for Southeast Asian Countries (7-9 December 2011, Tokyo, Japan)* [Электронный ресурс]. URL: http://www.unafei.or.jp/english/pdf/PDF_GG5_Seminar/GG5_all.pdf (дата обращения: 20.04.2014).
21. *Good Governance in Practice. Approaches and Examples from Development Practice* [Электронный ресурс]. URL: http://www.bmz.de/en/publications/topics/good_governance/Materialie220_Information_Brochure_4_2012.pdf (дата обращения: 25.04.2014).
22. *Good Governance Practices Guideline for Managing Health and Safety Risks* [Электронный ресурс]. URL: <file:///D:/Documents%20and%20Settings/Admin/%D0%9C%D0%BE%D0%B8%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B/Downloads/Good%20Governance%20Practices%20Guideline.pdf> (дата обращения: 25.04.2014).
23. *Graham G., Amos B., Plumtre T.* Principles Good Governance in 21-st Century // *Policy Brief*. 2003. № 15.
24. *Hesse J.* Public Sector Report 2000, Central and Eastern Europe. Report to the XVth Meeting of Experts on the United Nations Programme in Public Administration and Finance. Paris, 2000.
25. *Hood C.* A Public Management for All Season? // *Public Administration*. 1991. Vol. 69, № 1.
26. *Hood C.* Public Management: The Word, the Movement, the Science // *The Oxford Handbook of Public Management* / ed. by E. Ferlie, L. Lynn Jr., C. Pollitt. Oxford, 2007.
27. *Hood C.* The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management. Oxford, 1998.
28. *Kettl D.F.* The Global Public Management Revolution. Washington, D.C., 2005.
29. *Osborne D., Gaebler T.* Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector. N.Y., 1993.
30. *Peters G., Pierre J.* Introduction: The Role of Public Administration in Governing // *Handbook of Public Administration* / ed. by B. Peters, J. Pierre. London, 2003.
31. *Peters G., Savoie D.* Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms. Montreal, 1998.
32. *Pollitt C.* Convergence: The Useful Myth? // *Public Administration*. 2001. Vol. 79, № 4.
33. *Sustainable Development and Good Governance: The “Big Ideas” Influencing Australian NRM* [Электронный ресурс]. URL: <http://www.geog.utas.edu.au/geography/nrmgovernance/Documents/Report%203.pdf> (дата обращения: 19.04.2014).
34. *Terry L.* Administrative Leadership, Neo-Managerialism, and the Public Management Movement // *Public Administration Review*. 1998. Vol. 58, № 3.

35. *The Good Governance Standard for Public Services* [Электронный ресурс]. URL: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/Good_Gov_StandardPS_en.pdf (дата обращения: 20.04.2014).

36. *UNDP. Governance for Sustainable Human Development*. Jan., 1997 [Электронный ресурс]. URL: <http://gis.emro.who.int/HealthSystemObservatory/Workshops/WorkshopDocuments/Reference%20reading%20material/Literature%20on%20Governance/GOVERN~2.PDF> (дата обращения: 20.04.2014).

37. *World Bank. Governance and Development*. Washington, 1992.

38. *World Bank. Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1991*. Washington, 1992.