

Купряшин Г.Л.

## Институциональный дизайн и концептуальные ориентиры модернизации государственного управления

Модернизацию государственного управления можно определить как формирование нового институционального дизайна, основанного на политическом целеполагании, учитывающим интересы инициатирующих данный процесс властных групп, и реализуемого через систему норм. Исходя из данного определения, выделим две группы факторов, влияющих на изменения в системе государственного управления: экзогенные и эндогенные. Экзогенные факторы в первую очередь включают отношения граждан к государству, его способности выполнять порученные ему обществом функции и оказывать необходимые услуги. Кроме того, сюда же относятся институты функционального представительства интересов, проявляющиеся в таких формах взаимодействия общества и государства как лоббизм и корпоративизм. Эндогенные факторы связаны с интересами политической элиты, вытекающими из статусного противоборства различных групп правящего класса, и угрозами сохранения власти из-за возможного роста недовольства граждан неспособностью государства выполнять свои задачи, а также обострением проблемы падения исполнительской дисциплины государственного аппарата. Кроме того, к эндогенным факторам относятся сложившиеся в органах государственного управления модели административного действия, включающие административные процедуры, формальные и неформальные правила принятия решений, мотивационные механизмы, систему мобильности и т.д.

Взаимодействие этих категорий факторов создает политико-административную среду, возможности и ограничения, в рамках которых лица, принимающие решения, выбирают модель и, соответственно, определяют сценарий возможных институциональных преобразований. Очевидно, что любой сценарий должен включать представления о законодательной базе, обоснование необходимости вводимых формальных правил, описание совокупности вовлеченных учреждений и действий экономических, социальных и политических акторов.

Можно предположить, что эффективность изменений в институциональном дизайне зависит, по меньшей мере, от трех причин: во-первых, от того, насколько удачно разработана и управленчески грамотно реализована программа преобразований, во-вторых, от последовательности целенаправленных действий властных структур, и, в-третьих, от реакции социальной среды, на которую рассчитаны институциональные новации, ее поддержки или отторжения при внедрении новых институтов.

Вместе с тем такой рационально выстроенный алгоритм институциональных изменений должен быть существенно скорректирован в связи наличием социальной и политической пассивности населения и закрытым характером принятия государственных решений. На данном этапе господствует, по преимуществу, бюрократический тип выработки политики административных преобразований. В результате роль социальной среды (гражданского общества и бизнеса) минимизирована, а характер преобразований определяют входящие в политическую элиту высшие чиновники, заинтересованные, прежде всего, в точном и быстром исполнении своих решений нижними этажами административной иерархии, а также собственном контроле над критически важными административными и финансовыми процессами.

В этих условиях институциональные новации могут вызвать конфликт между устоявшейся политико-административной практикой закрытой системы управления и имплантированными управленческими технологиями, функционирование которых основано на хорошо работающих механизмах внутреннего и внешнего контроля над

действиями чиновников разного уровня. В, частности, ориентированное на результаты управление требует регулярной оценки государственных программ, включающей внутренний и внешний аудит эффективности действий не только организаций, но и их руководителей, что противоречит существующим неформальным правилам кадровых назначений. Обострение данного конфликта, по мнению ряда исследователей, показывает неспособность России абсорбировать новые институты современной системы государственного управления до того, как она полностью применит в своей государственной службе основные административные механизмы традиционной бюрократической модели<sup>1</sup>.

Действительно, если в странах Запада административные реформы характеризовались постепенным укреплением исполнительной власти и усилением ее ответственности перед гражданским обществом, то для отечественной реформы характерно укрепление исполнительной власти без усиления ответственности и ограничений под внешним контролем граждан, которого по ряду социальных и политических причин нет в современной России. И, видимо, из-за этого в ходе реформы приоритет имеют те элементы и нововведения, которые поддерживают не деbüroкратизацию государства, а концентрацию властных полномочий. В России чаще всего говорят об исполнительной вертикали как одной из основных политических задач административной реформы, тогда как опыт других стран свидетельствует, что в них административное реформирование ориентируется на максимальный уровень открытости и прозрачности государственного управления. Последнее рассматривается как важнейшее средство снижения уровня коррупции, повышения качества предоставляемых государством услуг. Фактически в развитых странах происходит революция во взаимоотношениях государства и общества, когда с помощью новых коммуникационных каналов создаются постоянно функционирующие сети государственно-частного партнерства.

В любом случае, первый шаг любой реформы – это ее программа. Программа реформы задается концептуальной моделью, выбранной для обоснования характера и последовательности действий. Конечно, модель реформирования – порождение академической среды, а не людей, находящихся у власти и реально принимающих решения. Однако именно концептуальные разработки очень часто становятся основой для подготовки и выработки стратегических управленческих решений. На данном этапе важно понять, действительно ли усиление авторитарных тенденций в реформировании государственного управления России является свидетельством смены теоретической модели и если это так, то каковы могут быть новые концептуальные ориентиры последующих этапов административной реформы?

Как показывает практика административных реформ в различных странах современного мира, все многообразие их реальных сценариев сводится к трем основным моделям, задающим концептуальные ориентиры модернизации государственного управления, а именно: модели рациональной бюрократии, модели нового государственного управления и сетевой модели управления. Западноцентристские методы постановки проблемы однозначно ориентируются на модель нового государственного управления и сетевую модель, что нередко вызывает возражения, черпающие аргументы из современного состояния бюрократий многих постсоциалистических стран с низкой эффективностью принимаемых управленческих решений и распространенной коррупцией.

**Модель рациональной бюрократии.** Рассмотрим сначала модель рациональной бюрократии. Для данной модели в качестве первостепенной задачи выступает создание

---

<sup>1</sup> См.: Полтерович В.М. Стратегии институциональных реформ, или искусство реформ. М.: ГУ ВШЭ, 2007. (Препринт).

института государственной службы, то есть системы правовых норм и социальных структур, регулирующих профессиональную деятельность государственных чиновников, отправление ими предписанных функций. Особенностью бюрократического управления является абсолютная уверенность руководителя организации в том, что его распоряжения всегда будут переданы по каналам коммуникации и исполнены в соответствии с существующими формальными правилами. Бюрократическую организацию отличает строгая дисциплина. Именно объединение специальных знаний и дисциплины образует основу бюрократической администрации. Кроме того, важнейшей чертой бюрократической организации является утверждение в отношениях между людьми духа «формальной безличности», когда из официального ведения дел изгоняются все чисто личные и эмоциональные элементы. Рациональная бюрократия действует исходя из объективных критериев, а не личных симпатий и предпочтений. Бюрократия получает тем большее развитие, чем более она «дегуманизирована» и чем в большей степени она достигает устранения из официального ведения дел симпатии, ненависти и всех чисто личных, иррациональных и эмоциональных элементов. Чиновник должен исполнять свои обязанности «без гнева и пристрастия». Он подчинен дисциплине, предполагающей последовательное и методичное выполнение приказаний, в ходе которого не допускается какая-либо критика содержания этих приказаний.

В соответствии с этой моделью, государственный аппарат располагает механизмом, позволяющим более или менее точно переводить политическую волю элиты на язык административной деятельности и управленческих технологий. В советской (командно-административной) системе это было возможно с помощью абсолютного политического контроля коммунистической партии над государственным аппаратом; в демократической – через создание рациональной модели госслужбы: департизированной и политически нейтральной, лояльной к избираемой народом политической власти.

Таким образом, важнейшая политико-административная характеристика рациональной модели госслужбы – это дихотомия политики и управления. Подразумевается, что государственный аппарат только реализует политическую волю элиты. По М.Веберу, бюрократия совершенно не подготовлена к тому, чтобы исполнять функцию определения государственной политики в силу отсутствия у чиновников необходимых для этого лидерских качеств. Бюрократия неизбежно сталкивается здесь с ограничениями, которые не могут быть преодолены в рамках самой бюрократической системы управления. В модели рациональной бюрократии выбор политического курса не должен осуществляться чиновниками. Присвоение бюрократией функции принятия политических решений расценивается как злоупотребление властью<sup>2</sup>. Однако в реальности бюрократия посредством ряда механизмов (управленческое консультирование, административное нормирование, служебная самодеятельность) включена в политику, соучаствует в принятии политических решений, беря на себя роль самостоятельного политического актора.

В России начала-середины 90-х годов в условиях смены экономической и политической систем можно было наблюдать отдельные действия властей в духе модели рациональной бюрократии. Радикальные экономические реформы требовали максимальной лояльности государственного аппарата, и реформаторы рассчитывали получить «на выходе» управленческой системы то, что было ими задумано. В ситуации транзита, когда прежние политические технологии дискредитировали себя, желанная модель требовала рационализацию государственной бюрократии, то есть приобретение ею таких качеств, как политическая нейтральность, регулярно подтверждаемая

---

<sup>2</sup> Вебер М. Избранные произведения. М.: Прогресс, 1990. С. 666.

квалификация, высокие этические стандарты профессиональной деятельности, глубокая служебная специализация, чётко выстроенная иерархия, обезличенность служебной деятельности, кадровая стабильность<sup>3</sup>. Однако, отсутствие ясной политической стратегии блокировало не только проведение сколько-нибудь осмысленной социальной и экономической политики, но и создание рационально организованного государственного аппарата, способного адекватно выразить и переложить на язык управленческой деятельности политические импульсы, исходящие от элиты. В девяностые годы прошлого столетия политическая власть в России оказалась неспособной выбрать концептуально определенную модель административной реформы. Были лишь попытки провести отдельные реформы, ограничивающиеся полумерами поскольку режим был внутренне враждебен любой системе формальных правил или правовых принципов, а также процессам принятия рациональных правовых решений, ориентированных на такие принципы.

Последовательная реализация рациональной модели бюрократии предполагает осуществление, прежде всего, реформы статуса государственных служащих: введение принципа отбора по заслугам, должностных регламентов, служебных контрактов, процедурных правил разрешения конфликта интересов. Цель – обеспечить техническую бесперебойность работы аппарата. Сюда можно добавить закреплённые законом ограничения и льготы для чиновников, систему публичного контроля (парламентский, финансовый, административный, судебный), целенаправленную подготовку административного персонала, защищённость профессиональных прав государственных служащих, многообразные процедуры разрешения трудовых споров и конфликтов.

Как результат воплощения данной модели можно прогнозировать построение обширной централизованной бюрократической системы, управляющейся сверху. Она будет создана по образцу армейских или церковных структур: иерархичные бюрократические организации, в которых задачи разбиваются на простые части, каждая – в ведении одной группы служащих, каждая – определена рядом специальных правил и положений. Со своей озабоченностью стандартными процедурами, их вертикальными структурами управления, стандартизированными услугами, эти бюрократические системы устойчивы – но медлительны и обременительны. В современном быстро изменяющемся мире с молниеносно совершенствующимися информационными технологиями, глобальной конкуренцией и требовательными клиентами, объёмные бюрократические системы, управляющиеся сверху, – государственные или частные – работают не слишком эффективно.

Одним из первых, кто показал слабые стороны модели рациональной бюрократии, был Р. Мертон. Американский исследователь, изучая социальный механизм функционирования бюрократии, выявил присущие ему свои и продемонстрировал присущее бюрократии стремление выйти за рамки инструмента и превратиться в самостоятельного субъекта власти<sup>4</sup>.

Впоследствии появилась теория бюрократии как политического института. С точки зрения сторонников этой модели, бюрократия – институт, который может самостоятельно поддерживать свою автономию. Поэтому для обеспечения демократии разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную недостаточно. Необходимо разделить власть внутри самой бюрократии, иначе она превратит государство в самодовлеющий и все поглощающий организм типа Левиафана Томаса Гоббса.

---

<sup>3</sup> См.: Реформа государственной службы России: история попыток реформирования с 1992 по 2000 год / Ред. и предисл. Т.В. Зайцевой. М.: Весь Мир, 2003. С. 143–153.

<sup>4</sup> Мертон Р.М. Бюрократическая структура и индивидуальность // Классики теории государственного управления: американская школа. М.: Изд-во МГУ, 2003. С. 131–141.

В.А. Нисканен создал теорию «максимизирующего бюрократа», ориентированного на собственную выгоду и не имеющего необходимых стимулов эффективно расходовать средства налогоплательщиков (аллокационная неэффективность). Также было доказано, что бюрократии свойственна и X-неэффективность, коренящаяся в отсутствии конкурентов и, следовательно, в отсутствии стимулов к технологическим инновациям для минимизации издержек<sup>5</sup>.

Кроме того, бюрократии свойственен еще один недостаток. Поскольку она обладает большим числом дискреционных полномочий, то возникает постоянная опасность оппортунистического поведения в рамках принципал-агентских отношений<sup>6</sup>.

Однако вряд ли стоит, принимая во внимание эти критические оценки бюрократии как организационного типа, делать вывод об однозначной непригодности бюрократической модели как возможного сценария модернизации государственного управления для стран, где государственные организации не достигли модельного уровня рациональной бюрократии. Эмпирические исследования показывают, что рациональная бюрократия может способствовать успешной модернизации. Так, сравнительный анализ деятельности государственных бюрократических органов управления в большой группе развивающихся государств показал связь развитости некоторых элементов модели рациональной бюрократии и экономического роста<sup>7</sup>.

Речь идет о меритократическом найме сотрудников, в идеале основанном на сочетании обучения и конкурсного отбора, и о предсказуемых карьерных лестницах, на долгосрочный период обеспечивающих материальные и нематериальные вознаграждения членам бюрократической организации.

Выяснилось, что меритократический найм не только повышает вероятность рекрутинга компетентного чиновника, но и укрепляет организацию, способствуя формированию корпоративного духа, который в свою очередь благотворно влияет на структуру мотивации работников. Кроме того, идентификация работника с коллегами и организацией в целом повышает моральные издержки совершения коррупционных действий, подрывающих выполнение целей организации, что повышает эффективность неформальных норм контроля над работой чиновника.

Долгосрочная перспектива вознаграждаемого карьерного продвижения (при условии высокой зарплаты) также способствует корпоративной сплоченности и снижает относительную привлекательность быстрой наживы от коррупционных действий индивида. Материальные и моральные издержки нарушения организационных норм прямо пропорциональны тому, как долго чиновник предполагает работать в организации и какое вознаграждение за выслугу лет он ожидает получать. В целом, меритократический найм и перспективы карьерного роста способствуют созданию у чиновников такой структуры мотивации, которая повышает способность организации эффективнее достигать долгосрочных целей.

П. Эванс и Дж.Э. Раух делают вывод, что если допустить, что наличие упомянутых структурных особенностей повышает компетенцию, целеустремленность и слаженность действий чиновников, то очевидным станет существование множества частных причинных связей между типом бюрократической организации и темпами экономического роста. Чем шире временная перспектива предсказуемого, вознаграждаемого карьерного роста, тем лучше чиновники справляются с задачей привлечения инвестиций в государственный сектор. Слаженность бюрократической

<sup>5</sup> Niskanen W.A. Bureaucracy and Public Economics. Cheltenham: Edward Elgar, 1994.

<sup>6</sup> The Oxford Handbook of Political Institutions (Oxford Handbooks of Political Science). Ed. by R. A. W. Rhodes. Oxford University Press, 2008. P. 368–369.

<sup>7</sup> Эванс П., Раух Дж.Э. Бюрократия и экономический рост: Межстрановой анализ воздействия «веберизации» государственного аппарата на экономический рост // Экономическая социология. 2006. Т. 7. № 1. С. 38–60.

работы повышает отдачу от государственных капиталовложений в развитие инфраструктуры, эффективность которых сильно зависит от их «систематичности». Аналогично, сокращение масштабов коррупции снижает неявное налогообложение частного сектора. В результате в странах, в которых государственным бюрократическим организациям свойственны меритократический найм и предсказуемые, гарантирующие вознаграждение карьерные лестницы, наблюдаются более высокие темпы экономического роста<sup>8</sup>.

Теперь обратимся ко второй модели, основанной на концепции нового государственного управления или государственного менеджмента.

**Модель нового государственного управления.** Данная концепция пытается дать ответы на вопросы, поставленные бурным развитием современных управленческих процессов, отражающих новые тенденции взаимодействия государства и общества, включая возрастающую роль бизнеса и некоммерческих организаций не только как представителей отдельных сегментов гражданского общества, но и как органичных составных частей единого управленческого механизма. Как сделать государственное управление малозатратным, но результативным? Как добиться большей отзывчивости органов государственного управления? Как повысить качество предоставляемых государственными учреждениями услуг? И, наконец, как внести дух предпринимательства в государственные учреждения?

Отвечая на данные вопросы, государственный менеджмент привлек внимание к непоследовательности и противоречивости бюрократической модели, на основе которой традиционно строилась административная деятельность государства. После появления новой концепции бюрократическая модель контроля и подотчетности, с ее принципами иерархии и разделения внутренних и внешних функций, уже больше не рассматривалась как аксиоматичная. Современные исследователи государственного управления сосредотачиваются на изучении коммуникаций, связей и взаимодействий между менеджерами государственных, частных и общественных организаций, поскольку именно в этой сфере принимаются собственно реальные решения и осуществляются управленческие функции.

Само понятие «New Public Management» как новая модель государственного управления впервые получило достаточно подробное обоснование в статьях Питера Окойна<sup>9</sup> и Кристофера Худа<sup>10</sup>.

В 1992 г. в США вышла книга Дэвида Осборна и Теда Геблера «Реорганизация управления: как дух предпринимательства преобразует государственный сектор», получившая известность и распространение во многих странах<sup>11</sup>. Впоследствии ее стали называть манифестом «нового государственного управления». Авторы считали, что эффективна такая система управления, при которой государственные служащие относятся к гражданам как к клиентам, оказывая услуги, которые те хотят получать, подобно тому, как частные предприятия обслуживают своих потребителей, не навязывая гражданам то, что им «положено» получать. Акцент при этом делался на целесообразности создания атмосферы конкуренции между государственными организациями, между государственными и коммерческими организациями в привлечении населения пользоваться их услугами, поскольку основная часть бюджетных средств через соответствующие социальные программы должна поступать

<sup>8</sup> Эванс П., Раух Дж.Э. Цит. соч. С. 52–54.

<sup>9</sup> Aicoin P. Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. Governance. 1990. Vol. 3. P. 115–137.

<sup>10</sup> Hood C. A Public Management for All Seasons? Public Administration. 1991. 69 (1). P. 3–19.

<sup>11</sup> Osborn D., Gaebler T. Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. NY, 1992.

не государственным учреждениям, а нуждающимся в их услугах. Последние тем самым имеют право выбора учреждения в зависимости от качества и цены соответствующей услуги.

Менеджеризм открыто выступил против традиционных веберовских идей об организациях и о том, как они должны функционировать. Его основные постулаты можно свести к следующим основным положениям:

1) Измерение результатов деятельности как основа управления. В практику государственных органов управления входит сравнение в процессе внедрения новых измерительных механизмов для лучшей эффективности, включая основанную на конкретных результатах труда зарплату, изучение затрат и результатов на основе четко определенных бюджетных средств и ожидаемых результатов действий организации и другие методы эффективного управления.

2) Ориентация на клиента, включая расширение зоны ответственности госучреждений за счет новых сфер потребностей граждан, не входивших ранее в зону особого внимания государства. Государственные организации переделывают свои основные операции, чтобы удовлетворять нужды клиентов. Они используют динамику рынка, то есть конкуренцию и выбор клиента, чтобы создать стимулы для сотрудников думать, прежде всего, о клиенте.

3) Приватизация многих направлений деятельности государственных агентств, когда государственные функции передаются частным организациям, обычно по контракту. Государственный и частный секторы подобны, оба подвержены влиянию одних и тех же стимулирующих и тормозящих экономических факторов. Многие функции взаимозаменяемы. Поэтому получается, что передача той или иной функции государственному или частному сектору должна осуществляться главным образом на основе экономических, а не политико-административных критериев. Ключевым вопросом в таком случае становится просто вопрос о том, какой сектор выполняет функцию более эффективно и экономично.

4) Децентрализация управления на основе принципа субсидиарности, что выражается в активизации деятельности местных органов, а также в повышении масштабов использования потенциала негосударственных институтов для обеспечения выполнения целей государственной политики. Кроме того, наделяются властью те, кто работает в первых рядах предоставляющих государственные услуги, чтобы они принимали собственные решения и разрешали больше возникающих у них проблем. Сокращая штат и наделяя сотрудников низового уровня полномочиями, государственный менеджмент заставляет организации отвечать за достижение результатов.

В странах, внедривших новое государственное управление, произошло расширение спектра методов, которые могут применяться для эффективного управления. Благодаря этой концепции в практике государственного управления появился такой инструмент менеджмента как стратегическое планирование. В 70–80-е годы прошлого века в государственном управлении стали применяться такие инструменты, как политический анализ, программы решения приоритетных задач, контроль за исполнением отчетности, финансовое управление и электронная обработка данных, т.е. инструменты частного сектора, направленные на сокращение издержек и контроль над расходами.

Подход нового государственного управления к государству исходит из существенных признаков его подобия крупным корпорациям. У государства есть бюджет, доходы, расходы и даже своего рода акционеры – граждане, являющиеся одновременно и его клиентами. Они заинтересованы в том, чтобы услуги государственных учреждений были максимально дешевы и доступны. В соответствии с этим подходом государство, подобно крупной корпорации, должно стремиться, прежде всего, к удовлетворению интересов

своих «акционеров», к повышению с этой целью своей эффективности, к росту капитализации создаваемых за счет бюджета активов, к совершенствованию технологии управления и качеству оказываемых населению услуг. Речь, таким образом, идет о смене стиля государственной деятельности в направлении укрепления ее рациональных начал.

Вместе с тем, рассматривая концептуальные положения данной модели административной реформы, следует иметь ввиду и достаточно серьезную критику идей менеджеризма в современном государственном управлении. Так, в 1984 году был принят так называемый «Блэкбургский манифест» («Blacksburg Manifesto»), который утверждал значимость публичной философии и в ряду первостепенных ценностей провозглашал такие понятия как общее благо, общественный интерес, ответственность и профессионализм государственных служащих. Подчеркивалась важность практики организаций гражданского общества и соблюдение демократических ценностей. Кроме того, государственный менеджмент оказывается бессильным при решении довольно большого круга важнейших задач государства и политической подотчетности государственного аппарата.

Во-первых, существуют основательные возражения против идеи рассмотрения граждан как клиентов, и против доводов в пользу государственного предпринимательства. Государство не может ориентироваться исключительно на платежеспособный спрос клиентов, что нарушает основополагающие принципы социальной справедливости. Критики утверждают, что даже если предпринимательство было хорошей идеей, данная концепция никогда не сможет быть применена к государственному управлению. Обычно в большинстве государственных функций мало возможностей для конкуренции. Правительство существует для того, чтобы брать на себя работу, которую граждане рассматривают как важную, и которую частный рынок не способен выполнить. Из-за того, что государственный и частный сектора так существенно различаются, предпринимательские, конкурентные модели частного сектора могут привести к созданию параллельных структур, выполняющих одни и те же функции, что создает больше путаницы, чем ясности в государственном управлении.

Во-вторых, критики менеджеризма считают, что нельзя заменить норму закона на рыночно ориентированное поведение, и реальной опасностью является снижение уровня внутренних связей в государственном аппарате, что размывает необходимую для государственной службы иерархию. Критики утверждают, что для демократического управления необходимо, чтобы право, а не конкуренция, управляло государственной бюрократией. Доводы сторонников государственного менеджмента подрывают конституционную систему нисходящей демократической подотчетности. Это дает менеджерам низшего уровня слишком большую власть, чтобы самостоятельно решать, что представляет собой закон, и как он должен исполняться. Критики обращают внимание на это опасное отклонение от традиционной демократической модели управления, в которой власть передается от народа к выборным должностным лицам, и от них к управленцам под тщательным контролем руководителей. Парламент, в конечном счете, является источником власти управленцев. «При конституционной демократии, – пишет Рональд Мои, – главной общественной ценностью является идея о том, что назначенные государственные должностные лица должны нести ответственность за свои действия перед избранными должностными лицами и через них – перед обществом. Когда государственные функции передаются частным организациям, обычно по контракту, это приводит к неизбежному ослаблению по линии политической подотчетности. В то время как правительственное агентство прямо подотчетно избранным должностным лицам, частная контрактная организация находится с ними только в косвенных, несущественных взаимоотношениях. В таком

случае мы можем наблюдать появление, в различных формах, так называемого «правления третьей силы»<sup>12</sup>.

В-третьих, критики утверждают, что сторонники менеджизма ошибаются в определении источников основных проблем. Менеджизм утверждает, что основная проблема – это дисфункции административной системы, не позволяющие честным и работоспособным чиновникам проявить свои способности и, прежде всего, инициативу. Их критики, напротив, защищают административную систему и утверждают, что проблемы проявляются в несостоятельных политических суждениях и действиях политиков.

Критики полагают, что частное и государственное управление настолько различны, что любые попытки перенести реформаторские идеи (такие как обслуживание клиентов и конкуренцию) из частного сектора в государственное управление являются неправильными и опасными. Они верят в инвестиции в государственный сектор и борьбу против слияния административной деятельности и некоторых политических решений и тем самым основываются на давно устоявшихся традициях демократической подотчетности и иерархично организованной бюрократии<sup>13</sup>.

Очевидно, что большая часть критики проистекает из традиционных подходов к подотчетности: законодательное верховенство над свободой действий исполнительной власти и административные действия внутри иерархичной бюрократии. Более того, главный козырь сторонников идей нового государственного управления заключается в том, что если бы старые теории продолжали хорошо работать, то не потребовалось бы и проводить коренные реформы.

Безусловно, не следует рассматривать развитие нового концептуального подхода в государственном управлении как некую панацею, он имеет и довольно основательные слабости, вытекающие из сохраняющихся достаточно серьезных отличий менеджмента в государственных и коммерческих организациях, а также критериях оценки их деятельности. Так, в государственных структурах в качестве такого критерия наряду с эффективностью и результативностью выступает социальная справедливость, имеющая ценностную природу, выходящую за рамки менеджмента. Кроме того, есть одно фундаментальное отличие, связанное с огромным влиянием политики на государственное управление, без учета которого государственный менеджмент превращается лишь в достаточно узкий набор управленческих технологий, применение которых может иметь достаточно ограниченные последствия. Государственная организация живет в политической среде, тогда как частный бизнес живет в рыночной экономике, которая в основном рациональна. Поэтому большинство частных, работающих ради прибыли организаций, имеют четкие цели и задачи. Они знают, как измерять окончательные результаты своей деятельности, работают в условиях конкуренции и испытывают весьма реальные последствия своих успехов или неудач, несут ответственность перед своими потребителями. Поэтому исследования по менеджменту сосредоточены, прежде всего, на том, как изменить саму организацию, а не ту систему, внутри которой она существует. Последней задачей занимается не менеджмент, а экономическая теория.

Однако в государственном секторе большинство организаций существуют внутри явно нерациональных систем. Многие организации выполняют разнородные, часто противоречивые задачи, лишь некоторые сталкиваются с конкуренцией, немногие испытывают на себе последствия успехов или неудач своей работы, редко

---

<sup>12</sup> *Mou P.* К вопросу об установлении пределов приватизации//Классики теории государственного управления: американская школа. М.: Изд-во МГУ, 2003. С. 619.

<sup>13</sup> См.: *Frederickson H.G.* The Spirit of Public Administration. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1997.

кто способен подвести финансовые итоги своей работы (некоторые даже не в состоянии просто измерять ее результаты), и очень мало кто испытывает ответственность перед потребителем. Такая система создает условия и стимулы, которые заставляют организации действовать в бюрократическом стиле. Поэтому при обновлении государственного сектора, связанного с созданием государственных организаций предпринимательского типа, необходимо опираться на стратегические рычаги, находящиеся в более широкой системе, а не внутри той или иной организации. Изменения государственных организаций должны происходить одновременно с изменением этих более широких систем – систем образования, систем социального обеспечения, региональных систем, бюджетных систем, кадровых систем и т.д. В таких изменениях теория менеджмента мало чем может помочь<sup>14</sup>.

**Сетевая модель.** Государственное (общественное) управление в данной концепции понимается как система кооперации государственных, общественных, частных и смешанных структур для обеспечения удовлетворения общественных интересов и решения общественных проблем<sup>15</sup>. В рамках таких сетевых структур эффективность принимаемых решений обеспечивается возрастающей ролью экспертов-профессионалов не только как консультантов, но и ведущих акторов процесса выработки государственной политики. В свою очередь согласованность такой политики основывается на доверии вовлеченных в данный процесс сторон<sup>16</sup>.

Тем самым политическое и административное (собственно управленческое) выступают как целостность, причем достаточно противоречивая, где преодолевается традиционная, в вильсоновско-веберовском смысле, политико-административная дихотомия, однако сохраняется, пусть относительная, специфика политики и управления. С точки зрения сетевой концепции классическая политико-административная дихотомия, когда политики ответственны перед гражданами благодаря выборам, а госслужащие ответственны перед своим политическим руководством, не обеспечивает достаточной подотчетности, чтобы говорить о гласном и ориентированном на общественные интересы демократическом управлении. В современных условиях появляется новая формула, согласно которой госслужба ответственна как перед политиками, так и перед гражданами, которым служит. Практическая осуществимость данной идеи двойной ответственности связывается с расширением сотрудничества государства с другими акторами процесса принятия политических решений и повышением роли общественных институтов.

Такое сотрудничество возможно лишь в условиях доступности информации. Свобода творчества, свобода информационных потоков, свобода включения индивидов в эти потоки являются важнейшей предпосылкой «хорошего управления». Поэтому эффективность традиционных административных методов и контроля со стороны правительства существенно снижается. На место мобилизации приходят стимулирование и регулирование. В этих условиях меняются критерии управляемости, потенциал которой определяется отнюдь не силой государства, а его способностью создавать и поддерживать сетевые структуры, в рамках которых оно совместно с частными групповыми интересами вырабатывает и реализует эффективную, согласованную и целенаправленную систему управления экономикой внутри и вне

<sup>14</sup> См.: *Осборн Д., Пластрик Д.* Управление без бюрократов: Пять стратегий обновления государства. М.: Прогресс, 2001. С. 45–46.

<sup>15</sup> См.: *Лобанов В.* Административные реформы: вызов и решения // Проблемы теории и практики управления. 1998. № 1; *Мэннинг Н., Парисон Н.* Реформа государственного управления: международный опыт. М.: «Весь Мир», 2003; *Сморгунов Л.В.* Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к концепции «governance» // Полис. 2003. № 4.

<sup>16</sup> См.: *Kjær A.M.* Governance. Cambridge: Polity Press, 2004. P. 49–54.

государственных границ. Таким образом, меняются не только формы, но и природа государственного управления.

В современных условиях устанавливается качественно новое переплетение структурных и функциональных характеристик гражданского общества и новая конфигурация его отношений с государством, не укладывающаяся в ложе старых представлений о совокупности независимых от государства социальных акторов и каналов коммуникации. Сохраняя внутреннюю диалектичность своих отношений, связка государство – гражданское общество вышла на уровень своего рода взаимного прорастания.

Сетевые структуры подразумевают, что далеко не во всех случаях процесс принятия государственных решений сводится к чисто внешнему воздействию организованных групп на государственное управление. В реальности имеет место более сложное взаимодействие заинтересованных групп и государства, в ходе которого каждая из сторон совместно участвует в выработке и принятии государственных решений и управленческом процессе как таковом. Группы интересов выступают как своего рода соучастники государственного управления, а само государственное управление выходит за рамки государственных институтов и вовлекает в свою сферу некоторые из наиболее влиятельных общественных институтов.

Механизмы сетевых структур – сети и сообщества – показывают, что политика делается не только государственной администрацией, но и широким кругом организованных интересов, выходящих за рамки клиентел, имеющих доступ к политической ренте. Политическое сообщество – тип управленческого механизма, в который вовлечено достаточно широкое число участников, зависимых друг от друга в течение длительного периода времени. Например, политическое сообщество, формирующее промышленную политику, может включать высших правительственных чиновников, представляющих ведомства, ответственные за промышленность, торговлю, региональное развитие и некоторые другие направления, а также представителей профсоюзов, бизнеса, ученых. Правительство может создать соответствующий комитет или формализованный процесс консультаций, либо все эти люди способны взаимодействовать неформально, в ходе целой серии форумов, конференций, публичных и конфиденциальных дискуссий. На другом конце шкалы находятся целевые сетевые образования, которые способны охватывать очень широкий круг участников, однако связанных интересом к какой-либо одной проблеме, причем для многих из них она не является первостепенной, а интеракции между ними могут основываться на неформальных согласованиях.

Развитие механизмов политических сетевых структур может свидетельствовать о возрастании роли договорных отношений при формировании государственной политики. Таким образом, происходит делегирование важных полномочий по выработке политических решений профессионалам, обладающим политической независимостью, свободным от рендоориентированного поведения. Профессионализация политики порождает аргументы, обосновывающие уже принятый и реализуемый политический курс. Они служат для рационализации, институционализации решений и превращении их в принимаемые и, главное, выполняемые теми, кого они касаются за счет поддержания постоянных связей между максимально большим количеством участников управленческого процесса.

Независимые агентства и другие институты, не представляющие мнения высшей бюрократии и аффилированных с ней коммерческих структур, независимые экспертные и консалтинговые центры, арбитражи, являются важными акторами в проведении эффективной государственной политики. Благодаря тому, что они не зависят от интересов крупного бизнеса, благодаря их опыту и взятым на себя обязательствам, которые связаны не столько с политическим обменом, сколько с решением конкретных

проблем, таким институтам удастся решить задачи вне балансирования между группами влияния. Значение упомянутых институтов в данном случае определяется их способностью привлекать внимание общественности к определенной проблеме, распространять политические идеи и претворять эти идеи в конкретные решения. Повышение уровня управляемости осуществляется через изменения институтов, действующих в реформируемой сфере, и через изменения в институциональной структуре – изменения поведения социальных агентов. Тем самым свободно возникающие идеи нововведений проходят через фильтр отбора по критерию эффективности, который и определяет, какие из них (с учетом эффекта возрастающей отдачи и случайности первоначального выбора) получают массовое распространение. Эффективность новых правил и успешная их реализация в действиях различных акторов напрямую зависит от того, каким образом они воспримут новую действительность<sup>17</sup>.

В Скандинавских странах, где идеи сетевой модели общественного управления нашли наиболее позитивный отклик, произошло новое осознание эффективности как главной цели политической деятельности. При этом эффективной стала считаться не политика, представляющая продукт межгрупповой борьбы (концепция политического плюрализма), а политический курс, разрабатываемый на основе рационального политического анализа и ориентированный на общественный интерес. В результате большее практическое значение стали приобретать аналитические работы экспертов, агентств, использование современных информационных технологий.

Однако, реализация сетевой модели в ходе административных преобразований в нашей стране имеет существенные ограничения, вытекающие, кроме всего прочего, из особенностей существующего политического режима. Государственная политика не только формирует, но и в некоторой степени сама зависит от сложившейся в обществе архитектуры государственного управления. Применительно к современной России управленческая конструкция, безусловно, опирается на принцип «сверху – вниз» с упором на бюрократический аппарат, причем с превалированием интересов этого аппарата. Горизонтальные связи хотя и присутствуют, но носят по существу искусственный характер и используются в основном для создания определённого имиджа государственной власти, прежде всего перед зарубежными партнерами, отношение с которыми есть значимое условие международной легитимации политического режима.

Бюрократия как ключевым субъектом формирования российской государственной политики способна не только разрабатывать и проводить экспертизу многих ключевых политико-государственных решений, но и блокировать эти решения. И даже выборные политики не в силах заставить изменить привычные для чиновников ценностные ориентиры и социальные практики.

В этих условиях, очевидно, что концептуальные ориентиры модели «нового государственного управления» и «сетевой модели управления» как стратегических оснований модернизации государственного управления противоречат ценностям, институтам и социальным практикам, господствующим в политико-административной системе современной России. Административная реформа как управленческий проект неизбежно наталкивается на серьезные политические ограничения. Преодоление этих ограничений требует модернизации государственного управления на новой концептуальной основе, предусматривающей реформу государства в целом. Такая реформа не означает призыва к немедленным и болезненным институциональным

<sup>17</sup> См.: Аузан А.А. Институциональная экономика: новая институциональная экономическая теория. М.: Инфра-М, 2003. С. 290.

изменениям, а ориентирует на пошаговую рационализацию деятельности государственных организаций управления.

Понимание административной реформы как институциональной новации эволюционного типа позволяет применить к ней ряд важных концептов, таких как учет зависимости от предыдущего пути и частичная «деэтизация» институтообразующей роли социальных структур. Первое дает ключ к пониманию сложившихся в государственном аппарате культуры и управленческих практик, влияющих и на план реформы, и на его реализацию. Второе показывает значимость постоянного политического экспериментирования, включающего передачу части административных и регулирующих функций структурам самоорганизации бизнеса и широкое вовлечение гражданского общества в процесс экспертизы разрабатываемых норм<sup>18</sup>.

В настоящее время новации административной реформы монополизированы государством и исходят преимущественно из целей, ориентированных на интересы допущенных к принятию решений властных групп. В этих условиях включение представителей бизнеса и гражданского общества в процесс формирования политики реформирования становится ключевым фактором адаптации новых институтов сложившейся социальной среде. Кроме того, важно обеспечить постоянный приток кадров из негосударственных структур в органы государственного управления. Особенно важной функция рекрутирования становится в условиях нестабильного рынка труда. При этом инновационное государство должно делать акцент не на стабильности, а на гибкости, поощряя двусторонний обмен кадрами с некоммерческим и корпоративным сектором.

Местные власти и частный сектор могут стать движущей силой административной реформы, включающей управленческие инновации. С этих этажей могут прийти в государственное управление предприимчивость и разнообразие практических решений, которые положительно повлияют на верхние административные эшелоны государства. Послания Президента страны Федеральному Собранию, Концепция административной реформы, целый набор новых законов о государственной службе, новые подходы к бюджетному процессу, реформы регионального и местного управления закладывают основу нового государственного управления, ориентированного не на интересы чиновников и олигархов, а на социальные и экономические потребности простых людей. Однако эти документы и новые подходы еще не сложились в единый и четкий план действий, не стали целостной стратегией реформы государственного управления, тесно связанной с реформами в других областях российского общества. Следовательно, необходимо объединить политические, финансово-экономические, правовые концепции в единую стратегию, являющуюся планом модернизации государства и его органов.

#### Список литературы:

1. Аузан А.А. Институциональная экономика: новая институциональная экономическая теория. М.: Инфра-М, 2003.
2. Вебер М. Избранные произведения. М.: Прогресс, 1990.
3. Государственное управление в XXI веке: традиции и новации. Материалы международной конференции. М.: Российская политическая энциклопедия, 2006.
4. Лобанов В. Административные реформы: вызов и решения // Проблемы теории и практики управления. 1998. № 1.

<sup>18</sup> См.: Государственное управление в XXI веке: традиции и новации. Материалы международной конференции. М.: Российская политическая энциклопедия, 2006. С. 326–333.

5. *Мертон Р. М.* Бюрократическая структура и индивидуальность // Классики теории государственного управления: американская школа. М.: Изд-во МГУ, 2003. С. 131–141.
6. *Мои Р.* К вопросу об установлении пределов приватизации // Классики теории государственного управления: американская школа. М.: Изд-во МГУ, 2003. С. 619.
7. *Мэннинг Н., Парисон Н.* Реформа государственного управления: международный опыт. М.: «Весь Мир», 2003.
8. *Осборн Д., Пластрик П.* Управление без бюрократов: Пять стратегий обновления государства». М.: Прогресс, 2001.
9. *Полтерович В.М.* Стратегии институциональных реформ, или искусство реформ. М.: ГУ ВШЭ, 2007. (Препринт).
10. Реформа государственной службы России: история попыток реформирования с 1992 по 2000 год / Ред. и предисл. Т.В. Зайцевой. М.: Весь Мир, 2003.
11. *Сморгунов Л.В.* Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к концепции «governance» // Полис. 2003. № 4.
12. *Эванс П., Раух Дж.Э.* Бюрократия и экономический рост: Межстрановой анализ воздействия «веберианизации» государственного аппарата на экономический рост // Экономическая социология. 2006. Т. 7. № 1. С. 38–60.
13. *Aucoin P.* Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. Governance. 1990. Vol. 3.
14. *Frederickson H. G.* The Spirit of Public Administration. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1997.
15. *Hood C.* A Public Management for All Seasons? // Public Administration. 1991. 69 (1).
16. *Kjær A.M.* Governance. Cambridge: Polity Press, 2004.
17. *Niskanen W.A.* Bureaucracy and Public Economics. Cheltenham: Edward Elgar, 1994.
18. *Osborn D., Gaebler T.* Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. New York, 1992.
19. The Oxford Handbook of Political Institutions (Oxford Handbooks of Political Science). Ed. by R. A. W. Rhodes. Oxford University Press, 2008.