

ХРЕСТОМАТИЯ. ЭВОЛЮЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: НОВЫЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ

НОВЫЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ: ЭВОЛЮЦИЯ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ ПРИМЕНЕНИЯ

И. Н. БАРАНОВ

Высшая школа менеджмента СПбГУ

В настоящем выпуске «Хрестоматии» «Российский журнал менеджмента» впервые обращается к проблематике государственного управления, рассматривая его развитие в последние два десятилетия в связи с формированием концепции «нового государственного менеджмента» (new public management) и ее применением при проведении политики реформирования общественного сектора.¹

Профессиональное разделение специалистов, занимающихся вопросами государственного управления (public administration) и менеджмента в частном секторе (business administration), сложилось относительно давно, а в начале 1990-х гг. было привнесено и в Россию. Отличия кажутся столь существенными, что нашли отраже-

ние в различной «инфраструктуре» профессий: квалификационных степенях (МВА и МРА), подразделениях университетов, их присваивающих (школы бизнеса и школы государственного управления), специализированных профессиональных ассоциациях, научных и популярных журналах. Тем не менее, по мнению сторонников нового государственного менеджмента (НГМ), эти две области значительно ближе друг к другу, чем может показаться². Государственные организации рассматривают потребителей своих услуг как клиентов, а своих сотрудников — как работников, привлекаемых на рынке труда без типичного ранее ожидания пожизненной занятости. Их визави в частном секторе делают движения во встречном направлении в части

¹ В российской литературе термин «государственное управление» относится как к управлению в общественном секторе и механизмам осуществления властных полномочий государства (public administration), так и к формированию и проведению государственной политики (public policy). Мы рассматриваем этот термин только в первом его понимании. «Государственный» и «общественный» используются в статье как синонимы (англ. — public).

² По этой причине мы используем слово «менеджмент» в переводе этого термина на русский язык. Часто используемый вариант перевода «новое государственное управление» представляется нам вполне равноправным, поскольку не несет смысловой нагрузки дифференциации администрирования (public administration) от менеджмента (public management), существующей в английском языке. Термин “public administration”, в свою очередь, традиционно переводится на русский язык как «государственное управление».

усиления роли социальной ответственности бизнеса как обязательного элемента своей стратегии. Безусловно, подобное сближение государственных и частных организаций как объектов управления имеет свои пределы, но его потенциал еще не исчерпан, особенно в отраслях социальных и коммунальных услуг. Другим фактором сближения является универсализация самих методов управления. Наконец, крайне важным было привнесение рыночных элементов в отношения в государственном секторе, последняя волна которого и связана с новым государственным менеджментом. Об эволюции теоретических взглядов на управление в государственном секторе и практике проведения реформ в этой сфере в 1980–2000-х гг. и пойдет речь в этом разделе.

Задача вступительной статьи — познакомить читателей с контекстом теоретических дискуссий и оценки практических изменений в государственном управлении, о которых идет речь в представленных в разделе «Хрестоматия» статьях. В первом разделе мы суммируем основные движущие силы эволюции государственного управления в последние десятилетия, приведшие к появлению НГМ, и обсуждаем основную предпосылку НГМ о сходстве процессов управления в частном и общественном секторах. Во втором разделе излагается контекст теоретических споров об адекватности методов НГМ и ограничениях их применения. Там же мы представим первую статью «Хрестоматии», написанную классиками НГМ К. Худом и Г. Питерсом как междисциплинарный обзор теоретического осмысления НГМ в связи с процессом перехода концепции в «средний возраст» [Худ, Питерс, 2011]. Третий раздел знакомит читателя с эмпирическими исследованиями отличий менеджмента в частном и государственном секторе, а также эффектов внедрения новых подходов к государственному управлению. Этой категории вопросов посвящена вторая статья «Хрестоматии», в которой М. Форбс

и Л. Линн проводят метаанализ работ по данным проблемам [Форбс, Линн, 2011]. Обе статьи написаны на рубеже 2004–2005 гг. и не содержат отсылок к только начавшейся тогда попытке применения подходов НГМ в нашей стране. Не пытаюсь компенсировать этот пробел, мы все же считаем необходимым представить в завершающем, четвертом, разделе краткий обзор публикаций о целесообразности и перспективах использования концепции нового государственного менеджмента в Российской Федерации.

Эволюция государственного управления в 1980-е — 2000-е гг.

Новый государственный менеджмент вырос из практики реформирования общественного сектора ряда англоязычных государств (Новой Зеландии, Австралии, Великобритании) в 1980-х гг., обрел широкую популярность в США после выхода в свет книги Д. Осборна и Т. Гэблера [Osborne, Gaebler, 1992], после чего его идеи стали активно использоваться и в странах с переходными и развивающимися экономиками. НГМ оказался в правильном месте и в правильное время. Практически независимо от него, в первой половине 1980-х гг., формулируются ключевые положения активно продвигаемой Всемирным банком и МВФ экономической политики, названные позже «Вашингтонским консенсусом». НГМ оказался подходом, реализующим требования приватизации, развития конкуренции и ряд других положений «консенсуса» в части управления в государственном секторе. По этой причине он был поднят «на щит» Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и взят на вооружение консультантами Всемирного банка. Переход последнего к «постВашингтонскому консенсусу» в конце 1990-х гг. не отразился существенным образом на статусе НГМ. В 1980–1990-е гг. произошла трансформация во взглядах на роль общественного сектора,

его границы с частным сектором, требования к эффективности государственных учреждений и качеству оказываемых ими услуг. НГМ представлялся (и в целом представляется сейчас) адекватным инструментом решения задач повышения эффективности и качества предоставляемых государством услуг.

Новый государственный менеджмент не представляет собой какую-то единую концепцию. Скорее, это объединение предложений относительно реформирования государственного управления вокруг идеи приближения менеджмента в общественном секторе к методам, принятым в бизнес-среде. Как правило, в этот набор включают следующие положения [Dunleavy, Hood, 1994]:

- повышение прозрачности бюджетов, с привязкой затрат к результатам деятельности, а не к используемым ресурсам. Результаты при этом должны быть представлены в виде количественных показателей эффективности и производительности;
- рассмотрение организаций общественного сектора как основанных на цепочке агентских отношений и сети контрактов, обеспечивающих связь стимулов с результатами деятельности;
- трансформация процесса предоставления услуг путем внедрения квазирыночных форм организации (в частности, разделения функций покупателя и поставщика услуг) вместо традиционных вертикальных функциональных структур, включающих процесс принятия решения о предоставлении услуги, планирование и финансирование, а также сам процесс оказания услуги;
- создание конкурентной среды поставщиков услуг, в том числе конкурирующих между собой государственных учреждений, частных фирм и некоммерческих организаций;
- разделение государственных поставщиков и проведение антимонопольной политики в отношении частных компаний —

поставщиков для предоставления потребителям выбора между поставщиками услуг (в терминологии А. Хиршмана [Hirschman, 1970] — предоставление возможностей для «выхода» (exit) в сравнении с выражением мнения (voice) о качестве оказываемых услуг).

Фундаментальная предпосылка НГМ состоит в схожести процессов управления в государственных и частных организациях.³ Наибольшую оппозицию такая постановка вопроса вызвала, разумеется, у ученых, занимающихся вопросами государственного управления. Более положительно к ней отнеслись представители экономической и управленческой (в широком понимании, включая организационную) наук, а приветствовали ее многие политики и управленцы-практики, работающие в общественном секторе.

Основным направлением обсуждения стало выделение элементов, которые могут отличать государственные организации от частных, а также последующая их эмпирическая оценка. В одном из наиболее известных исследований такого рода [Воупе, 2002] выделяются 13 потенциальных характеристик «публичности» организации, дифференцирующей ее от аналогов в частном секторе. Очевидно, что результаты

³ Для краткости мы будем говорить о государственных и частных организациях, хотя оба термина нуждаются в уточнении. Строгая таксономия может быть достаточно сложна. В государственном секторе мы выделяем органы управления (министерства, комитеты, службы и т. п.) и государственные учреждения, которыми они управляют (вузы, больницы, поликлиники). Государственные учреждения могут быть различных типов — бюджетные, автономные, казенные — с потенциально существенными различиями в поведении. Мы игнорируем эти различия для целей настоящей вводной статьи. Под частными организациями мы понимаем, как правило, компании, ориентированные на получение прибыли и, соответственно, отличающиеся от частных некоммерческих организаций. Отдельный вопрос — сложная система стимулов у компаний с государственным участием, государственных корпораций и иных гибридных образований.

анализа весьма чувствительны к выбранной методологии: какие именно аналоги выбраны, исключено ли влияние иных факторов, кроме изучаемых, можно ли распространить результаты на организации разного масштаба, не говоря уже об обобщении выводов для разных стран. Этот перечень дает только первое представление об ограниченности возможностей исследователя и необходимости крайне осторожно интерпретировать результаты. Тем не менее, Дж. Бойн приходит к выводу о наличии отличий между государственными и частными организациями только по 3 из 13 выбранных направлений. Надо сказать, что большая часть эмпирических исследований, методология которых позволяет приблизиться к сравнению действительно сопоставимых организаций (например, по масштабу деятельности), приходит к аналогичным выводам — отличия между секторами не столь велики. В работе [Bozeman, 1987] поставлен вопрос более радикально — ни одна организация не является полностью частной или государственной, отличия между ними надо изучать по градации трех выделенных им направлений «публичности».

Для понимания контекста представленных в «Хрестоматии» статей обратимся к истории развития парадигм государственного управления, уделив более пристальное внимание странам — родоначальницам НГМ.

Читатели наверняка знакомы с идеями «идеальной бюрократии» М. Вебера, появившимися в начале XX в. и революционными для своего времени. К ним относится отделение должностей от личностей занимающих их чиновников, иерархическая организация государственной службы, письменная регистрация всех принятых решений, требование отсутствия личной заинтересованности чиновников в принимаемых ими решениях. Как отмечают авторы [Dunleavy, Hood, 1994], эти признаки давно уже считаются стандартными для государственной службы. По их

мнению, положения НГМ уже стали новой догмой, когда, говоря о государственных организациях, мы автоматически подразумеваем наличие бюджетирования по результатам, обращение к индикаторам эффективности, разделение функций поставщиков и заказчиков, контрактную систему взаимоотношений с государственными служащими. Если такое замечание и справедливо, то только в отношении немногих стран — пионеров НГМ. К их числу можно отнести Новую Зеландию, ставшую «маяком» реформ в общественном секторе, Австралию, Великобританию и США.

В случае США мы имеем дело с вариацией НГМ, известной как “Reinventing Government” («переосмысление деятельности исполнительных органов власти»⁴, или, в одном из вариантов перевода, «перестройка правительства») по названию книги Д. Осборна и Т. Гэблера [Osborne, Gaebler, 1992]. Эта книга сыграла ключевую роль в популяризации идей НГМ, причем не только в Соединенных Штатах, но и далеко за их пределами. По своему жанру, это обобщение лучших практик управления в общественном секторе — традиция, заданная в управленческой литературе еще Т. Питерсом и Р. Уотерменом десятью годами ранее [Peters, Waterman, 1982]. Пожалуй, не будет преувеличением сказать, что книга Осборна и Гэблера сыграла для общественного сектора ту же роль, что трактат Питерса и Уотермена для частного бизнеса. Более того, она стала символом первой

⁴ Термин “government” переводится на русский язык и как «правительство» и, более широко, как «система (государственного) управления». В США под этим термином понимают органы исполнительной власти любых уровней, причем никакого формального «правительства» нет (на федеральном уровне оно называется Администрацией). В Великобритании, напротив, “Administration” — более широкий термин, чем “Government”, под которым понимается действующий кабинет министров. Предложенный нами вариант перевода словосочетания “Reinventing Government” отражает его содержание, хотя и лишен краткости и выразительности оригинала.

президентской кампании Б. Клинтона, а ее выводы обрели статус официальных рекомендаций по повышению эффективности государственного сектора.

Однако неверным было бы представление о смене НГМ концепции государственного управления, основанной на веберовском понимании бюрократии. Как бюрократия не была идеальной веберовской, так и НГМ было не первой попыткой внедрения в государственном секторе конкуренции и инструментов управления, характерных для частного сектора.

Развитие идей государственного управления в США в XX в. можно представить как смену следующих доминирующих парадигм: прогрессистское движение в начале века, приведшее к возникновению современной системы государственного управления, позитивистская эра 1940–1950-х гг., новое государственное администрирование (*new public administration*) во второй половине 1960–1970-х гг. и, наконец, «перестройка правительства» в 1990-е гг.

Сравнивая “*Reinventing Government*” (т. е., по сути, НГМ) с предшествующим по времени новым государственным администрированием (НГА), можно увидеть, что группы их сторонников, каждая в свое время, были озабочены примерно одинаковым набором проблем [Frederickson, 1996]: завышенные ожидания от организационных возможностей и уровня квалификации бюрократии («банкротство бюрократии»), негибкость государственного сектора и отсутствие инноваций, недостаточный учет потребностей граждан и т. д. Фундаментальные различия между двумя подходами касаются предположений о роли потребителей государственных услуг: «информированные и участвующие в процессах управления граждане» в НГА противопоставлены «клиентам государственных организаций» в НГМ. Если первый подход основывается на убеждении в том, что граждане должны действовать не только исходя из исключительно собственных

интересов, но и проявляя активную «гражданскую позицию», то подход НГМ опирается на утилитаристскую логику, модели теории общественного выбора и предпосылки неоклассической экономической теории.

Следующее различие прямо исходит из понимания роли граждан как клиентов: если НГА подчеркивала важность государственной службы, то само слово «служба» представляется враждебным в НГМ, настаивающем на наделении граждан правом принятия решений относительно набора благ, который они хотели бы получить с помощью государства (но не обязательно у государственных организаций), а чиновников — правом и ответственностью организовывать оказание услуг наиболее эффективным способом в соответствии с предпочтениями клиентов. Отсюда следуют и различия в ответе на вопрос о том, кто именно должен оказывать услуги — сами органы власти или же конкурирующие между собой частные, государственные и некоммерческие организациями, в то время как органы власти ответственны только за организацию процесса представления и финансирования услуги. Осборн и Гэблер выразили эту идею следующим образом: «Предпринимательские правительства начали процесс движения к системам управления, в которых решения о политике отделены от процессов непосредственного оказания услуг. Дракер давно заметил, что успешные организации отделяют топ-менеджмент от процесса управления операциями, чтобы позволить „топ-менеджменту сконцентрироваться на принятии решений и общем руководстве“. Операции, по мнению Дракера, должны осуществляться иными группами сотрудников, „каждая с собственной миссией и целями, в пределах определенной сферы деятельности и предоставленной автономией“» [Osborne, Gaebler, 1992].

Подводя итоги сравнения, отметим, что НГА и НГМ существенно расходятся в ценностных установках [Fredericson, 1996].

НГА основывалось на стремлении создать более гуманистическую и демократическую систему органов власти путем построения необходимых институтов и укрепления профессиональной компетенции государственных служащих. Такая администрация служила бы целям достижения большей социальной справедливости в обществе. НГМ отдает приоритет ценностям свободы индивидуального выбора, использованию материальных стимулов, созданию конкурентной среды и широкого применения рыночных механизмов в общественном секторе. Ценностные расхождения отражают сдвиг в общественном мнении в 1980-е гг. в отношении к роли государства, о чем мы говорили выше. Показательно в этой связи, что идеи НГА были в основном разработаны учеными-теоретиками, и лишь затем привнесены в практику управления, в то время как «евангелистами» НГМ (под названием “Reinventing Government”) в США были консультант и журналист Д. Осборн и сити-менеджер Т. Гэблер. В равной степени знаменательно, что идеи их книги были практически немедленно подняты «на щит» новой администрацией США. При поддержке вице-президента А. Гора, возглавлявшего в ней комиссию по государственному управлению, в 1993 г. был выпущен *Национальный доклад об эффективности управления* (National Performance Review), ставший, по мнению журнала Time, одним из наиболее читаемых документов федерального правительства за все годы его существования.

Оценка НГМ с позиций теории

Первая представляемая вниманию читателей статья «Хрестоматии» содержит междисциплинарный обзор теоретических дискуссий о НГМ. К моменту публикации статьи в 2004 г. рекомендации НГМ были многократно обсуждены, а главное — прошли апробацию на практике. Соответственно, авторы ставили задачу осмыслить развитие представлений о новом государствен-

ном менеджменте, в особенности обсудив непреднамеренные эффекты следования его принципам. Статья названа «Средний возраст нового государственного менеджмента: время парадоксов?», при этом, следуя социологическому подходу Р. Мертона, под парадоксами понимаются непреднамеренные последствия социального действия. Авторы статьи являются одними из наиболее известных ученых в области государственного управления. Кристофер Худ, член Британской Академии и профессор Оксфордского университета, ввел термин «новый государственный менеджмент» в своей статье 1991 г. [Hood, 1991]. Гай Питерс, работающий в Питтсбургском университете в США, — известный специалист по сравнительному государственному управлению и моделированию процесса принятия политических решений.

Кратко описывая три этапа развития НГМ в начале статьи, авторы обращают внимание на его относительную некодифицированность («Никакого общего теоретического трактата, который мог бы стать «библией» нового подхода, в академическом мире не появилось» [Худ, Питерс, 2012, с. 66]), которая, наряду со значительной ролью практиков в формулировании и распространении его идей, привела к превращению НГМ в своего рода религиозное учение. Продолжая эту аналогию, Худ и Питерс отмечают, что на начальном этапе «новый государственный менеджмент превратился в нечто мистическое — невозможно было найти двух авторов, которые предложили бы один и тот же набор принципов» [Худ, Питерс, 2012, с. 66]. Ситуация изменилась к концу 1990-х гг., когда образовалась критическая масса исследований, формализующих НГМ, привязывающих его к хорошо знакомым ученым дисциплинарным подходам. Эти подходы и стали инструментами критического анализа ряда непредвиденных, а часто и противоположных ожидаемым, эффектов (парадоксов) НГМ, которым посвящена основная часть статьи.

Мы уверены, что наши читатели, знакомые с реформами общественного сектора в России в последнее десятилетие, найдут много параллелей с обсуждаемыми авторами сюжетами. Так, «производственный парадокс» описывает ситуацию, когда введение четких количественных показателей деятельности государственной организации может привести к размыванию ответственности ее руководителей, а не к ее прояснению, если организация не представляет собой «производственного агентства» (в типологии Дж. Уилсона [Wilson, 1989]), т. е. операции и результаты ее работы не являются наблюдаемыми и измеримыми. Бюджетирование по результатам начало свое шествие по нашей стране относительно недавно, но истории такого рода уже на слуху. «Управленческий парадокс» связан с намерением деполитизировать государственное управление путем назначения менеджеров, ответственных за непосредственное оказание услуг. В реальности же, эти намерения часто оборачиваются более активным вовлечением политиков в процессы назначений и увольнений менеджеров, чтобы избежать происходящей, по их мнению, потери контроля за работой последних. Этот парадокс, по нашему мнению, позволяет отчасти понять объективные причины конфликтов назначаемых сити-менеджеров и нанявших их законодательных органов и/или выбранных мэров.

Критика нового государственного менеджмента весьма разнообразна и может быть классифицирована по дисциплинарной принадлежности авторов и, далее, по их приверженности определенной теории в рамках соответствующих дисциплин. Недисциплинарный характер носит лишь критика, которую принято называть фаталистской. Ее положения можно свести к простому утверждению, что фундаментальные проблемы общественного сектора (коррупция, человеческие ошибки, сбои сложных систем, негативное политическое влияние на формирование и реализацию программ

и т. п.) не исправит никакая система менеджмента.

Единой теории НГМ не существует ни в одной из дисциплин, изучающих это движение (экономика, политические науки, социология, теория организации и т. д.). Теоретические построения, касающиеся идей нового государственного менеджмента, представлены множеством источников, часто конфликтующих друг с другом по своим положениям. Проиллюстрируем это на примере экономической теории. В ее рамках существуют разнообразные подходы к НГМ — от институциональных и эволюционных, основанных на теории трансакционных издержек и идее следования заданной траектории (*path dependence*), до неоклассических, аргументирующих необходимость расширения конкуренции в сфере предоставления услуг в общественном секторе.

Неоклассическая трактовка фирм как производственных функций с ненаблюдаемыми внутренними процессами («черный ящик») имеет аналогию и в исследовании государственного управления, когда аналогичным образом рассматриваются политические институты. Продолжая эту аналогию дальше, можно предположить возможность применения к анализу процессов государственного управления теории трансакционных издержек, с позиций которой организации являются структурами управления (*governance structures*), характеризующимися набором агентских отношений. Впервые такой подход к анализу государственной политики, получивший название трансакционной теории политики (*transaction-cost politics*), был предложен Д. Нортон [North, 1990], а широкое распространение он получил после выхода в свет монографии А. Диксита [Dixit, 1996].

Относительная жесткость институтов государственного управления, являющаяся преградой на пути распространения НГМ, со временем, по мере укоренения новых «правил игры» и ожиданий, возникших

на волне НГМ, способствует консервации как достоинств, так и недостатков практики применения нового государственного управления. НГМ само становится укоренившейся и доминирующей концепцией государственного управления. Одним из объяснений этого является следование заданной траектории — отсутствие изменений, даже если побудительные мотивы использования какого-то подхода давно исчерпаны. Изменения не происходят по причине значительных безвозвратных инвестиций участников (в первую очередь, работников государственного сектора, но также и части их клиентов). Другим объяснением причин укоренения может быть политика, проводимая в соответствии со сложившимися в результате проведенных реформ предпочтениями групп специальных интересов («клиентская политика» в терминологии Дж. Уилсона [Wilson, 1989]).

На другом конце спектра экономических подходов к НГМ можно поместить неоклассическую теорию. Эта теория также эволюционировала в 1980–2000-е гг., приняв во внимание, что требования к набору представляемых общественных благ серьезно усложнились вследствие роста асимметрии информации и неопределенности. Стандартное положение о государстве как ночном стороже, которое должно быть задействовано только в случае провалов рынка, в основе своей сохранилось в неоклассическом подходе, но сам перечень случаев проявления провалов рынка претерпел серьезные изменения. Можно ли, например, говорить об адекватности государственного вмешательства в функционирование финансовых рынков до начала кризиса 2008 г.? Очевидно, что общественные блага, обеспечиваемые в этой сфере, должны подвергнуться ревизии.

Помимо провалов рынка, вторым направлением применения неоклассического подхода является развитие конкурентных механизмов предоставления услуг. Возможна ли конкуренция? Целесообразна ли

она? Ответ на второй вопрос утвердительный, если имеется в виду сравнительная эффективность (*yardstick competition*, понятие введенное А. Шляйфером [Shleifer, 1985]), повышающая значимость стимулов для государственной организации. К сожалению, возможности ее использования ограничены важным обстоятельством — сравниваемые организации должны оказывать сопоставимые, если не одинаковые, услуги. При этом надо еще делать поправки на эффект масштаба и иные факторы, влияющие на эффективность. Наличие нескольких принципалов может привести к конфликту интересов между ними, а многопрофильность деятельности (оказание различных услуг) — к ограниченной технологической сопоставимости, что сужает сферу эффективного применения прямой или косвенной конкуренции. Тем не менее, она развивается в сфере услуг коммунального хозяйства, среднего и высшего образования [Musselin, 2008], здравоохранения и некоторых других областях.

Эмпирическая оценка НГМ

Валидность результатов эмпирических исследований зависит от используемой методологии. Как и в других социальных науках, в анализе государственной политики часто требуется делать жесткие, относительно реалий жизни, предположения. Однако, даже в этом случае при правильном построении исследования могут быть получены содержательные результаты. «Золотым правилом» анализа результатов воздействия изменения политики принято считать экспериментальные (с выделением контрольной группы (*control group*) и группы, подвергшейся воздействию изменения политики (*treatment group*), из случайно выбранных единиц совокупности) и квазиэкспериментальные исследования [Shadish, Cook, Cambell, 2002], пока крайне мало используемые в анализе результатов государственной политики в России.

Обзор практики государственного управления приводит к постановке вопросов, часто неудобных для сторонников НГМ. Так, например, очевидно, что не отражают действительность представления о большей эффективности государственного управления в странах, активно использующих идеи НГМ, по сравнению со странами со значительно более длительным процессом воплощения их в жизнь. Типичный пример, активно обсуждающийся в профессиональной литературе, — ситуация в Великобритании, одной из стран-лидеров НГМ, уступающей, тем не менее, по качеству управления в общественном секторе Германии. Традиционное объяснение этого парадокса сторонниками НГМ состоит в наличии у Германии исходного преимущества, которое пытается наверстать Великобритания. Подтвердить правоту той или иной стороны опять-таки может только тщательно проведенный эмпирический анализ, базирующийся на адекватных поставленной проблеме теоретических моделях.

Вторая статья Хрестоматии — «Как государственный менеджмент влияет на эффективность исполнительных органов власти? Результаты международных исследований» — написана Л. Линном, одним из ведущих американских специалистов в области государственного управления, совместно с М. Форбс. Она представляет собой метаанализ эмпирических исследований государственного управления в различных странах мира за период с 1990 по 2004 г. и их сопоставление с аналогичными исследованиями в США. Статья может быть интересна читателям как обзор результатов исследований опыта внедрения элементов НГМ и их воздействия на переменные, которыми принято характеризовать результативность и эффективность деятельности исполнительных органов власти. Не менее полезна эта статья и для прояснения вопросов о том, каковы варианты методологии эмпирических исследований в сфере государственного управления (авторы сравнивают различные эмпирические исследо-

вания, используя разработанную ими модель «логики государственного руководства»)⁵, а также какие темы интересуют исследователей в США в сравнении с другими странами (обзор, как сразу же оговариваются авторы, смещен в сторону стран, использующих идеи НГМ, поскольку ограничен только публикациями в англоязычных журналах). Не в последнюю очередь интерес к этой статье может быть связан с необходимостью резкого увеличения эмпирических исследований государственного управления и функционирования общественного сектора в России. Государственное управление в нашей стране часто рассматривается скорее как сфера риторики, чем научная область. В то же время, в официальных документах или их проектах (например, в Стратегии 2020) речь идет о продолжении реформ, в значительной степени находящихся в русле нового государственного менеджмента.

НГМ: развитие и становление в России

Идеи нового государственного управления достаточно хорошо известны в России и активно использовались в формулировании и проведении ряда реформ в 2000-е гг. В нашу задачу не входит полноценный обзор русскоязычной литературы по вопросам НГМ, отметим лишь, что она разнообразна по жанрам. Российскому читателю доступны переводы ряда популярных и справочных изданий, как, например, обзор опыта разных стран в реформировании государственного управления [Мэннинг,

⁵ В оригинале модель называется “logic of governance”. Перевод термина “governance” как «государственное руководство» представляется относительно точно отражающим смысл термина применительно к общественному сектору и позволяет избежать употребления слова «управление». Соотношение между терминами “governance” и “management” такое же, как в случае частного сектора (корпоративное управление и менеджмент).

Парисон, 2003], одна из книг Д. Осборна, написанная в том же жанре, что и «*Перестройка правительства*», но по итогам его консультационных проектов 1990-х гг. [Осборн, Пластрик, 2001]. Обзор дискуссий по концептуальным проблемам трансформации управления в общественном секторе представлен в [Кениг, 2002] и [Сморгунов, 2003] и целом ряде других статей, в частности в серии публикаций в ключевом академическом журнале в этой области «Вопросы государственного и муниципального управления». Особенно много публикаций по теме НМГ вышло в свет в связи с проведением административной реформы 2004 г., построенной во многом по рецептам НМГ [Клименко, 2005; Шаров, 2005; Якобсон, 2005]. Стали появляться публикации об опыте внедрения идей НМГ на уровне региональных органов власти (см., напр.: [Красильников, Троицкая, 2009]) и даже доклады о гражданских инициативах в этой области [Пермский гражданский доклад..., 2009]. Наиболее серьезное, по нашему мнению, исследование, содержащее критический анализ положений НМГ и возможностей его применения в России, принадлежит В. Л. Тамбовцеву [Тамбовцев, 2004].

Выше мы уже обращались к примерам идей НМГ, принятых на вооружение в процессе реформирования российского общественного сектора. К ним можно отнести введение наемных менеджеров топ-уровня в некоторых муниципальных образованиях («сити-менеджеры»), бюджетирование по результатам, переход на планирование бюджетных расходов по программам, требования к органам власти заявлять цели своей деятельности и ее результаты (доклады о результатах и основных направлениях деятельности, известные как ДРОНДы), попытки интенсификации конкуренции в сфере предоставления услуг, в том числе создание условий для этого путем перехода к нормативному финансированию по принципу «деньги следуют за клиентом» и изменения организационных форм учреж-

дений бюджетной сферы.⁶ Относится к ним и знаменитая административная реформа 2004 г., которую принято считать скорее неудачной. Стоит ли в этом винить НМГ или же недостаточно проработанным и последовательным было воплощение реформы?

Разделение органов управления, формирующих политику (министерств), и агентств, организующих оказание услуг, безусловно, является частью рекомендаций НМГ. Однако такое отделение должно балансироваться мерами, предотвращающими захват независимых агентств отраслевыми группами специальных интересов, возможное уклонение агентств от выполнения возложенных на них функций (например, приоритетное использование ресурсов для развития дополнительных платных форм услуг в ущерб бесплатным для населения) или, напротив, чрезмерно широкую трактовку этих функций для расширения своего масштаба и влияния. Такие меры, как правило, включают законодательное ограничение сферы деятельности агентства, контроль его бюджета, политику назначений на руководящие посты и регулярную оценку лиц, их занимающих. Принципалом в таких вопросах чаще всего выступает законодательный орган власти и его комиссия. Слабость этой ветви власти в России приводит к невозможности исполнения ею этих функций, которые в этом случае возлагаются, официально либо неформально, на министерство и аппарат Правительства. Рано или поздно возникает вопрос о том, насколько независимы такие агентства и нужно ли «городить огород» и плодить трансакционные издержки взаимодействия

⁶ Этот перечень может быть как расширен, так и оспорен на том основании, что не все из перечисленных изменений действительно можно отнести к НМГ (истоки ряда идей, как, скажем, бюджетирование по результатам, можно найти еще во второй половине 1940-х гг.). По нашему мнению, однако, названные изменения могут быть обоснованы принципами НМГ, а их массовое применение в ряде стран было связано именно с идеями нового государственного управления.

министерства и агентства, если можно просто вернуться к «внутриминистерскому» (по аналогии с внутрикорпоративным) оказанию услуг.

Противодействие административной реформе строилось и на широко распространенной точке зрения, что конкуренция в сфере предоставления общественных услуг стоит дорого и ее могут себе позволить немногие страны с целью повышения качества обслуживания. Это мнение, высказывавшееся и представителями российского правительства, достаточно спорно и требует эмпирического подтверждения. Надо, однако, признать, что сокращение затрат вовсе не является основной целью внедрения элементов НГМ. Предоставление права выбора клиенту, стимулирование инноваций и повышение качества действительно являются приоритетами. Но нельзя априори говорить о дороговизне, если сравнение идет с действующей системой необеспеченных финансированием обязательств государства. Эффективное внедрение НГМ (как и любой другой системы управления) требует предварительного приведения в соответствие предоставленных населению гарантий и выделенного для обеспечения финансирования.

Широко распространено представление, что новый государственный менеджмент предполагает децентрализацию системы принятия решений и поиск резервов повышения эффективности на уровне государственных организаций или даже их подразделений. Это верно лишь в той мере, в какой децентрализация соотносится с административной координацией «сверху-вниз» через предписывание подведомственным организациям системы целевых индикаторов, задания правил бюджетного планирования и контроля, назначение руководителей этих организаций.

Одним из ярких иллюстраций этого в Российской Федерации является комплекс изменений в управлении высшим образованием, реализуемый с 2006–2007 гг. Хотя формально Министерство образования и

науки РФ (МОН) не заявляло о применении методов НГМ как руководства к действию, уже известные нам принципы НГМ можно использовать для описания замысла реформ. По мнению К. Сигман [Сигман, 2008], реформа системы управления высшим образованием является частью более широких изменений в системе государственного управления, целью которых является создание «государства – предпринимателя во главе отраслевых трестов, призванных стать конкурентоспособными на мировых рынках» [Сигман, 2008, с. 4]. Дело читателей, соглашаться ли с этим обобщением, но задача повышения конкурентоспособности российской вузовской системы действительно стоит на повестке дня. Каким образом можно этого достичь?

В 1990-е гг. на протяжении целого ряда лет государственные вузы были, по сути, предоставлены сами себе в поиске способов выживания и развития. В рамках общих «правил игры» и ряда стандартов, заданных государством, высшие учебные заведения обрели существенную автономию в принятии организационных, кадровых и финансовых решений. Одним из популярных рецептов поддержки высшего образования было сохранение автономии при одновременном резком повышении финансирования со стороны федерального бюджета. Нужно сказать, что примерно так и развивались события в начале 2000-х гг.: средства выделялись во все большем объеме без существенного «принуждения» вузов к тому или иному типу поведения.

За последние пять лет Президентом РФ и федеральным правительством был принят ряд инициатив, которые можно соотнести со стандартными рекомендациями НГМ. Решалась задача создания примеров лучшей практики управления, сначала в рамках приоритетного национального проекта «Образование» (например, образование Сибирского и Южного федеральных университетов), которые затем могли бы быть использованы для создания сети федеральных и национальных исследовательских

университетов. Предприняты попытки реализации принципа «деньги следуют за клиентом» (государственные именные финансовые обязательства, как ваучеры на право получения высшего образования) и изменения сметных механизмов финансирования. Ректоры вузов из выборных лиц стали назначаемыми, причем каждое назначение сопровождается утверждением программы развития вуза. Для вузов с особым статусом (МГУ, СПбГУ), федеральных и национальных исследовательских университетов МОН РФ предусматривает относительно стандартный набор показателей оценки деятельности, включая параметры, связанные с международной конкурентоспособностью. Пересмотрены отраслевые стандарты в направлении описания характеристик оказываемой услуги, вместо описания процесса ее оказания через так называемые «дидактические единицы».

Наконец, в 2011 г. начался активный процесс слияния вузов (помимо федеральных университетов) для создания более конкурентоспособных организаций, при этом сами вузы должны быть преобразованы в новые организационные формы бюджетных или автономных учреждений. Не обсуждая здесь результаты этих и других преобразований, отметим, что все они соответствуют рекомендациям нового государственного менеджмента. На примере высшего образования видно, что идеи НГМ используются в практике реформирования российского общественного сектора чаще, чем может показаться сторонним наблюдателям.

Еще предстоит дать оценку влияния продолжающегося с 2008 г. экономическо-

го кризиса на реформы государственного сектора с использованием принципов НГМ, но предварительно комментаторы полагают возможным усиление использования рыночных механизмов, систем стимулирования и предоставление большей автономии учреждениям в принятии операционных решений (см., напр.: [Levy, 2010]). Программы экономии и снижения государственных расходов, с одной стороны, сделали политически возможным привести в ряде случаев в соответствие обязательства государства и объем финансирования (предпосылка внедрения принципов НГМ), а с другой стороны, не позволяют повышать качество услуг путем увеличения их финансирования. Поиск же «внутренних резервов» улучшений эффективен лишь при активном вовлечении самих государственных организаций и, соответственно, наличии у них к этому стимулов.

Пока не ясно, приведет ли затяжной характер нынешнего экономического кризиса к пересмотру роли государства и механизмов ее воплощения в жизнь. Как показывает опыт прошедшего столетия, переосмысление парадигмы государственного управления требовало не столько кризиса, сколько трансформации отношения к государству с изменением поколений. Возможно, такое изменение даст шанс НГМ в России. Мы можем только присоединиться к мысли ветерана изучения общественного сектора Дж. Фредериксона [Frederickson, 1996, p. 269]: «Новое поколение, без сомнения, создаст свою версию государственного управления, которую будет считать новой парадигмой».

ЛИТЕРАТУРА

- Баранов И. Н. 2010. Стандарты третьего поколения и конкуренция в бизнес-образовании. *Вестник С.-Петербургского университета. Серия Менеджмент* (1): 166–183.
- Кениг К. 2002. Управление в сфере государственной администрации: критика кон-

цепций, критерии и предпосылки политики. *Проблемы теории и практики управления* (2): 34–40.

- Клименко А. В. 2005. Механизмы нового государственного управления и модернизированной бюрократии в концепции

- административной реформы. *ЧиновникЪ* (5). Режим доступа: <http://chinovnik.uara.ru>
- Красильников Д. Г., Троицкая Е. А. 2009. Новый государственный менеджмент и административная реформа в Пермском крае. *Ars Administrandi* (1): 74–84.
- Мэннинг Н., Парисон Н. 2003. *Реформа государственного управления: международный опыт*. Пер. с англ. М.: Весь Мир.
- Осборн Д., Пластрик П. 2001. *Управление без бюрократов: пять стратегий обновления государства*. Пер. с англ. М.: Прогресс.
- Пермский гражданский доклад «О качестве власти». 2009. Пермь: Центр гражданского анализа и независимых исследований ГРАНИ.
- Сигман К. 2008. «Новый государственный менеджмент» в российском высшем образовании. *Russie. Nei. Visions* No. 30. Париж: IFRI. Режим доступа: http://www.ifri.org/index.php?page=our-e-notes&id_pubcategorie=11
- Сморгунов Л. В. 2003. Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к понятию «governance». *Политические исследования (Полис)* (4): 50–58.
- Тамбовцев В. Л. 2004. *Государственное регулирование государства: вопросы теории, международный опыт, российские реформы*. М.: Российско-Европейский центр экономической политики.
- Форбс М., Линн Л. 2011. Как государственный менеджмент влияет на эффективность исполнительных органов власти? Результаты международных исследований. *Российский журнал менеджмента* 10 (1): 85–116.
- Худ К., Питерс Г. 2011. Средний возраст нового государственного менеджмента: время парадоксов? *Российский журнал менеджмента* 10 (1): 65–84.
- Шаров А. В. 2005. Об основных элементах административной реформы. *Журнал российского права* (4): 19–28.
- Якобсон Л. И. 2005. Реформа государственной службы: замыслы, интересы и приоритеты. *Управленческое консультирование* (4): 8–31.
- Boyne G. 2002. Public and private management: What's the difference? *Journal of Management Studies* 39 (1): 97–122.
- Bozeman B. 1987. *All Organizations are Public*. Jossey-Bass: London.
- Dixit A. 1996. *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective*. The MIT Press: Cambridge, MA.
- Dunleavy P., Hood C. 1994. From old public administration to new public management. *Public Money and Management* 14 (3): 9–16.
- Frederickson H.G. 1996. Comparing the re-inventing government movement with the new public administration. *Public Administration Review* 56 (3): 263–270.
- Hirschman A.O. 1970. *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Harvard University Press: Cambridge, MA.
- Hood C. 1991. A public management for all seasons? *Public Administration* 69 (1): 3–19.
- Levy R. 2010. New public management: End of an era? *Public Policy and Administration* 25 (2): 234–240.
- Lynn L. E., Jr. 1998. The new public management: How to transform a theme into a legacy. *Public Administration Review* 58 (3): 231–237.
- Musselin C. 2008. Editorial. *European Journal of Education* 43 (3): 261–263.
- North D.C. 1990. A transaction cost theory of politics. *Journal of Theoretical Politics* 2 (4): 355–367.
- Osborne D., Gaebler T. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Addison-Wesley: Reading, MA.
- Peters T., Waterman R. 1982. *In Search of Excellence — Lessons from America's Best-Run Companies*. HarperCollins Publishers: London.
- Shadish W.R., Cook T.D., Campbell D.T. 2002. *Experimental and Quasi-Experimental Designs for Generalized Causal Inference*. Wadsworth Publishing, Cengage Learning: Belmont, CA.

Shleifer A. 1985. A theory of yardstick competition. *The RAND Journal of Economics* 16 (3): 319–327.

Wilson J. Q. 1989. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. Basic Books: N. Y.

Латинская транслитерация литературы, набранной на кириллице
The List of References in Cyrillic Transliterated into Latin Alphabet

- Baranov I. N. 2010. Standarty tret'ego pokoleniya i konkurenciya v biznes-obrazovanii. *Vestnik S.-Peterburgskogo un-ta. Seriya Menedzhment* (1): 166–183.
- Koenig K. 2002. Upravlenie v sfere gosudarstvennoj administratsii: kritika kontseptsij, kriterii i predposylki politiki. *Problemy teorii i praktiki upravleniya* (2): 34–40.
- Klimenko A. B. 2005. Mekhanizmy novogo gosudarstvennogo upravleniya i modernizirovannoj byurokratii v kontseptsii administrativnoj reformy. *Chinovnik* (5). <http://chinovnik.uapa.ru>
- Krasil'nikov D. G., Troitskaya E. A. 2009. Novyj gosudarstvennyj menedzhment i administrativnaya reforma v Permskom krae. *Ars Administrandi* (1): 74–84.
- Manning N., Parison N. 2003. *Reforma gosudarstvennogo upravleniya: mezhdunarodnyj opyt*. Per. s angl. M.: Ves' Mir.
- Osborne D., Plastrik P. 2001. *Upravlenie bez byurokratov: pyat' strategij obnovleniya gosudarstva*. Per. s angl. M.: Progress.
- Permskij grazhdanskij doklad «O kachestve vlasti»*. 2009. Perm': TSentr grazhdanskogo analiza i nezavisimyx issledovanij GRANI.
- Sigman K. 2008. «Novyj gosudarstvennyj menedzhment» v rossijskom vysshem obrazovanii. *Russie.Nei.Visions* No. 30. Parizh: IFRI. Rezhim dostupa: http://www.ifri.org/index.php?page=our-e-notes&id_pubcategorie=11
- Smorgunov L. V. 2003. Sravnitel'nyj analiz politiko-administrativnykh reform: ot novogo gosudarstvennogo menedzhmenta k ponyatiyu «governance». *Politicheskie issledovaniya* (Polis) (4): 50–58.
- Tambovtsev V. L. 2004. *Gosudarstvennoe regulirovanie gosudarstva: voprosy teorii, mezhdunarodnyj opyt, rossijskie reformy*. M.: Rossijsko-Evropejskij tsentr ekonomicheskoy politiki.
- Forbes M., Lynn L. 2011. Kak gosudarstvennyj menedzhment vliyaet na effektivnost' ispolnitel'nykh organov vlasti? Rezul'taty mezhdunarodnykh issledovanij. *Rossijskij zhurnal menedzhmenta* 10 (1): 85–116.
- Hood K., Peters G. 2011. Srednij vozrast novogo gosudarstvennogo menedzhmenta: vremya paradoksov? *Rossijskij zhurnal menedzhmenta* 10 (1): 65–84.
- Sharov A. B. 2005. Ob osnovnykh ehlementakh administrativnoj reformy. *Zhurnal rossijskogo prava* (4): 19–28.
- Yakobson L. I. 2005. Reforma gosudarstvennoj sluzhby: zamysly, interesy i priority. *Upravlencheskoe konsul'tirovanie* (4): 8–31.

Статья поступила в редакцию
16 февраля 2012 г.