

# Введение в науку государственного управления

90-е годы  
Глобализация

# 90-е годы. Глобализация

- Интенсивная глобализация, в ходе которой мир становится все более единым и открытым для международной торговли, финансов, миграции, информации и т.п.
- Все большую роль играют международные негосударственные институты (МФВ, Всемирный банк, ВТО и др.), наднациональные объединения (например, ЕС), мощные транснациональные корпорации.
- Неспособность правительств выполнять широкие социальные обязательства, т.е. становится очевидным кризис *государств благосостояния*.

# 90-е годы

- Изменения в системах управления в 90-е годы - продолжение курса 80-х на расширение рынка и использование рыночных методов для решения государственных проблем.
- Правительства стран ищут способы сократить государственные расходы, встроиться в процессы мировой торговли, сделать качество управления адекватным новым социальным, политическим, экономическим реалиям.

# 90-е годы. Поиск новой модели

К началу 90-х годов этот комплекс идей обозначается разными названиями:

- менеджериализм,
- публичное управление, основанное на рынке,
- постбюрократическая парадигма,
- антрепренерское правительство и другими.

# 90-е годы. НГМ

- Но наиболее распространенным становится термин *New Public Management* (NPM), который переводят на русский язык как «новое государственное управление», «новое публичное управление», или «новый государственный менеджмент» (НГМ).
- Термин предложил британский исследователь Кристофер Худ (Christopher Hood) в 1991 году.

# Концепция НГМ

- 1. Привлечение к управлению государственным сектором профессиональных менеджеров;
- 2. Четкая стандартизация деятельности государственного аппарата и применение мер оценки его производительности через целеполагание, индикаторы эффективности и т.п.;
- 3. Большой контроль за результатами деятельности, а не процессами её осуществления;
- 4. Переход к разукрупнению структур государственного сектора;

# Концепция НГМ

- 5. усиление конкуренции в государственном секторе посредством проведения тендеров и конкурсов;
  - 6. использование стилей, механизмов, процедур управления, выработанных в среде коммерческих компаний;
  - 7. экономный подход в использовании государственных ресурсов
- (C. Hood, 1991)



# Концепция НГМ

- Для становления и развития этого подхода в практике и науке управления огромную роль сыграла вышедшая в США книга «Reinventing Government» (1992).
- Однозначного перевода названия этой книги на русский язык нет; переводят как:  
«Изобретая правительство заново»,  
«Перестройка правительства»,  
«Реорганизация управления» и другие.

**NATIONAL BESTSELLER**

"Should be read by every elected official in America.  
This book gives us the blueprint."—Bill Clinton

# **REINVENTING GOVERNMENT**

**HOW THE  
ENTREPRENEURIAL  
SPIRIT IS  
TRANSFORMING  
THE PUBLIC  
SECTOR**

**DAVID OSBORNE AND TED GAEBLER**

# Авторы

Консультант и сити-менеджер Тэд Геблер

Консультант, писатель и журналист Дэвид  
Осборн

# «Перестройка правительства»

- Программа «перестройки правительства» - официальная программа предвыборной кампании будущего президента Б. Клинтона.
- С 1993 г. – программа реформ правительства (вице-президент Ал Гор)



# «Перестройка правительства»

- Анализ работы всех федеральных департаментов с целью выявить проблемы и найти решения
- При департаментах создавались «команды по перестройке» (Reinvention Team) и «лаборатории перестройки» (Reinvention Laboratories).

Программа «перестройки правительства» - американский вариант концепции NPM.

# «Перестройка правительства»

- В рамках программы National Performance Review был внедрен ряд изменений в работу федеральных учреждений, законодательно введена новая система государственных закупок, проведено значительное сокращение числа государственных служащих.

# «Перестройка правительства»

- За 90-е годы концепция «нового государственного менеджмента» приобрела огромную популярность в западном мире и даже в некоторых развивающихся странах.
- Реформы государственного управления на основе принципов NPM проводились в ряде государств.

Примеры: Великобритания, Новая Зеландия и Канада; среди европейских стран – Нидерланды и Дания.



# Критика НГМ

Теоретическая:

- NPM не учитывает специфику публичного управления и некритично полагается на рыночные методы в этой сфере;
- относится к гражданам как «потребителям», что не отвечает демократическим ценностям;
- игнорирует *этические* проблемы государственного управления.

# Критика НГМ

Практическая:

Внедрение NPM порождало неожиданные следствия и новые проблемы.

- многим федеральным агентствам стало труднее (а не легче) работать из-за возросшей сложности,
- контрактная система часто не приводила к ожидаемому повышению эффективности и экономии,
- правительство утрачивало контроль над деятельностью своих подрядчиков.

# Распад СССР

- В итоге появилось множество новых независимых стран - «переходные экономики», «переходные режимы», «переходные демократии».
- Эти новые демократические страны имели разный исторический путь до периода социализма и разный потенциал после его падения.

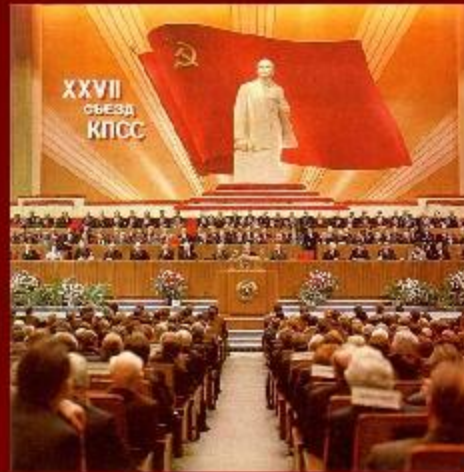
# Распад СССР. Причины.

**Парад суверенитетов (1988-1991 гг.)** – конфликт республиканского и союзного законодательства, связанный с объявлением приоритета республиканских законов над союзными, следствием чего стал распад СССР.

В ходе «парада суверенитетов» республики приняли Декларации о суверенитете, в которых оспорили приоритет общесоюзных законов над республиканскими, что начало **«войну законов»**. Ими были предприняты действия по контролю над местными экономиками. Эти конфликты перерезали многие экономические связи, что ухудшило экономическое положение в СССР.

# Распад СССР (1991)

После ГКЧП распад СССР только усилился. В августе 1991 года из его состава вышли Латвия, Литва и Эстония. 8 декабря 1991 года в Беловежской Пуще лидеры трех республик - России (Б.Н. Ельцин), Украины (Л.М. Кравчук) и Белоруссии (С.С. Шушкевич) заявили о прекращении действия договора об образовании СССР. На месте СССР появились 15 новых государств.



# Распад СССР

«Посткоммунистические» страны пошли разными дорогами, но всем им приходится бороться с коррупцией, развивать новую административную культуру, внедрять современные методы управления и т.п.

Эстония – низкий показатель коррупции, а в Латвии и особенно Литве – намного хуже

- Возникли новые задачи и новые исследовательские темы для науки государственного управления: изучение *«переходных режимов»*.

# РФ, 90-е гг.

- Специальность «государственное и муниципальное управление»
- 1994 - Российская академия государственной службы при Президенте РФ
- 1995 - первый образовательный стандарт высшего профессионального образования в области государственного и муниципального управления

# Общее влияние 80 – 90х гг

Крупные изменения восьмидесятых – девяностых годов повлияли на состояние всей науки государственного управления.

1 Снижение интереса в области администрации для развития (development administration).

2 Свертывание программ помощи бедным странам

(Отдают предпочтение деятельности неправительственных организаций и частных фирм, рекомендуют бедным странам стратегии, ориентированные на развитие частного сектора



# Общее влияние 80 – 90х гг

- 3 Сокращение или ликвидация социальных программ, опора на свободный рынок
- 4 Пессимистические настроения о снижении роли государства в условиях глобализации

# 2000-е годы

- Критика «Нового государственного управления»
- Пытаются исправить, скорректировать теоретические дефекты и практические дефекты подхода NPM.
- Высказывают мнение о том, что началась эпоха «после нового государственного управления» (post-NPM).

# 2000-е годы

Действия на то, чтобы вновь усилить ресурсы государственной власти (в США сильно повлиял теракт 11 сентября 2001 г.), повысить централизацию правительства, восстановить возможности административного контроля за ставшими автономными, «дерегулируемыми» областями деятельности.



# 2000-е годы

- Период «post-NPM» представляет собой очень разнородное множество идей, которые трудно или даже невозможно привести к единому виду.

# Good governance

- С 2000-х годов все шире обсуждается и распространяется понятие **good governance** как новый идеал управления.

На русский язык это понятие переводят такими терминами, как «благое правление», «достойное правление», «хорошее управление» и т.п.

# Good governance: история

- Понятие появилось в рамках исследований «администрации для развития». Истоки понятия уходят в 80-е годы, когда в связи с накопившимся неудачным опытом помощи странам третьего мира специалисты Всемирного Банка осознали, что для реализации программ и проектов в этих странах необходимы предшествующие фундаментальные условия (политического и институционального характера).

# Good governance: история

- Первоначально оно отражало ожидания западных стран в отношении стран – получателей помощи, т.е. необходимость создания государствами третьего мира фундаментальных условий (таких, как наличие законодательной базы, выполнение законов, соблюдение прав человека, прозрачность и информирование и др.).



# Good governance

Понятие good governance используется в двух основных контекстах.

- Во-первых, это более общий и фундаментальный смысл, означающий новое, более широкое понимание власти и управления, которое, как считается, является более адекватным современности.

# Good governance

- Во-вторых, это понятие отражает новые подходы к развитию в странах третьего мира, а также новые стратегии донорской помощи.

В нем выражается понимание важной роли *государства* в обеспечении надлежащих социальных, экономических, политических условий для возможности развития (и для результативности внешней помощи).

# Понятие good governance

- 1 Участие общественности (включая свободу создания объединений)
  - 2 Прозрачность, или транспарентность (в т.ч. доступ граждан к информации)
  - 3 Результативность и экономическая эффективность (наилучшее использование ресурсов)
  - 4 Чувствительность, отзывчивость (обслуживание заинтересованных лиц в разумные временные сроки)
- (определение ЮНЕСКО)*

# Понятие good governance

- 5 Подотчетность, ответственность – ответы на вопросы тех, на кого повлияли те или иные решения
- 6 Ориентация на общественное согласие (в том числе обсуждение, согласование различных интересов)
- 7 Равенство и включенность (гарантировать включение и участие для всех, особенно для различных меньшинств)
- 8 Верховенство закона (беспристрастно применяемые правовые нормы) (*определение ЮНЕСКО*)

# Понятие good governance

- Понятие good governance все шире понимается как новый *идеал* и государственного, и муниципального управления.
- Для того, чтобы сделать это понятие более операциональным, Всемирный Банк в 2010 году предложил инструменты для оценки / измерения степени достижения «достойного правления».

# Критика good governance

- Она предполагает слишком идеалистическую картину «достойного правления», в которой все сектора общества действуют в полной гармонии.
- Она включает слишком широкое множество ценностей и целей, которые плохо согласуются друг с другом и не могут быть реализованы все вместе.

# Критика good governance

Эта концепция западноцентрична и опирается на идеи неолиберализма.

- Она навязывает незападным странам свои стандарты демократии, свободного рынка, конкуренции, открытости стран зарубежным корпорациям и т.п., игнорируя более традиционные структуры незападных обществ и альтернативные варианты развития.

Тем самым она может выступать для развивающихся стран проводником политики **неоколониализма**.

# Joined-up government

«Скоординированное», «объединенное»,  
«вовлеченное» правительство

- Австралия – правительство как целое (Whole-of-Government)
- Канада – горизонтальное правительство



# Joined-up government

- Достичь горизонтально и вертикально скоординированного управленческого мышления и действия
- Преодолеть фрагментарность и суженный способ решения социальных проблем, характерный для функционально ограниченных и разобщенных департаментов

# Joined-up government

- Достижение нового уровня качества работы общественных служб (проблемы бедности, социального исключения, социальной помощи детям, образования и др.)
- Сотрудничество государства с частным сектором и общественностью для блага граждан

# *Joined-Up Government*

EDITED AND INTRODUCED BY  
VERNON BOGDANOR



# Enabling state

Государство реальных возможностей,  
ассистирующее государство

- Задачи государства понимаются не как традиционное предоставление гражданам различных социальных услуг и реализация их социальных прав, а как обеспечение граждан ресурсами и условиями для самостоятельного удовлетворения своих потребностей

# Enabling state

- Н. и Б. Гильберт «Государство реальных возможностей: современный капитализм благосостояния в Америке», 1989
- Gilbert N., Gilbert B. The Enabling State: Modern Welfare Capitalism in America. New York, 1989

# THE ENABLING STATE

MODERN WELFARE CAPITALISM  
IN AMERICA

NEIL GILBERT &  
BARBARA GILBERT

# Государство реальных возможностей

- Избежать крайностей как рыночного подхода (связанного с неолиберализмом), так и бюрократического государства
- Добиться оптимального распределения полномочий и ответственности между государством, рынком и общественностью

# Государство реальных возможностей

- от NPM к ценностям общества
- от централизованной к местной власти
- от представительства к участвующей демократии
- от кризисных вмешательств к предупреждению
- от получателей к со-производителям услуг



# Цифровое правительство

- Сингапур, 1997 г. – правительственный сайт для работы с гражданами
- Нидерланды, 1998 г. - «Программа действий по электронному правительству»
- Австралия, 2000 г. - стратегия «Правительство онлайн».

# Цифровое правительство

- Декларация министров ЕС по е-правительству (Ministerial Declaration on eGovernment) - г. Мальмё, Швеция, 2009
- Новая декларация: Таллинн, 2017

# Цифровое правительство

- Цифровое правительство (digital governance, e-governance) сочетает эффективное использование новых информационных технологий с ориентацией публичного управления на потребности общества и на демократическое участие граждан.

# Цифровое правительство

- Значительно сократить расходы на государственный аппарат
- Поднять эффективность и качество его работы
- Развернуть возможности широкого демократического участия в управлении, то есть осуществить идеалы «достойного управления» (good governance)

# Другие современные концепции

Таким образом, в эпоху «после NPM» идет активный поиск новых идей, подходов, концепций публичного управления.