УДК:32:316.42 DOI: 10.12737/23976

ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В ГЛОБАЛИЗИРУЮЩЕМСЯ МИРЕ: В ПОИСКАХ ЭФФЕКТИВНОЙ БЮРОКРАТИИ

***Слатинов В.Б., Батанина И.А.*[1]**

В условиях ускорения глобальных изменений публичное управление сталкивается с новыми вызовами, среди которых особо значимы беспрецедентный рост информационных потоков, а также глобализация экономических, социальных и политико-управленческих процессов, создающая новые возможности и ограничения для функционирования национальных правительств. В статье описаны ключевые последствия глобализации для функционирования национальных систем публичного управления. Исследованы текущие тенденции в практике публичного управления, предлагаются варианты операционных моделей, процессов и инструментов, с помощью которых правительства пытаются ответить на современные вызовы. В качестве основных направлений совершенствования систем публичного управления выделены: процесс подготовки и принятия политических решений, обеспечение открытости и прозрачности управления, формирование эффективного законодательства, создание реальной подотчетности исполнительной власти, становление неангажированной и профессиональной государственной службы. Особое внимание уделяется созданию современной инфраструктуры обслуживания граждан, предоставлению публичных услуг и защите их прав.

Ключевые слова: глобализация, государство, публичное управление, реформа.

PUBLIC ADMINISTRATION IN THE GLOBALIZED WORLD: IN SEARCH OF EFFECTIVE BUREAUCRACY

SLATINOV V.B. – Doctor of Political Sciences, Docent, Professor of the Department of Political Science and Public Administration, Central Russian Institute of Management – the branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, Orel), e-mail: vestniksrvon@mail.ru

BATANINA I.A. – Doctor of Political Sciences, Docent, Dean of the Institute of Humanities, Head of the Department of Sociology and Political science, Tula State University (Russian Federation, Tula), e-mail: batanina@mail.ru

In terms of growing global changes public administration is facing new challenges, among which especially significant is a great increase in information flows, as well as the globalization of economic, social, political and administrative processes, creating new opportunities and constraints for the operation of national governments. This article describes the key consequences of globalization for functioning of national systems of public administration. Current trends in practice of public administration are examined; some options for operating models, processes and tools are suggested by which governments try to meet the current challenges. The main directions of improvement of public administration systems are highlighted: preparation process and political decision-making, enforcement of openness and transparency in management, formation of effective legislation, creation of real accountability of the executive branch, establishment of unbiased and professional civil service. Particular attention is paid to the creation of modern infrastructure of services for citizens, the provision of public services and the protection of their rights.

Keywords: globalization, state, public administration, reform.

Слатинов Владимир Борисович — доктор политических наук, профессор кафедры, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Среднерусский институт управления, адрес: 302028, г. Орел, б-р Победы д. 5а, e-mail: vestniksrvon@mail.ru

Батанина Ирина Александровна – доктор политических наук, профессор, декан Гуманитарного института, зав. кафедрой социологии и политологии, Тульский государственный университет, адрес: 300012, Россия, г. Тула, пр. Ленина, д.92, e-mail: batanina@mail.ru

Современное публичное управление сталкивается с многообразием новых задач и вызовов, обусловленных стремительными изменениями, происходящими в мировой экономике, социально-политической и культурной жизни государств. Механизм публичного управления подвержен быстрым трансформациям, характер которых обусловлен двумя взаимосвязанными факторами. Во-первых, органы публичной власти сталкиваются сегодня с беспрецедентным потоком неструктурированной информации. Этот информационный поток нуждается в осмыслении, упорядочении, фильтрации, систематизации для дальнейшего использования в публичном администрировании. Вторым фундаментальным фактором, задающим вектор перемен в публичном управлении, становится глобализация, которая создает беспрецедентные возможности для экономических и социальных акторов, включая публичных игроков, но одновременно формирует принципиально новые ограничения для самостоятельных действий национальных правительств.

Глобализация и технологизация – мощные современные силы, интенсивно меняющие институциональный дизайн и практики публичного управления. Национальные правительства, сохраняющие статус ключевых акторов политического процесса, сталкиваются с принципиально новыми проблемами, связанными с модернизацией инфраструктуры обслуживания граждан, предоставлением им качественных публичных услуг, защитой их прав, обеспечением национальной безопасности и формированием стратегической перспективы национального развития. Изменчивость внешней среды под воздействием глобальных процессов усложняет одновременное решение задач реагирования на текущие события и вызовы (которых становится все больше, а их характер – все сложнее) и структурирования национальной стратегии, позволяющей поддерживать стратегическое видение, сформулировать ценности, подробно описать задачи национального развития, переведя их в достижение измеримых показателей. Успешное решение указанной задачи, по мнению авторов Инициативы «Лучшее правительство» (Великобритания) связано с решением пяти ключевых проблем: формированием отлаженного процесса принятия политических решений, обеспечением открытого и прозрачного управления, поддержанием простого и ясного законодательства, наличием реальной подотчетности правительства и неангажированной и профессиональной государственной службы[1].

Говоря о моделях и подходах к формированию отвечающей глобальным вызовам системы публичного управления, стоит остановиться на понимании его современной структуры. Структурный анализ публичного управления позволяет выделить «точки приложения» исследовательских и реформаторских усилий, направленных на его модернизацию. Публичное управление (public administration), или «государственное и муниципальное управление», в распространенной в России интерпретации – это научное направление, имеющее свои связанные, но относительно автономные исследовательские области. В их числе, по мнению Г. Купряшина, можно выделить: государственный менеджмент (public management), т.е. операциональные и административные аспекты функционирования государственных органов, включая государственную службу; аналитику государственных программ и политик (public policy), включая стратегическое планирование, оценку регулирующего воздействия; взаимодействие государства и граждан (public affairs), включая лоббизм и отношения бизнеса с государственными и муниципальными органами (government relations, GR). В этом смысле публичное управление можно определить как систему кооперации государственных, муниципальных, некоммерческих и смешанных структур, призванную обеспечить удовлетворение общественных интересов и

[1] См.: Р. Абучакра, М. Хури. Эффективное правительство для нового века: реформирование государственного управления в современном мире. – М.: Олимп-Бизнес, 2016. – С. 9.

решение коллективных проблем[1]. Таким образом, публичное управление, интегрируя деятельность государственных, муниципальных, неправительственных (некоммерческих) организаций, по сути, представляет собой общественно-государственную систему реализации публичных (общенациональных, региональных и местных) интересов и производства общественных благ.

С точки зрения современной политической науки публичное управление представляет собой не только административный, но и политический процесс. Исходя из этого, его системное понимание включает действия формальных и неформальных акторов, вовлеченных в процесс принятия и исполнения решений, а также различных (формальных и неформальных) структур, созданных для восприятия и исполнения этих решений. Правительство вместе с бюрократическим аппаратом являются важнейшими, но не единственными акторами этого процесса. Последний включает также деятельность неправительственных организаций, аналитических центров, лидеров общественного мнения, финансовых институтов, политических партий, групп интересов[2].

Как отмечалось выше, современные тренды совершенствования государственного управления ориентированы на повышение его эффективности и гибкости в ответ на новые вызовы, возникающие вследствие глобализации, децентрализации и менеджериализации. Процесс модернизации сопровождается попытками концептуального осмысления происходящих изменений, желанием методологически обосновать действия реформаторов. Как показывает практика осуществления административных реформ в различных странах, разнообразие реальных сценариев действий правительств сводится к трем основным моделям, задающим концептуальные ориентиры преобразований: рационально-бюрократическая модель, модель государственного менеджмента и сетевая модель управления.

Большинство современных исследований практик проведения административных реформ ориентируются на концепцию нового государственного управления и сетевую модель. Последние в совокупности представляют собой «новую парадигму государственного управления»[3]. При этом важно отметить, что и модель рациональной бюрократии сохраняет свою актуальность, учитывая современное состояние государственного аппарата многих развивающихся стран с низкой управляемостью, отсутствием верховенства права и распространенной коррупцией[4].

Опыт развитых стран убедительно показал, что бюрократия демонстрирует свою эффективность в рутинных делах, таких как обработка налоговых сборов или организация скорой медицинской помощи. Рационально-бюрократическая модель обеспечивает стандартные процедуры решения сложных, но предсказуемых проблем, используя формализованные операциональные правила. При этом она менее эффективна при решении вопросов, которые выходят за рамки стандартизированной рутины. И сегодня чиновники в большинстве современных государств остаются основными акторами административного управления, но их готовность для более гибких действий при столкновении с новыми и быстро развивающимися экономическими и социальными вызовами остается существенной проблемой.

В настоящий момент немалая часть государственного управления осуществляется посредством контрактов с некоммерческими и коммерческими организациями, через механизм использования грантов, регулирования и координации при реализации государственных проектов и

---

[1] См.: Купряшин Г.Л. Публичное управление // Политическая наука. – 2016. – № 2. – С. 102–103.

[2] См.: Сморгунов Л.В. В поисках управляемости: концепции и трансформации государственного управления в XXI веке. – СПб.: Издательство С.-Петерб. ун-та, 2012. – С. 4.

[3] См.: Купряшин Г.Л. Административная реформа: модели и механизмы // Государственное управление. Электронный вестник. Вып. 58. Октябрь 2016. – С. 10.

[4] Рандма-Лийв Т. О применимости «западных» теорий государственного управления в посткоммунистических странах // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2008. – № 2. – С. 73–87.

программ, других непрямых инструментов правительственных действий. Управлять этими инструментами сложнее, чем в рамках заданных рутинных процедур. Одновременно правительство не может опираться на полномочия (власть) и иерархию, управляя проектами и программами за рамками бюрократии. Следовательно, служащие должны уметь пользоваться множеством других инструментов — от контрактов на основе переговоров и компромиссов до различного рода стимулов. Это, в свою очередь, требует современных компетенций, которые часто дефицитны среди чиновников. Как результат, государственные проекты и программы, где требуется управление с помощью косвенных и «мягких» экономических, социально-психологических, моральных инструментов, часто оказываются нереализованными.

Главное направление реформ, инициированных в конце 70-х — начале 80-х годов XX века, было связано с интенсивной и достаточно противоречивой «маркетизацией» государственного управления, которая стала осуществляться в развитых странах и, — первоначально наиболее последовательно — в англосаксонских государствах. В результате происходившего в 1980−2000-е годы уменьшения роли государства вследствие глобализации и регионализации формировался новый «рыночный» тренд трансформации государственного управления, связанный с процессами децентрализации, деконцентрации и вытеснения, «уменьшения» государства. Это привело к формированию новых методов государственного управления, перестройке государственного сектора, сокращению полномочий и внутреннему преобразованию государственной службы. Сложилась явная направленность большинства административных реформ на сокращение роли государства, децентрализацию и на поиски новых форм социального регулирования, уделяющих больше внимания рыночным инструментам и самоорганизации[1].

Почти тридцатилетний опыт «маркетизации» публичного управления развитых государств показывает, что конечная цель сервисного государства состоит в переводе всего государственного сектора в сеть эффективных и производительных организаций, поставляющих услуги. Внедрение нового государственного управления способствовало стабилизации и даже понизило государственные расходы во многих странах, которые внедрили его основную составляющую — измерение деятельности публичных структур[2].

Однако проведение административных преобразований по лекалам «нового государственного управления» породило многочисленные трудности для успешного функционирования государственного управления. Значительная часть из них была связана с приватизацией или аутсорсингом государственных услуг, когда частная монополия приходила на смену государственной, что только ухудшало положение. Стало очевидным, что существует много препятствий на пути внедрения принципов менеджмента в государственный сектор: традиционная бюрократическая ментальность, недостаточное знание новых управленческих технологий, рыночной экономики и демократических процедур, консервативное законодательство.

Анализ и обобщение опыта зарубежных стран по комплексному реформированию системы управления или внедрению отдельных технологий результативного управления позволяет, по мнению Г. Купряшина, выявить некоторые типичные проблемы.

1. Создание, апробация и внедрение новых технологий управления требуют продолжительного времени, несмотря на наличие типовых регламентов и готовых методологических решений. Так, в развитых странах внедрение управления по результатам занимало в среднем около десяти лет.

2.Традиционно сложной является проблема определения целей и задач органа

[1] См.: Слатинов В.Б. Административная реформа в России: промежуточные итоги // Образование и общество. – 2006. – № 1. – С. 11–12.

[2] См.: Оболонский А.В. Гражданин и государство: новая парадигма взаимоотношений и шаги по ее институционализации // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2011. – № 1. – С. 8–10.

исполнительной власти и соответствующих им наименований показателей результативности. Набор показателей результативности должен обеспечивать возможность двух альтернативных способов определения их значений — в ходе внутреннего и внешнего аудита.

3. При внедрении нового государственного управления важную роль играет степень освоенности контрактных начал в деятельности государственных служащих и органов государственного управления. Использование новых технологий управления требует наличия кадров с надлежащей управленческой квалификацией.

4. Внедрение новой управленческой системы вызывает изменение задач, полномочий и ответственности сотрудников органов исполнительной власти разного уровня. В ряде случаев возникает необходимость реорганизации или изменения статуса органа исполнительной власти.

5. Отсутствие информационной поддержки мероприятий по внедрению государственного менеджмента вызывает дополнительные финансовые и временные затраты[1].

Говоря об имплантации радикальной версии модели нового государственного управления в политико-административную среду развивающихся (в том числе посткоммунистических) стран, необходимо учитывать, что в англосаксонских государствах административная реформа была предварена точными предварительными условиями. Последние практически отсутствуют в переходных экономиках и политико-административных системах. Например, рыночно-ориентированная реформа, скажем, введение контрактных механизмов, предполагает, что как внутренняя, так и внешняя прозрачность, а также рациональная культура ведения дел, уже характерны для административных процессов. Аналогично неформальные отношения, которые обеспечивают свободу действий менеджеров и объективно существуют в административных системах англосаксонского типа, предполагают наличие подотчетности, проистекающей из этических стандартов и правил поведения[2]. Требуется много лет, чтобы такие правила укоренились, для некоторых национальных культур достижение подобных стандартов представляется крайне сложной задачей.

В определенной мере ответ на новые вызовы дает сетевая модель, которая посредством многочисленных институтов обмена ресурсами, информацией, формирования публичных ценностей, согласования политики и решений показывает новые формы коммуникационного взаимодействия граждан с политическим руководством государства и бюрократией, а следовательно, новые формы подотчетности и способы согласования интересов.

Концепция политико-административных сетей имеет в основании ту же идею, что и государственный менеджмент: современному государству не удается обеспечить должное удовлетворение стремительно нарастающих и меняющихся общественных потребностей, а поэтому есть настоятельная потребность переформатировать иерархическое администрирование на новую форму управления. Но если государственный менеджмент в поисках новых подходов делает акцент на «маркетизации» (использовании рыночных методов в публичном управлении), то теория сетей ставит в центр анализа коммуникативные процессы и демократическую практику современных государств. С точки зрения сетевого подхода, при производстве общественных благ государство все более и более зависит от других акторов и субсистем; при наличии такого уровня взаимозависимости между общественными и частными акторами ни иерархия, ни рынок не являются эффективными структурами. Необходимы другие инструменты для координации интересов и использования ресурсов различных акторов, включенных в процесс подготовки и

[1] См.: Купряшин Г.Л. Административная реформа: модели и механизмы // Государственное управление. Электронный вестник. Вып. 58. – Октябрь 2016. – С. 13.

[2] См.: Оболонский А.В. Гражданин и государство: новая парадигма взаимоотношений и шаги по ее институционализации // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2011. – № 1. – С. 10–11.

принятия политических решений. В результате доминантной моделью управления становятся сети. Политико-административные сети отличаются разнообразием механизмов управления, включающих не только государственные и негосударственные политические структуры, но и бизнес, а также совокупность различных элементов гражданского общества разных уровней — от международного до локального[1].

Кроме того, сетевая модель нацелена на «реабилитацию» публичных и моральных аспектов управленческой деятельности (в пику чрезмерному инструментализму менеджериального подхода). Важнейшим сюжетом является и «восстановление в правах» государства и его способностей – в сетевой модели не умаляется, а подчеркивается роль государства как одного из главных агентов принятия решений, формулирования публичных ценностей и реализации общественных интересов[2]. Существенное значение придается таким аспектам государственной деятельности, как процесс нормотворчества, координация политики, управление государственной службой и обеспечение подотчетности в рамках соответствующей политико-административной культуры.

Происходящие изменения в моделях государственного управления показывают, что успешная концепция административной реформы должна быть ориентирована на создание адекватных уровню развития и специфике культурных характеристик данного общества адаптивных систем, способных приводить к росту государственных способностей, подотчетности и отзывчивости публичного управления в ответ на общественные запросы.

Библиография/References:

1. Абучакра Р., Хури М. Эффективное правительство для нового века: реформирование государственного управления в современном мире. – М.: Олимп-Бизнес, 2016. – 256 с.

2. Купряшин Г.Л. Административная реформа: модели и механизмы // Государственное управление. Электронный вестник. – Октябрь 2016 – Вып. 58. – С. 6 – 36.

3. Купряшин Г.Л. Публичное управление // Политическая наука. – 2016. – № 2. – С. 101 – 129.

4. Оболонский А.В. Гражданин и государство: новая парадигма взаимоотношений и шаги по ее институционализации // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2011. – № 1. – С. 5–16.

5. Рандма-Лийв Т. О применимости «западных» теорий государственного управления в посткоммунистических странах // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2008. – № 2. – С. 73 – 87.

6. Слатинов В.Б. Административная реформа в России: промежуточные итоги // Образование и общество. – 2006. – № 1. – С. 10 – 16.

7. Слатинов В.Б. Реформирование государственной гражданской службы России в условиях распространения концепции «новой публичности»: проблемы и ограничения // Среднерусский вестник общественных наук. – 2016. – Т. 11. – № 3. – С. 61 – 68.

8. Сморгунов Л.В. В поисках управляемости: концепции и трансформации государственного управления в XXI веке. – СПб.: Издательство СПбГУ, 2012. – 362 с.

1. Abuchakra, R., Khuri, M. (2016) Effektivnoe pravitel'stvo dlia novogo veka: reformirovanie gosudarstvennogo upravleniia v sovremennom mire [Effective Government for a new century: the reform of public administration in the modern world]. – M.: Olimp-Biznes. – 256 p. (In Russ.)

[1] См.: Сморгунов Л.В. В поисках управляемости: концепции и трансформации государственного управления в XXI веке. – СПб.: Издательство С.-Петерб. ун-та, 2012. – С. 65–70.

[2] См.: Слатинов В.Б. Реформирование государственной гражданской службы России в условиях распространения концепции «новой публичности»: проблемы и ограничения // Среднерусский вестник общественных наук. – 2016. – Т. 11. – № 3. – С. 61–62.

2. Kupriashin, G.L. (2016) Administrativnaia reforma: modeli i mekhanizmy [Administrative reform: models and mechanisms] // Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyi vestnik [E-journal. Public Administration]. – Vyp. 58. – P. 6 – 36. (In Russ.)

3. Kupriashin, G.L. (2016) Publichnoe upravlenie [Public Administration] // Politicheskaia nauka [Political science]. – № 2. – P. 101 – 129. (In Russ.)

4. Obolonskii, A.V. (2011) Grazhdanin i gosudarstvo: novaia paradigma vzaimootnoshenii i shagi po ee institutsionalizatsii [Citizen and the State: a new paradigm of relations and steps towards its institutionalization] // Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniia [Public Administration Issues]. – № 1. – P. 5– 16. (In Russ.)

5. Randma-Liiv, T. (2008) O primenimosti «zapadnykh» teorii gosudarstvennogo upravleniia v postkommunisticheskikh stranakh [The applicability of "Western" public administration theories in the postcommunist countries] // Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniia [Public Administration Issues]. – № 2. – P. 73 – 87. (In Russ.)

6. Slatinov, V.B. (2006) Administrativnaia reforma v Rossii: promezhutochnye itogi [Administrative Reform in Russia: subtotals] // Obrazovanie i obshchestvo [Education and Society]. – № 1. – P. 10 – 16. (In Russ.)

7. Slatinov, V.B. (2016) Reformirovanie gosudarstvennoi grazhdanskoi sluzhby Rossii v usloviiakh rasprostraneniia kontseptsii «novoi publichnosti»: problemy i ogranicheniia [Reforming of state civil service of Russia in the conditions of distribution of the concept «new publicity»: problems and restrictions] // Srednerusskii vestnik obshchestvennykh nauk [Central Russian Journal of Social Sciences]. – T. 11. – № 3. – P. 61 – 68. (In Russ.)

8. Smorgunov, L.V. (2012) V poiskakh upravliaemosti: kontseptsii i transformatsii gosudarstvennogo upravleniia v XXI veke [In search of manageability: public administration in the XXI century and the concept of transformation]. – SPb.: Izdatel'stvo SPbGU. – 362 p. (In Russ.)