Руслан КОРЧАГИН, Игорь ПАНКРАТОВ



Возможности реализации концепции нового государственного управления

В последние годы в науке государственного управления появилось несколько современных концепций о том, каким должно быть государство. Можно выделить, например, систему DEG (digital-era governance), созданную как антипод «Нового государственного управления» (NPM – new public management) [Dunleavy, Margetts, Bastow, Tinkler, 2006.], а также FAST* как интегрированную модель лучших мировых практик государственного управления, представленную Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в 2011 г [World Economic Forum..., 2011].

В исследовании широкомасштабных реформ государственного управления, охвативших большую часть стран ОЭСР и получивших бренд «Новое государственное управление» (далее – NPM), одним из наиболее противоречивых вопросов является анализ его теоретического фундамента, так как до сих пор не было выработано ни цельной методологической базы исследования, ни даже унифицированных понятий для русскоязычной науки. В этой связи предлагаем обратить внимание на исследования зарубежных ученых, особенно проведенные в странах – родоначальниках концепции NPM (Великобритании, США, Новой Зеландии и др.).

* Аббревиатура, включающая – «плоский» (Flat - «гибкий» (Agile) - «стройный» (Streamlined) и (Tech-savvy) – технически оснащенный.

На наш взгляд, наиболее целостное и системное теоретическое исследование концепции NPM представлено в работах П. Данлеви (Лондонская школа экономики и управления) и Х. Маргетс (Оксфордский университет) [Dunleavy, Margetts, Bastow, Tinkler, 2006.; Dunleavy, Margetts, 2010]. В своих исследованиях они рассматривают NPM как двухуровневое явление (табл. 1). На первом уровне NPM – синтетическая концепция, включающая три основные компоненты: дезагрегацию, конкуренцию, мотивацию.

Дезагрегация (Disaggregation) представляет из себя «расщепление» вертикальной иерархии государственного сектора на плоские одномерные структуры со своей системой управления в целях упрощения контрольно-надзорных мероприятий и проявляется прежде всего в процессах децентрализации и сокращении масштабов государственного регулирования.

Конкуренция (Competition) – переход от традиционно бюрократического предоставления государственных услуг к клиентоориентированному. Таким образом создаются различные формы предоставления услуг, соответственно, между ними возникает конкуренция, которая находит свое выражение в развитии способов и методов в сфере управления государственными финансами и бюджетом. В этой связи можно выделить следующие особенности. Во-первых, происходит фокусирование на потребностях и перспективах потребителя, во-вторых, появляется возможность

Руслан Корчагин, кандидат технических наук, заведующий Научно-исследовательским центром государственного управления МИГСУ РАНХиГС, ведущий научный сотрудник лаборатории реформирования государственной службы России РАНХиГС (119571, г. Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: rn.korchagin@migsu.ru

Игорь Панкратов, кандидат экономических наук, научный сотрудник Научно-исследовательского центра государственного управления МИГСУ РАНХиГС (119571, г. Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: iy.pankratov@migsu.ru

Аннотация: На основе зарубежной теоретической базы авторы исследуют возможности и недостатки концепции нового государственного управления (NPM). Предлагаются новые теоретические подходы к изучению ее влияния на государственное управление. Концепция рассматривается в качестве двухуровневой модели, ориентированного графа или конкретной формулы, что позволяет оценить положительные и отрицательные, прямые и косвенные эффекты от ее использования. Развитие данных подходов может представлять серьезный теоретический фундамент для исследования изменений (реформ) государственного управления в условиях Российской Федерации.

Ключевые слова: государство, государственное управление, концепция, реформа, экономическая целесообразность, эффективность.

менять правила при появлении новых требований к производимым услугам.

Мотивация (Incentivization) – усиление экономических и финансовых мотиваторов для акторов государственного управления с целью повышения эффективности использования имеющихся ресурсов (приватизация, частная финансовая инициатива, государственно-частное партнерство, оценка деятельности по результатам, представляющим ценность для потребителей).

На втором уровне NPM располагаются основные составляющие каждой из трех вышеназванных компонент – «...идеи и практики, расширяющие модель NPM и сохраняющие ее поступательное движение и совершенствование...» [Dunleavy, Margetts, Bastow, Tinkler, 2006]. Так как данные элементы в большинстве своем уже нашли свое успешное применение в экономике, бизнесе и теории общественного выбора, на них следует обратить особое внимание – они характеризуют масштабность административной реформы и привносят концептуальную целостность и связанность с компонентами первого уровня (дезагрегацией, конкуренцией и мотивацией).

Результаты анализа элементов «дезагрегации» в странах–родоначальниках NPM вскрывают серьезные недостатки этой концепции, которые и привели, по мнению некоторых ученых [Pollit, 2007], к стагнации данной концепции и даже к обратному движению к предреформенному («до NPM») состоянию. Так «агенсификация», или создание новых органов государственной власти, в действительности доказала свою неэффективность в таких странах, как Великобритания и Новая Зеландия. Стоит отметить, что уже в 2004 г. ОЭСР выступил против подобной фрагментации органов государственной власти: «Создание новых организаций – это «тупиковый» инструмент и не может привести к повышению эффективности государственного управления... быстрое увеличение количества более или менее автономных органов государственной власти создает дополнительные трудности при выполнении скоординированных и совместных действий» [Organisation for Economic Co-operation..., 2004].

Значительно меньше негативных последствий, связанных с элементами второй составляющей NPM («конкуренции»). В основном они связаны с идеями квазирынков и ваучерных схем [Individual Learning Accounts..., 2002], которые исчерпали себя в государственных службах здравоохранения и образования в таких странах, как Италия и Великобритания. В развитии других компонент «конкуренции» наблюдается стагнация.

Компоненты мотивации (incentivization) показывают самый высокий процент все еще развивающихся NPM трендов. Однако такие элементы «мотивации», как возрастающая доля участия частного сектора в предоставлении государственных услуг и частная финансовая инициатива, уже доказали свою неэффективность. Например, в конце 2003 г. после десятка экспериментов, министерство финансов Великобритании запретило частную финансовую инициативу и частно-государственное партнерство в ИТ-проектах органов государственной власти. Так министерство отреагировало на высокие трансферные риски подрядчиков и высокий процент брака в данных проектах [Organisation for Economic Co-operation..., 2004].

Подобные противоречия и неоднозначные результаты воздействия NPM на современное государство привели к жесткой критике новой концепции государственного управления многими исследователями. Были высказаны сомнения относительно оправданности применения методов коммерческого управления в государственном секторе. Противники сближения методов управления в разнонаправленных секторах отмечают, что если коммерческое управление главной своей целью имеет получение прибыли, то государство главным своим ориентиром имеет удовлетворение потребностей граждан, его функционирование направлено на служение обществу, охрану законности и порядка, уменьшение неравенства, повышение благосостояния граждан и т.п. Государство не может исповедовать только экономическую целесообразность и эффективность, оно обязано отвечать на запросы общественных институтов, граждан, избирателей, политических групп. Изначальная функция государства – примирить и уравновесить зачастую

Таблица 1. Двухуровневая модель концепции NPM

Первый уровень	Второй уровень
Дезагрегация	Разделение производства и обеспечение производства общественных благ; создание новых агентств (агенсификация); уменьшение связанности систем; развитие квазигосударственных агентств; сравнительная конкуренция; усовершенствование системы оценки эффективности; совокупные таблицы эффективности органов государственной власти и др.
Конкуренция	Появление квазирынков; потребительские ваучерные схемы; аутсорсинг; обязательный пробный маркетинг; внедрение конкуренции государственных структур за ресурсы; «поляризация» частного и государственного сектора; либерализация товарных рынков; сокращение вмешательства государства в экономику; оценка регулирующего воздействия; общественный контроль и др.
Мотивация	Регулирование «light-touch»; участие рынка капитала в госпроектах; приватизация; мероприятия по предотвращению рентоориентированного поведения; отсутствие профессиональных привилегий; оплата по результатам и эффективности; частная финансовая инициатива; частно-государственное партнерство и др.

противоборствующие ценности: справедливость, эффективность, демократия, равенство и найти баланс между ними.

Для объяснения причины «затухания» и «истощения» концепции NPM в странах – родоначальниках, таких, как США, Великобритания, а также ее ограниченного влияния в других странах, мы предлагаем следующую модель в виде ориентированного графа (**рис. 1**). На схеме показано, что любая новая концепция государственного управления в первую очередь оценивается в отношении прямого эффекта на повышение уровня решения социальных проблем (поток 1).

Возможности граждан при решении социальных проблем (citizen competence) могут в значительной степени определять конечный уровень достигнутого успеха в ходе реформ. Результаты анализа влияния реформ NPM на примере Великобритании и Новой Зеландии свидетельствуют, что такие реформы сильно усложнили организационно-политический уровень (level of institutional and policy complexity) и оказали негативное влияние на возможности граждан участвовать в решении социальных проблем (level of autonomous citizen competence), несмотря на то, что они были призваны улучшить предоставление государственных услуг.

Кроме того, мы можем рассмотреть схему 1 в более формальных терминах: As = F (AR, AO, AX), где A – результаты административной реформы, S – уровень решения социальных проблем, R – уровень прямых изменений политического режима, O – степень участия граждан в проблемных вопросах и X – уровень сложности институциональной и политической структуры. Можно прийти к следующему выражению: $AS = aR - oR - x_1R - x_2R$. Это означает, что изменение в решении социальных проблем (AS) есть разность прямого эффекта от смены режима государственного управления (aR) и промежуточных эффектов: (OR) –отражающего степень участия граждан при принятии управленческих решений; (x_1R) и (x_2R) – влияющих на уровень сложности институциональной и политической структуры как прямым (x_1), так и косвенным способом (x_2).

Таким образом, подход к государственному управлению, как к одному из действующих регуляторов сферы рыночных отношений, приводит к девальвации содержательной основы государственной службы как

Рисунок 1. Отображение прямых и побочных эффектов изменений в режиме государственного управления.

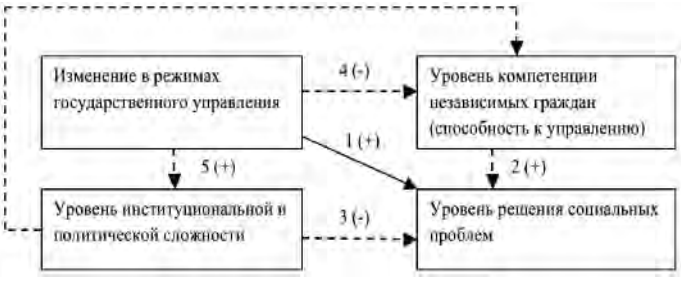


Таблица 2. Базовые элементы концепции NPM и их реализация в России

Характеристики (элементы) НГМ, идентифицируемые большинством исследователей	Реализация элемента реформы в России
Сокращение бюджетных расходов (в том числе числа чиновников, расходов на госуправление и т.д.)	Не является прямой целью реформы, число чиновников, скорее, выросло, как и расходы на госуправление
Приватизация (функций и задач)	Осуществлялась, внешне результаты слабо ощутимы
Улучшение работы с потребителями (система одного окна и др.)	Повсеместно, развитие и внедрение в рамках МФЦ
Децентрализация	Скорее, обратная тенденция к централизации (укрепление вертикали власти)
Разделение производства и обеспечение производства общественных благ	Частично применялось в рамках аутсорсинговой деятельности, развитие системы государственно-частного партнерства
Внедрение конкуренции государственных структур за ресурсы	Частично внедрено в формате Докладов о результатах и основных направлениях деятельности органов исполнительной власти (ДРОНД)
Измерение результативности	Внедрение системы показателей результативности в учреждениях, для регионов (Указы Президента РФ № 825, 607 и др.) и целевых программ
Внешняя контрактация (тендеры)	Внедрение федерального закона № 94-ФЗ
Менеджмент персонала (в вопросах стимулирования)	Отдельные элементы в рамках реформы госслужбы
Потребительские ваучеры	Использовались (родовые сертификаты и др.)
Рост использования информационных технологий	Активно использовались в рамках программы «Электронная Россия», развивались как отдельное направление в рамках Концепции административной реформы
Внедрение оценки регулирующего воздействия (ОРВ)	Отдельные попытки (закон о техническом регулировании), скорее, оценка административных издержек, а не регулирующего воздействия нормативных актов
Разделение правительства на правоустанавливающие, контролирующие органы и структуры по производству услуг	Осуществление в соответствии с Указом Президента РФ № 314
Дебюрократизация и сокращение регуляций	Активное осуществление в рамках второго и частично третьего этапа реформ

института, призванного служить обществу. Использование методов частного менеджмента в государственном управлении, возможно обусловленное некоторой финансово-экономической эффективностью, чревато смещением аксиологических ориентиров и принципов у госслужащих и потерей социальной миссии государственной службы. Общество реагирует на управленческие реформы все с большей убежденностью, что изменения привели «к передаче народного достояния частному сектору и направлению государственного финансирования вместо социальных программ на интересы деловых кругов» [Meier, O'Toole, 2006]. Подобные изменения эмоционального настроя общества понижают уровень доверия к органам власти государства. Для решения таких проблем необходима полномасштабная работа по подключению общества к механизму управления государством. Однако рыночно ориентированные способы государственного управления не предполагают активного привлечения общественных институтов к государственному управлению. По меткому замечанию зарубежных специалистов, при разделении функций рулевого лодки и гребцов про владельца лодки просто забыли [Osborne, Gaebler, 1993].

Реформы государственного управления с применением концепции NPM проводились практически во всех развитых странах и давали различные результаты в зависимости от стартовых условий. Воздействие данного метода на российское государственное управление можно оценить скорее как неудачное (табл. 2).

Провалы в различных направлениях реформирования системы предоставления государственных услуг во многом связаны с институциональными особенностями взаимодействия субъектов производства государственных услуг в Российской Федерации.

Принятая за основу реформирования государственного управления в Российской Федерации концепция NPM в ходе ее апробации в зарубежных странах показала свою неоднозначность для формирования эффективной государственной гражданской службы. Поэтому существуют серьезные риски при реализации направлений реформирования государственного управления в Российской Федерации через призму данной концепции. Возможно, пришло время искать или разработать какие-то другие теоретические концепции реформы государственного управления, за основу которых можно взять, например, модель DEG как прототипа «электронной демократии» или FAST как «модели государства будущего»?

Статья подготовлена в рамках научно-исследовательской работы, проводимой лабораторией реформирования государственной службы России РАНХиГС.

Литература

Pollit C. 2007. The New Public Management: An Overview of Its Current Status,Public Management Review.

Dunleavy P., Margetts, H., Bastow S., Tinkler J. New Public Management Is Dead-Long Live Digital-Era Governance // Journal of Public Administration Research and Theory. 2006. Vol. 16, № 3.

Dunleavy P., Margetts H. The Second Wave of Digital Era Governance // American Political Science Association Conference, 4 September 2010; Washington DC, USA. (Unpublished). URL: http://eprints.lse.ac.uk/27684/ (доступ 30.09.2013 г.).

Hood, Christopher, and B. Guy Peters. 2004. The middle aging of new public management: Into the age of paradox? Journal of Public Administration Research and Theory 14 (3).

Individual Learning Accounts. London: Stationery Office. HC 1235 Session 2002–03. http://www.nao.gov.uk/publications/nao_reports/01-02/01021235.

Manning, Nick. 2000. The new public management and its legacy. World Bank discussion note. http:// www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/debate1.htm (последнееобращение 5.08.2013).

Meier K., O'Toole L. Bureaucracy in a Democratic State. Baltimore, 2006.

Moynihan, Donald P., and Alasdair S. Roberts. 2002. Public service reform and the new security agenda. In Governance and Public Security, ed. Donald P Moynihan and Alasdair S. Roberts.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2004. Modernizing government: The synthesis. Paris: OECD. Paper presented at the thirtieth meeting of the Governance Committee. Written by Alan Matheson.

World Economic Forum. The Future of Government: Lessons Learned from around theWorld, 2011. 52 p. URL:http://www3.weforum.org/docs/EU11/WEF_EU11_FutureofGovernment_Report.pdf (проверено 30.09.2013 г.).

Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector. N.Y., 1993.

REALIZATION POSSIBILITY OF NEW PUBLIC ADMINISTRATION CONCEPT

Ruslan Korchagin, candidate of sciences (techn.) chief of the State administration research center IIPAM RANEPA, senior researcher of the Russian state reforming laboratory of RANEPA (119571, Moscow, Vernadsky pr., 82) E-mail: rn.korchagin@migsu.ru

Igor Pankratov, candidate of science (economy), researcher of the State admiration Research centre IIPAM RANEPA (119571, Moscow, Vernadsky pr., 82). E-mail: iy.pankratov@migsu.ru

Summary: The article deals with the potential and drawbacks of the concept of the new public management on the basis of foreign theoretical fundamentals. New theoretical approaches to study its influence on the state management are considered. The concept is viewed as a double-layer model, oriented section, or specific formula, that allows to evaluate positive and negative, direct and indirect formula of its usage. Development of the given approaches may present a serious theoretical basis to study changes (reforms) of the state management under the conditions of the Russian Federation.

Keywords: state, state management, concept, reform, economic expediency, effectiveness.