ЕКАТЕРИНА ПОСПЕЛОВА, МАРИЯ КАЗАКОВА

Применение концепции New Public Management в России

Наблюдаемые в последние годы негативные тенденции в российской экономике выявили проблемы прежней модели экономического роста и ее неспособность отвечать новым вызовам. Сейчас и правительство, и экспертное сообщество обратились к поиску эффективной модели экономического роста, которая предполагает появление новой технологической базы, кардинальное улучшение делового климата и поддержку среднего и малого бизнеса. В этой связи процесс ее выработки должен быть синхронизирован с корректировкой системы государственного управления, от которой зависит эффективность всех социально-экономических процессов в целом.

Стоит отметить, что проблемы с низкой эффективностью государственного аппарата испытывает не только Россия. Особенностью бюрократического аппарата является экстенсивный рост, который обусловлен ростом государственных функций за счет расширения государственного регулирования и создания новых бюрократических процедур, а также увеличением количества государственных служащих и расходов на содержание госаппарата [Niskanen, 2008. P. 198–203]. Однако с ростом расходов и зарплат производительность труда и эффективность государственных служащих не становятся выше.

Процесс роста бюрократии характерен абсолютно для всех государств, независимо от уровня экономического развития. Поэтому все страны рано или поздно приходят к осознанию необходимости изменения подхода к системе государственного управления. В свою очередь, реформы государственной службы позволяют контролировать рост бюрократического аппарата, повысить эффективность работы, а также структурировать процесс принятия решений в зависимости от приоритетов и направления развития страны в целом.

Реформа государственной службы России разрабатывалась под воздействием общемировой тенденции проведения реформ государственного управления. Страны Организации экономического сотрудничества и развития начали административные реформы еще в 1980-х годах. В их основе лежала концепция New Public Management (NPM), основные принципы которой были использованы при реализации административной реформы в России. В этой связи представляется полезным проанализировать эти принципы, выявить достоинства и недостатки, а также оценить степень целесообразности реализации данной концепции в России в том виде, в котором это делалось в развитых странах.

Концепция New Public Management появилась в ответ на неспособность традиционной модели государственного управления отвечать на новые экономические вызовы, которые сопровождали процессы демократизации, глобализации, либерализации торговли и открытия национальных рынков. Эти процессы выявили противоречие между традиционной бюрократией и рыночной экономикой. Так, традиционная модель государственного управления характеризуется наличием большого количества бюрократических процедур, слиянием админис-

ЕКАТЕРИНА ПОСПЕЛОВА, кандидат политических наук, старший научный сотрудник, пресс-секретарь Института экономической политики имени Е.Т. Гайдара (125009, Москва, Газетный пер., д. 3–5, стр.1). E-mail: pospelova@iep.ru

МАРИЯ КАЗАКОВА, кандидат экономических наук, заместитель заведующего международной лабораторией изучения бюджетной устойчивости направления «Макроэкономика и финансы» Института экономической политики имени Е.Т. Гайдара (125009, Москва, Газетный пер., д. 3-5, стр.1); заведующая лабораторией исследований проблем экономического роста Института прикладных экономических исследований Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: kazakova@iep.ru

Аннотация: Статья посвящена исследованию основных направлений концепции New Public Management, реализуемой в развитых странах и принятой на вооружение в России. Авторы обсуждают основные результаты административных реформ в развитых странах, проводимых на основе данной концепции; выявляют ее достоинства и недостатки и формулируют выводы относительно целесообразности реализации New Public Management в России, а также предложения по возможной корректировке направлений реформ. Данная работа представляется своевременной и актуальной в свете обсуждения способов повышения эффективности деятельности государственного аппарата в России. Ожидается, что результаты исследования найдут широкое применение в процессе реформирования российской государственной службы.

Ключевые слова: бюрократия, государственный аппарат, государственная служба, децентрализация, аутсорсинг, бюджетирование.

тративного и политического процессов, элитарным положением государственных служащих, обусловленным гарантией пожизненного замещения должности, высоким жалованием и предоставлением социальных преференций.

Присутствие большого количества бюрократических процедур и регулирующих функций приводило к ухудшению делового климата и тормозило развитие рынка. Следствием слияния политического управления и бюрократического аппарата являлся рост коррупции. Особое положение чиновников стало причиной отсутствия ответственности государственных служащих за развитие страны в целом. В результате наличия противоречий традиционной модели бюрократии повысились темпы роста затрат на госуправление, произошло увеличение количества государственных служащих.

Новая концепция предполагала повышение качества госуслуг, сокращение затрат на содержание госаппарата, внедрение более эффективных моделей управления и рост производительности труда государственных служащих. Изначально реформы государственного управления по принципам New Public Management разрабатывались только для развитых стран, однако позднее эта концепция была взята на вооружение и развивающимися странами.

Вместе с тем при сохранении соответствия основному вектору менеджеризма правительства при реализации административных реформ приоритеты в различных странах отличались в зависимости от особенностей функционирования публичного управления.

Так, в англосаксонских странах ставка делалась на прозрачность системы государственного управления, совершенствование административных и судебных процедур в целях исключения возможности произвола публичной администрации в отношении частных лиц.

В романо-германских странах весьма развит институт гражданского общества, поэтому при реформировании системы государственного управления были предусмотрены механизмы участия гражданского общества в процессе принятия управленческих решений.

В странах Восточной Европы принципиальным моментом было стремление преодолеть избыточность прямого государственного участия в экономике и социальной сфере. Поэтому ставка делалась на демократизацию и децентрализацию государственного управления.

Рассматривая основные принципы концепции New Public Management можно выделить следующее:

- децентрализация: передача ряда полномочий с федерального уровня на региональный уровень исполнительной власти;
- передача ряда функций по выполнению госуслуг независимым агентствам, государственным корпорациям и ведомствам;
- внедрение системы бюджетирования, ориентированной на результат;
- демократизация: повышение открытости процесса принятия управленческих решений;
- оптимизация: сокращение количества государственных служащих и передача части госуслуг в частный сектор;
- конкуренция: конкурсное замещение должностей, внедрение контрактной системы на государственной службе, которая замещает действующий ранее принцип пожизненной карьеры;
- эффективность: внедрение оценки по результатам. К середине 2000-х годов примерно в 2/3 стран – членов Организации экономического сотрудничества и развития в той или иной степени была внедрена система оплаты труда госслужащих по результатам их деятельности;
- адаптация бюрократии к запросам рынка и гражданского общества, защита интересов частных лиц.

Принципы New Public Management можно разделить на два ключевых направления. Одни исследователи считают, что данная концепция касается структурных преобразований системы государственного управления: реструктуризация управленческих полномочий, децентрализация, сокращение количества служащих, демократизация, повышение эффективности работы государственных служащих, повышение качества предоставляемых государственных услуг; внедрение системы аудита и подотчетности. Также преобразования направлены на сокращение централизованных иерархических структур, что предполагает уменьшение размера государственного сектора [Holmes, Shand, 1995; Aucoin, 1990; Pollitt, 1995; Laffin, Painter, 1995; Minogue, 2001. P. 1–19].

Другие авторы утверждают, что принципы New Public Management предполагают внедрение в систему государственного управления механизмов системы менеджмента, характерной для частного сектора, в целях создания конкурентного рынка. В этой связи бюрократический аппарат выступает в роли посредника между хозяйствующими субъектами при минимальной роли государства в экономической сфере, что обеспечивается передачей части полномочий по предоставлению государственных услуг частному сектору на рыночных условиях [Ferlie, 1996; Thynne, 2003; Pollitt, Bouckaert, 2000; Christensen, Laegreid, 2001].

В соответствии с концепцией New Public Management за государственным аппаратом закреплялась функция формирования общественного заказа для выполнения частным сектором на правах аутсорсинга. Этот подход требовал применения принципиально иного способа бюджетирования, а именно – перехода от бюджетирования по расходам к системе бюджетирования, ориентированной на результат. Поэтому реформа государственного управления включает, в том числе, бюджетную ре-

форму, целью которой было снижение жесткого контроля, расширение финансовой автономии ведомств. Однако грань между бюджетированием, ориентированным на результат, и плановой экономикой достаточно сложно соблюсти.

К примеру, как утверждают Ян Д. Кларк и Гарри Суэйн, бюджетирование, ориентированное на результат, приводит к еще большим искажениям – чрезмерной централизации, жесткому контролю за издержками и результатами [Кларк, Суэйн, 2006]. Особенно эту грань легко перейти странам, имеющим историю плановой экономики.

Нельзя рассматривать мониторинг работы государственных служащих как способ их оценки. Его необходимо рассматривать в качестве инструмента выявления проблем и препятствий на пути реализации целей и задач государственной политики.

Результаты работы государственных служащих и ведомств в целом, с одной стороны, сложно измерить количественными показателями, поэтому любая оценка будет иметь субъективный характер, а, с другой стороны, эффективность и успешность реализации той или иной программы во многом зависит от внешних факторов – экономической конъюнктуры, внешнеполитических процессов, изменения геополитического контекста.

Несмотря на противоречия, которые потенциально может нести система бюджетирования, ориентированная на результат, на бюджетную реформу решились многие развитые страны.

Успешность реформ оценивается экспертами неоднозначно. К примеру, несмотря на то, что Австралии удалось существенно сократить долю государственного сектора, страна столкнулась с проблемой эффективности системы сбора и анализа данных о результатах выполнения поставленных задач, что объясняется несовершенством информационного процесса и уровнем достоверности данных со стороны частных поставщиков услуг государственному аппарату [Carlin, 2003; Mackay, 2004].

Опыт Нидерландов также подтверждает слабую проработанность механизма оценки результатов – отсутствует четкая взаимосвязь между целями, задачами государственной политики, показателями результативности их выполнения и бюджетным процессом. Децентрализация привела к дроблению процесса постановки целей, которые зачастую противоречили друг другу и дублировались. Наличие большого количества экономических агентов, вовлеченных в процесс решения государственных задач (что явилось следствием передачи части полномочий по реализации государственных услуг частному сектору), привело к усложнению переговорного процесса между ними. Система бюджетирования, ориентированного на результат, требует постоянного мониторинга выполнения процесса реализации задач, в целях корректировки курса. При наличии большого количества экономических агентов достаточно сложно осуществлять мониторинг, что делает невозможным процесс синхронизации промежуточных результатов с поставленными задачами [Bestebreur, Klaassen, 2003].

Новая Зеландия также столкнулась с рядом проблем при реализации бюджетной реформы. Во-первых, это касается проблем, связанных с постановкой конечных результатов деятельности государственного сектора и осуществлением мониторинга их достижения. Во-вторых, подотчетность органов государственного управления, а также частных компаний, выполняющих госзаказ, оказалась не столь прозрачной для проведения эффективной бюджетной реформы. Подотчетность включает в себя не только создание достоверных отчетов о финансовых результатах деятельности, соответствующих бюджетным ограничениям и соглашениям о покупках, но и организацию достаточно жесткого внутреннего аудита организаций и внедрение принципов социально-ответственного ведения бизнеса [Schick, 1998].

Специфика социокультурного контекста, особенности институционального и экономического развития страны ограничивают возможности применения управленческих механизмов, разработанных в развитых странах.

Как показывает практика, децентрализация также отразилась на системе бюджетирования по результатам. Процесс постановки целей и задач развития каждого ведомства имел фрагментарный характер. Ответственность за корректность постановки целей ложилась на отдельные ведомства, которым предоставлялась широкая автономия. Поэтому проверить реалистичность и полноту поставленных целей и задач практически невозможно.

Некоторые исследователи призывают рассматривать New Public Management в качестве комплекса мер по реформированию системы государственного управления. Однако не все его компоненты обязательны к реализации [Turner, Hulme, 1997; Manning, 2001], поскольку в силу особенностей государственного и экономического развития стран, реализация некоторых механизмов может иметь противоположный ожидаемому эффект, что демонстрирует попытка внедрения принципов New Public Management в развивающихся странах, к которым относится Россия.

К примеру, некоторые исследователи отмечают, что предоставление большей автономии федеральным государственным служащим может привести к концентрации в их руках большого круга полномочий, что создаст риск централизации принятия решений со стороны федеральных чиновников в ущерб передаче некоторых полномочий общественным организациям [Kaboolian, 1998; Khademia, 1998; Maor, 1999].

Кроме того, механизмы и модели управления частным сектором зачастую сложно применить в системе государственного управления [Flynn, 2002]. Большинство сфер государственной службы и ад-

министрирования имеют различные политические, этические, конституционные и социальные аспекты, что является принципиальным отличием от частного сектора, основной целью которого является извлечение прибыли [Pollitt, 1990; Armstrong, 1998]. Кроме того, система государственного управления в силу политической специфики не обладает тем объемом свободы, который свойственен системе менеджмента в частном секторе [Cheung, Lee, 1995]. К примеру, в условиях кризиса частные компании зачастую прибегают к оптимизации кадровых ресурсов, что недопустимо в системе государственного управления, особенно в условиях кризиса.

Более того, эффективность введения контрактной системы весьма сомнительна, поскольку зачастую контракты государственных служащих имеют секретный характер и ни о какой прозрачности процесса принятия решений и их выполнения речи идти не может [Hughes, 2003].

Процесс децентрализации привел к фрагментарности принятия управленческих решений, «размытости» долгосрочных приоритетов развития страны, отсутствию координации процесса взаимодействия между ведомствами и затруднению оценки эффективности работы. Для преодоления этого противоречия ряд стран в середине 1990-х годов стали разрабатывать реформы стратегического управления государством. Их внедрение призвано преодолеть противоречие, заложенное концепцией New Public Management. Россия в последние годы также активно пытается перенять практику внедрения системы стратегического управления. Ее суть заключается в определении приоритетов и направлений развития страны, на основе долгосрочных социально-экономических прогнозов. Фактически стратегическое планирование задает основные параметры развития страны в целом.

В целом применение стратегического планирования позволяет не только повысить согласованность целей с ресурсами и обосновать финансовое обеспечение проектов и программ, но и систематизирует постановку задач перед государственными служащими, а также упрощает процедуру оценки эффективности их работы и вклада в достижение стратегических целей, что делает бюджетную политику и экономическое развитие страны более предсказуемыми для бизнеса и общества.

Литература

Кларк Д.Я., Суэйн Г. Внедрение принципов управления по результатам в секторе государственного управления: граница между реальным и сюрреальным (Предложения по проведению административной реформы в Канаде). – М.: Экономическая политика. 2006. №3.

Armstrong A. A comparative analysis: New public management – the way ahead // Aust. J. Public Admin. 1998.

Aucoin P. Administrative reform in public management: Paradigms, principles, paradoxes and pendulums // Governance. 1990. №3.

Bestebreur T., Klaassen H. New public budgeting in the Netherlands. Local and national efforts: a critical appraisal // Paper for the 2003 annual EGPA conference in Oeiras. 2003.

Carlin T.M. Performance and Transparency: Are Australia's «Leading Edge» Systems Really Working?

Mackay K. Two Generations of Performance Evaluation and Management System in Australia» // ECD Working Paper Series. 2004. №11.

Cheung A., Lee J.C.Y. Public Sector Reform in Hong Kong: Key Concepts, Progress-To-Date and Future Directions / Chinese University Press. Hong Kong.

Christensen T., Laegreid P. New public management: The effect of contractualism and devolution on political control // Public Manage. Rev. 2001. №3.

Ferlie E., Pettigrew A., Ashburner L., Fitzgerald L. The New Public Management in Action – Oxford: Oxford University Press, 1996.

Flynn N. Explaining New Public Management: The Importance of Context. In: New Public Management: Current Trends and Future Prospects – London: Routledge, 2002.

Holmes M., Shand D. Management reform: Some practitioner perspectives on the past ten years // Governance. 1995. №8.

Hughes O.E. Public Management and Administration // Palgrave Macmillan. New York, 2003.

Kaboolian L. The new public management: Challenging the boundaries of the management vs. administration debate // Public Administration Review. 1998. №58.

Khademian A.M. What do we want public managers to be: Comparing reforms // Public Administration Review. 1998. №58.

Laffin M., Painter M. Reform and Reversal – Melbourne: Macmillan, 1995.

Maor M. The paradox of managerialism // Public Administration Review. 1999. №59.

Minogue M. The Internationalization of New Public Management. In: The Internationalization of Public Management: Reinventing the Third World State – Northampton: Edward Elgar Publishing, 2001.

Niskanen W.A. Reflections of a Political Economist: 1. Selected Articles on Government Policies and Political Processes Cato Institute – Washington. 2008.

Outsourcing in Government: The Path to Transformation. Accenture. June 2002.

Pollitt C., Bouckaert G. Public Management Reform: A Comparative Analysis – New York: Oxford University Press, 2000.

Pollitt C. Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience – Cambridge: Basil Blackwell, 1990.

Pollitt C. Justification by works or by faith: Evaluating the new public management // Evaluation. 1995. №1.

Schick A. Why most developing countries should not try New Zealand's reforms // World Bank Research Observer. 1998. №13.

Thynne I. Making sense of public management reform: Driver and supporters in comparative perspective // Public Management Review. 2003. №5.

Turner M., Hulme D. Governance, Administration and Development: Making the State Work – West Hartford: Kumarian Press, 1997.

Manning N. The legacy of the new public management in developing countries // International Review of Administrative Sciences, 2001. №67.

APPLICATION OF THE NEW PUBLIC MANAGEMENT CONCEPT IN RUSSIA

EKATERINA POSPELOVA, Candidate of Political Sciences, Senior research fellow, Press secretary of the Gaidar Institute for Economic Policy (125009, Moscow, Gazetnyi per., 3-5, bldg. 1). E-mail: pospelova@iep.ru.
MARIA KAZAKOVA, Candidate of Economic Sciences, Deputy Head of International Laboratory for Fiscal Sustainability Studies, Scientific Direction «Macroeconomics and Finance» of the Gaidar Institute for Economic Policy (125009, Moscow, Gazetnyi per., 3-5, bldg. 1); Head of Laboratory for Problems of Economic Growth Studies, Institute for Applied Economic Studies of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (119571, Moscow, Vernadskogo prosp., 82). E-mail: kazakova@iep.ru.

Summary: This article considers investigation of the main directions of the New Public Management concept implemented in developed countries and adopted in Russia. The authors discuss the main results of administrative reforms realized on the basis of this concept in developed countries, as well as identify advantages and disadvantages of the New Public Management concept and draw conclusions about the advisability of the New Public Management concept implementation in Russia. The authors also make suggestions for possible adjustment of the reform direction. This study seems to be up – to - date and relevant in the light of discussing the ways of improving the state apparatus efficiency in Russia. The research results are expected to be widely used in the Russian public administration reform.
Keywords: bureaucracy, state apparatus, public administration, decentralization, outsourcing, budgeting.

References

Klark D.Ia., Suein G. Vnedrenie printsipov upravleniia po rezul'tatam v sektore gosudarstvennogo upravleniia: granitsa mezhdu real'nym i siurreal'nym (Predlozheniia po provedeniiu administrativnoi reformy v Kanade). [Implementation of the result-based management principles in public management sector: a border between real and surreal (Proposals for administrative reform realization in Canada] – M. Ekonomicheskaia politika. 2006. №3.

Armstrong A. A comparative analysis: New public management – the way ahead // Aust. J. Public Admin. 1998.

Aucoin P. Administrative reform in public management: Paradigms, principles, paradoxes and pendulums // Governance. 1990. №3.

Bestebreur T., Klaassen H. New public budgeting in the Netherlands. Local and national efforts: a critical appraisal // Paper for the 2003 annual EGPA conference in Oeiras. 2003.

Carlin T.M. Performance and Transparency: Are Australia's «Leading Edge» Systems Really Working?

Mackay K. Two Generations of Performance Evaluation and Management System in Australia» // ECD Working Paper Series. 2004. №11.

Cheung A., Lee J.C.Y. Public Sector Reform in Hong Kong: Key Concepts, Progress-To-Date and Future Directions/ Chinese University Press. Hong Kong.

Christensen T., Laegreid P. New public management: The effect of contractualism and devolution on political control // Public Manage. Rev. 2001. №3.

Ferlie E., Pettigrew A., Ashburner L., Fitzgerald L. The New Public Management in Action – Oxford: Oxford University Press, 1996.

Flynn N. Explaining New Public Management: The Importance of Context. In: New Public Management: Current Trends and Future Prospects – London: Routledge, 2002.

Holmes M., Shand D. Management reform: Some practitioner perspectives on the past ten years // Governance. 1995. №8.

Hughes O.E. Public Management and Administration // Palgrave Macmillan. New York, 2003.

Kaboolian L. The new public management: Challenging the boundaries of the management vs. administration debate // Public Administration Review. 1998. №58.

Khademian A.M. What do we want public managers to be: Comparing reforms // Public Administration Review. 1998. №58.

Laffin M., Painter M. Reform and Reversal – Melbourne: Macmillan, 1995.

Maor M. The paradox of managerialism // Public Administration Review. 1999. №59.

Minogue M. The Internationalization of New Public Management. In: The Internationalization of Public Management: Reinventing the Third World State – Northampton: Edward Elgar Publishing, 2001.

Niskanen W.A. Reflections of a Political Economist: 1. Selected Articles on Government Policies and Political Processes Cato Institute – Washington. 2008.

Outsourcing in Government: The Path to Transformation. Accenture. June 2002.

Pollitt C., Bouckaert G. Public Management Reform: A Comparative Analysis – New York: Oxford University Press, 2000.

Pollitt C. Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience – Cambridge: Basil Blackwell, 1990.

Pollitt C. Justification by works or by faith: Evaluating the new public management // Evaluation. 1995. №1.

Schick A. Why most developing countries should not try New Zealand's reforms // World Bank Research Observer. 1998. №13.

Thynne I. Making sense of public management reform: Driver and supporters in comparative perspective // Public Management Review. 2003. №5.

Turner M., Hulme D. Governance, Administration and Development: Making the State Work – West Hartford: Kumarian Press, 1997.

Manning N. The legacy of the new public management in developing countries // International Review of Administrative Sciences, 2001. №67.