Ушаков Е.В.

Второе поколение государственно-административных реформ: новые подходы в государственном управлении

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы при
Президенте Российской Федерации
(Россия, Санкт-Петербург)*

doi: 10.18411/lj-08-2020-78

idsp: ljjournal-08-2020-78

Аннотация

В статье рассматривается подход, который пришел на смену парадигме нового государственного управления. Его также называют вторым поколением реформ. Задачи данной серии реформ состоят в исправлении негативных следствий, порожденных НГМ. Одно из главных направлений нового этапа инноваций – скоординированное правительство. Однако опыт внедрения этой модели пока остается недостаточно изученным.

Ключевые слова: Новое государственное управление (НГМ), административные реформы, побочные эффекты административных реформ, скоординированное правительство, методология управления

Abstract

The article discusses the approach that replaced the paradigm of the new public administration. It is also called the second generation of reforms. The tasks of this stage of reforms are to correct the negative consequences generated by NPM. One of the main directions of the new phase of innovations is joined-up government. However, the experience of implementing this model is still insufficiently studied.

Keywords: New Public Management (NPM), administrative reforms, side effects of administrative reforms, joined-up government, governance methodology

В последние десятилетия XX века в государственном управлении развитых стран широкое распространение получила модель нового государственного менеджмента (New Public Management, NPM). Это понятие предложил в 1991 г. британский ученый Кристофер Худ.

Среди основных черт новой концепции политико-административного управления следует назвать такие, как внедрение методов менеджмента из частного сектора, повышение контроля в области измерения производительности и достижения результатов, сокращение объема государственного регулирования, расширение контрактной системы в работе правительств с поставщиками, разукрупнение правительственных учреждений др.

За 90-е годы модель «нового государственного менеджмента» приобрела чрезвычайную популярность в западном мире и даже в некоторых развивающихся странах. Реформы государственного управления на основе принципов NPM (в том или иной мере) проводились в ряде государств, среди которых в первую очередь надо назвать такие англоязычные страны, как Великобритания, Новая Зеландия и Канада; а среди европейских стран – Нидерланды и Данию. Особенно радикальными были реформы в Новой Зеландии.

Европейские страны тоже включились в исследования и практические действия в области этой новой доктрины. Однако государства на европейском континенте вовлекались в эту концепцию в разной степени. Например, Германия довольно поздно стала откликаться на идеи NPM (лишь с конца 90-х годов). Германию тоже стала тревожить проблема экономии расходов на государственный аппарат (особенно из-за высоких издержек объединения страны), однако она выбрала свой вариант реформ под

названием «Модель нового руководства» («New Steering Model»), ориентируясь при этом на опыт Нидерландов.

Новое государственное управление стало широким движением, охватывающим круги и ученых, и практиков управления. Однако уже с самого начала появления термина «новое государственное управление» исследователи отмечали, что эта система представлений не является теорией в строгом смысле слова и не имеет научного обоснования. Этот подход много критиковали как с академической точки зрения, так и с точки зрения его практических результатов.

В идейно-теоретическом плане подход NPM критиковали за то, что он 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 аспекты государственного управления.

Концепция нового государственного управления принесла много противоречивых эффектов. Среди них можно отметить такие, как: утрата правительственного контроля за деятельностью партнеров, работающих в формате аутсорсинга, ухудшение качества публичных услуг, снижение социального статуса государственных служащих, размывание традиционных ценностей государственной службы и др.

Практическое внедрение NPM порождало неожиданные следствия и новые проблемы. К примеру, в новых условиях многим федеральным агентствам стало труднее работать из-за возросшей сложности, контрактная система часто не приводила к ожидаемому повышению эффективности и экономии, правительство утрачивало контроль над деятельностью своих подрядчиков.

С начала XXI века постепенно формируется новое поле науки и практики публичного управления, которое называют «эпохой пост-NPM». Задачи новой эпохи состоят в возвращении и усилении государственных ресурсов, улучшении связей между различными правительственными ведомствами, создании партнерств между государством и гражданским обществом.

Эту парадигму называют также «вторым поколением реформ» [1]. Страны, в которых началась эта серия изменений, – в основном англоязычные, однако здесь также следует назвать Финляндию и Сингапур.

Одной из альтернатив новому государственному управлению в эпоху «пост-NPM» стало так называемое «скоординированное правительство» (joined-up government). Этот термин появился в 90-е годы XX в. в Великобритании во время правления неолейбористов во главе с Т. Блэром. Данный подход известен под разными названиями; например, в Австралии его называют «правительство-как-целое» (Whole-of-Government), а в Канаде – «горизонтальное правительство» [2].

Скоординированное правительство представляет собой широкую совокупность подходов и не имеет единого определения. Например, его интерпретируют как стремление достичь горизонтально и вертикально скоординированной деятельности правительства. Основная идея этой модели управления состоит в том, чтобы преодолеть фрагментарность и суженный традиционный способ решения социальных проблем, характерный для функционально ограниченных и разобщенных департаментов. Нередко этот подход называют радикально новым средством организации правительственной деятельности (причем не ограничиваемой рамками только правительственных учреждений, но выстраивающей также связи с частным и некоммерческим секторами) [3].

Реформы по типу скоординированного правительства нацелены прежде всего на решение ряда острых социальных проблем и достижения нового уровня качества общественных услуг. Это касается, например, таких областей, как бедность,

социальное исключение, социальная помощь детям, образование, здравоохранение и др.

Скоординированное правительство связано с такими характеристиками, как сотрудничество, обмен информацией, согласование взаимодействий, совместное обсуждение проблем и путей их решения и т.п.

Тем не менее, при высоких ожиданиях результатов нового способа организации систем обеспечения в различных сферах публичной политики, результаты внедрения этой модели являются пока неопределенными. Имеется немало разрозненных аналитических исследований, посвященных тем или иным аспектам скоординированного правительства. Однако удовлетворительной базы свидетельств, оценивающих данный подход, пока не создано, в том числе не хватает систематических обзоров на эту тему [4].

Опыт второго поколения реформ остается до сих пор недостаточно исследованным по ряду причин. Одна из причин этого состоит в том, что в следующем десятилетии (2010-2020) на первый план вышли новые проблемы, наступила всеобщая «эпоха экономии». В Великобритании, кроме того, в последнее время все затмила повестка Brexit.

Таким образом, крайне полезным было бы систематическое изучение моделей второго поколения реформ, в том числе для рационального использования тех или иных компонентов этих реформ в нашей стране.

1. Halligan J., Buick F., O'Flynn J. Experiments with joined-up, horizontal and whole-of-government in Anglophone countries // International Handbook on Civil Service Systems / A. Massey (ed.). UK: Edward Elgar, 2011. – Pp. 74-99.
2. Christensen T., Lægreid P. The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform // Public Administration Review. 2007, 67, pp. 1059–1066.
3. Kernaghan K. Moving towards integrated public governance: improving service delivery through community engagement // International Review of Administrative Sciences, 2009, 75(2), pp. 239–54.
4. Carey G., Crammond B. What Works in Joined-Up Government? An Evidence Synthesis // International Journal of Public Administration, 2015, 38, pp. 1020 – 1029.

Ушаков Е.В.

Риски электронного правительства

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы при
Президенте Российской Федерации
(Россия, Санкт-Петербург)*

doi: 10.18411/lj-08-2020-79

idsp: ljjournal-08-2020-79

Аннотация

На электронное правительство возлагают большие надежды по повышению эффективности публичного управления и улучшению состоянию демократии. Однако на сегодняшний день опыт внедрения е-правительства противоречив. В статье обсуждаются возможные риски использования техник е-правительства. Делается вывод о том, что электронное правительство находится еще в начале пути и требует многих технических и социально-политических корректировок.

Ключевые слова: электронное правительство, эффективность работы правительства, разработки в области электронного правительства, электронная демократия, опасности электронного правительства