

УДК 351

ВАЙНЮС СМАЛЬСКИС, ГЕДИМИНАС БУБНИС

НОВЫЙ ПУБЛИЧНЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ И МОДЕРНИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ

Анализируется модернизация публичного (государственного) управления и основные направления реформ в странах Запада.

In this article modernisation of public management and general trends of reforms in Western countries are analyzed.

Неэффективность традиционного публичного администрирования и поиски новых ценностей управления. Экономические кризисы 1970 – 1980 гг. (рост цен на нефть, уменьшение поступлений в бюджет и др.) подорвали доверие общественности Запада к модели традиционного бюрократического публичного администрирования. Начались поиски путей создания более действенной модели публичного администрирования, более эффективного использования источников энергии. Еще в 1974 г. известнейший исследователь публичной политики и администрирования В. Остром писал, что традиционная бюрократическая модель публичного администрирования неэффективна по следующим причинам:

- расширяясь, она плохо реагирует на новые достаточно разнообразные потребности общества;
- расходы деятельности публичного сектора тяжелым бременем ложатся на все общество (его члены – потребители публичных услуг);
- традиционные структуры публичного сектора лишь пытаются сгладить остроту возникающих проблем, но не способны их решить. В. Остром предлагал учиться эффективности управления у организаций бизнеса. Он утверждал, что бюрократическая модель управления менее эффективна, по сравнению с менеджментом бизнеса [8].

Правительства многих стран Запада, борясь с последствиями экономического и социального кризиса, искали пути повышения действенности общественного сектора. Были предприняты попытки создания таких систем управления, которые смогли бы лучше приспособиться к быстро изменяющейся внешней среде. Руководителям организаций предоставлялась большая свобода действий в управлении персоналом, использовании публичных ресурсов и других областях. Этот процесс можно оценивать как переход от традиционных бюрократических к новым современным ценностям публичного управления. Их сравнение представлено на рисунке.

Многие исследователи, анализируя причины реформ публичного сектора и их ход в англосакских и других странах Европы, заметили две тенденции. Первая – повышение действенности публичного сектора для удовлетворения потребностей общества в сфере публичных услуг. Вторая – демократизация публичного

администрирования с укреплением демократических либеральных ценностей [6, с. 57–62]. Но ход модернизации публичного управления в мире (особенно в некоторых недемократических странах Юго-Восточной Азии) заставляет уточнить суждение об общемировых тенденциях демократизации публичного управления. В странах Западной и Центральной Европы реформы модернизации управления могут быть связаны с общей тенденцией демократизации. Недемократические страны Юго-Восточной Азии: коммунистический Китай, авторитарный Сингапур, нестабильный из-за постоянных военных переворотов и других политических дрязг Таианд и другие страны, прекрасно сочетают (особенно в сфере публичных услуг) элементы модернизации управления (приватизацию публичных услуг, принцип “единого окна” и внедрение принципов качества менеджмента (TQM) в публичном секторе и т.д.) с недемократическим строем государств. Во многих авторитарных государствах в сфере публичных услуг успешно внедряется принцип “единого окна”, деятельность публичного сектора ориентируется на результативность и др. Отчасти можно утверждать, что в публичном секторе большинства демократических и недемократических стран за последние десятилетия укрепились экономические ценности – эффективность и действенность. Можно сделать вывод, что модернизация публичного управления связана не с демократизацией, а с общими тенденциями глобализации.

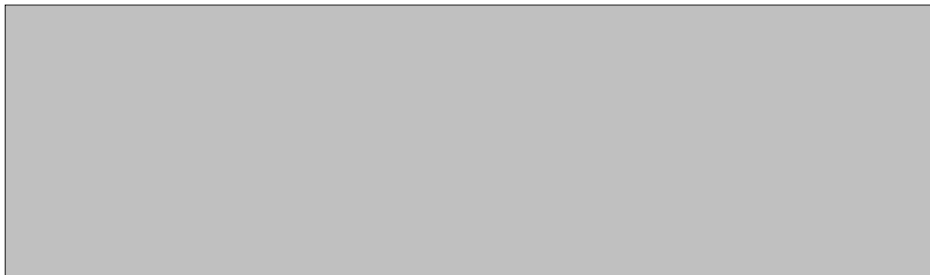


Рисунок. Традиционные и новейшие ценности публичного администрирования

Процессы модернизации и повышения эффективности публичного управления. В англосакских странах в процессе повышения эффективности публичного сектора, особенно в сфере предоставления публичных услуг, были созданы организации – *quango*. Это подразделения исполнительной власти, переведенные в статус агентств. Работники организации *quango* не являются государственными служащими и не были таковыми, они не имеют зарплат и социальных гарантий государственных служащих. Они работают по договору. Руководители *quango* ответственны за работников и за их деятельность, они автономны в установлении им зарплаты, в заключении с ними контрактов, в установлении структуры этактов. Так, в Великобритании руководители *quango*, устанавливая зарплаты работникам, руководствуются не категорией или шкалой квалификационных классов работников, а результатами их труда, ориентированными на механизмы рынка. Приватизированные или полуправительственные структуры

могут предоставлять услуги дешевле и эффективнее, чем раньше это делали правительственные структуры. Департаменты исполнительной власти заключают договоры (контракты) с агентствами *quango*. В договорах устанавливаются цели и задачи деятельности агентств, параметры оценки качества, а также финансовая эффективность агентств. Как отмечалось, деятельность *quango* финансируется из бюджета. Правительственные институции Великобритании заключают договоры с более чем 100 такими агентствами, пользуются услугами частных услугодателей. Зарождается конкуренция между частными услугодателями и, как следствие, сами услуги должны стать качественнее и дешевле [2, с. 35–57].

Осуществленная модернизация публичного администрирования частично была предопределена слиянием затрат и результатов, децентрализацией бюджета и осуществлением нулевого бюджета. Создание запрограммированного бюджета гарантировало лучшее распределение средств. Бюджет можно было планировать более чем на год. Предполагалось, что запрограммированный бюджет более прозрачен, он показывает, достигнуты ли цели и сколько для этого затрачено средств.

Исследователи нового публичного менеджмента (далее – НПМ) Ф. Насхолд и К. фон Оттер установили основные процессы модернизации публичного управления:

- разделение функций клиента (получателя услуг) и услугодателя;
- заключение контрактов на предоставление публичных услуг;
- ориентация на результаты деятельности;
- гибкая система оплаты и условий труда;
- ввод элементов рынка и квазирынка в публичное администрирование;
- ориентация деятельности на клиента;
- создание стандартов предоставления услуг [7].

Создавались системы управления публичного сектора, ориентированные на результаты. Представленная в США методика оценки результатов была более консервативной, чем в других англосакских странах. Новая Зеландия и Великобритания, первыми начавшие реформы НПМ, таких стандартов в первый год реформы не вводили. Поэтому руководители агентств, работающие по контракту для нужд правительства, получали премии, если достигали намеченных результатов, но если результаты были недостаточно высокими (не были созданы стандарты измерения этого качества), то их увольняли.

Публичное администрирование, опирающееся на принципы рынка, должно ориентироваться на потребителя публичного сектора, правительственные агентства должны смотреть на организации и граждан, с которыми контактуют, как на уважаемых и ценимых потребителей. Логика реагирования на запросы потребителей не является сложной. В области предоставления услуг и частного агентство, и организация публичного сектора, действующая по принципам рынка, стараются повышать эффективность деятельности и бороться за потребителя. В практике НПМ “...существует определенная разница между потребителем и гражданином”. Бывший вице-президент США А. Гор (A. Gore), который в администрации Б. Клинтона отвечал за модернизацию публичного администрирования, заметил, что любой гражданин может свободно участвовать

в процессе принятия решений, потребитель обязан оплатить конкретные услуги, предоставляемые публичными службами. А. Гор говорил, что все американцы – граждане, большинство из которых являются потребителями услуг. В демократическом процессе одинаково ценимы и граждане, и потребители. При этом граждане при голосовании редко могут оказывать влияние на публичные институции, которые ответственны за качественные услуги в сфере образования, здравоохранения, социальной сфере и пр. [4, с. 1–10].

Согласно принципам “новейшего публичного менеджмента” структуры публичного администрирования должны быть децентрализованы. По мнению сторонников НПМ, принципы традиционного централизованного управления в области финансов, публичных закупок, устройства на работу, аудита и т. д. не могут быть адаптированы в публичное администрирование, ориентированное на результативность. Конкуренция между потребителями общественных услуг, надежды и чаяния потребителей, ответственность за результаты руководства – предоставляют руководителям публичных учреждений возможность лучше использовать квалификацию и компетенцию своих работников. Процесс публичного администрирования должен происходить в рамках данного бюджета (на основе заработанных средств) [9, с. 28–46].

В области управления персоналом работники поощряются к проявлению инициативы и творчества, чтобы лучше служить потребителям и достигать лучших результатов труда. Очень важен аспект поощрения творчества работников при работе в команде. В традиционных иерархических организациях публичного сектора преобладают волонтаристские, автократические решения. В среде модернизированных публичных организаций в дискуссиях между руководителями и подчиненными рождаются эффективные решения. Руководители, желая улучшить деятельность публичных организаций, обязаны освободиться от бюрократических “объятий”. Политики не должны сковывать творческую инициативу руководителей агентств публичного сектора.

В условиях НПМ руководители публичных организаций должны обладать умением согласовывать мнения членов организаций, искать согласованности в реализации решений. Руководитель обязан быть коммуникабельным и откровенным (“прозрачным”) в дискуссиях с гражданами и их объединениями, а также уметь представлять всех граждан (особенно в тех местностях, где действует государство и публичное учреждение), а не только группы интересов. Руководитель современной организации публичного сектора должен быть образцом деловой этики для всех работников и прислушиваться к мнению подчиненных. Диалог между членами публичной организации, гражданами и членами организации должен создать условия расширения проявления гражданской активности. Сотрудничество групп граждан и организаций публичного сектора, согласованность мнений может также способствовать принятию решений, удовлетворяющих различные группы граждан [Там само, с. 28–46].

В странах, осуществляющих реформы НПМ, организации публичного сектора при реализации поставленных целей, осуществляют их продолжительное время. Постоянно изменяющаяся внешняя среда заставляет организации

совершенствовать поставленные задачи и цели, искать новые пути их достижения. В традиционной модели иерархического публичного администрирования задачи и осуществляемые цели определены в конкретном правовом акте. Его осуществление не оставляет возможности для последующей коррекции, и необходимо ждать принятия следующего, измененного правового акта. Организации модернизированного публичного сектора стремятся не к *status quo* (стабильному положению), но учитывают постоянно просходящие изменения во внешней и внутренней среде организации. В традиционном публичном администрировании управление осуществляется императивно (с помощью приказов), а в модели НПМ – интерактивно (в сотрудничестве между членами организации в поисках наилучшего решения).

Умеренные реформы публичного управления. Не во всех странах реформы публичного сектора могут быть “втиснуты” в строгие рамки англосакских реформ. Правы те исследователи, которые полагают, что часть государств континентальной Европы осуществляет реформы модернизации публичного управления, учитывая особенности развития истории, культуры, права страны и регионов. Все эти реформы связаны с НПМ, но применяются лишь определенные, конкретные его фрагменты (части реформы). Происходит сближение принципов модели традиционного публичного администрирования и части принципов “новейшего публичного менеджмента”.

В странах континентальной Европы (особенно скандинавских) при реформировании публичного сектора более всего выделяют аспекты участия граждан и децентрализации. Реформы в этих странах идут последовательно. Преобладает прагматичный и осторожный взгляд на методы менеджмента бизнеса в публичном секторе. В Голландии продолжительное время осуществлялись структурные реформы старых (традиционных) институций публичного сектора. Их целью было создание новой институционной инфраструктуры публичного сектора, и лишь в последние десять лет в этой стране был замечен подъем реформы НПМ [10, с. 609–632]. Германия же, будучи одним из консервативных (традиционно бюрократическая модель) государств, большой акцент делает на совершенствовании законодательства в модернизации публичного сектора. Это федеративное государство отдает приоритет децентрализации управления, поддерживает инициативу реформ “снизу”. Самые радикальные и близкие к англосакскому варианту реформы были осуществлены не федеральным правительством, а на юге Германии – в земле Баден-Вюртемберг.

Можно выделить следующие типы умеренных (частичных) реформ публичного администрирования:

– структурно-функциональные реформы, когда реформируются организационные структуры и институции. Это могут быть территориальные реформы или реформы в масштабе всей страны, когда происходит корректирование целей и направлений деятельности институций публичного сектора. Может быть изменена юридическая зависимость разных организаций публичного сектора;

– реформы децентрализации (деконцентрации), цель которых – предоставление больших полномочий локальной власти (самоуправление) [5, с. 9–25].

К умеренным реформам отчасти можно отнести и системные реформы, когда реформы системы публичного администрирования вызывают изменения политической системы (например, переход от авторитарного управления к демократии). Здесь более заметны радикальные изменения в политической сфере, а не в административной. Указанные реформы, благодаря которым трансформируется политическая система, совсем не обязательно связывать с внедрением основных принципов “новейшего публичного менеджмента” в публичный сектор. Например, большинство стран Центральной Европы при переходе от коммунистической системы к демократической копировали традиционные модели публичного администрирования старых государств континентальной Западной Европы и перманентно вводили принципы “новейшего публичного менеджмента” (приватизацию, децентрализацию управления и т. д.).

Эти принципы модернизации публичного управления связаны с тем, что на первое место выдвигаются принципы общественной власти и превентивной власти при частичном ограничении внедрения принципов менеджмента бизнеса. Децентрализованное управление предоставляет больше полномочий самоуправления [1, с. 218–219]. Самоуправление, а не центральная власть, становится основной формой власти, создающей условия для участия жителей в подготовке проектов решений, организует опросы, собрания, обсуждение петиций, поддержку других форм гражданских инициатив, вовлечения неправительственных организаций в процесс предоставления публичных услуг.

Критика НПМ. Точное формулирование и осуществление целей, заимствованных из частного сектора, как показала практика, очень трудно адаптируются в публичном секторе. Различается и философия деятельности этих секторов: цель деятельности частного сектора – доход, а цель институции публичного сектора – предоставление публичных благ, их реализация. Критики НПМ скептически смотрят на “узко” пропагандируемый подъем эффективности публичного сектора (основной критерий). Внедрение установок экономической эффективности в публичном секторе нивелирует этические принципы и нормативные принципы ответственности организаций перед общественностью [9, с. 28–46].

Консервативные исследователи административного права утверждают, что потребители услуг являются субъектами права и имеют юридические права и обязанности, а также предоставляемые конституцией свободы. Поэтому сталкивать определения *гражданина* и *потребителя* не стоило бы. Например, трудно представить себе, чтобы администрации государств Европы поддерживали потребительские установки в контексте прозападного модернизма. Все развитие континентальной Европы зиждется на гражданственности и гражданине, который не является клиентом или потребителем, но которому предоставлено право защищать свои права в отношениях с публичной властью (администрацией). Для этого учреждены административные суды [3, с. 39–56].

Можно также утверждать, что в современном государстве политическая (административная) и экономическая системы отчасти отделены друг от друга. По одну сторону находится гражданин политического общества, по другую –

потребитель, т. е. фактический или потенциальный участник рынка спроса. Частично можно подтвердить, что и роль гражданина может быть дифференцирована: налогоплательщик, студент, бизнесмен, подозреваемый и т. д. Каждый из слоев общества имеет свои гражданские права и обязанности, независимо, отличается как потребитель своим финансовым положением.

В условиях мирового финансового кризиса перманентно складывается взгляд на частные публичные услуги и внедрение методов менеджмента бизнеса. О частных публичных услугах чаще всего отзываются критически. Так, утверждают, что есть существенная разница между тем, когда экономические свободы и права гражданин реализует в качестве субъекта публичного администрирования, и тем, когда это делает частный сектор. Парадоксально, но в контексте НПИМ права и свободы каждого гражданина не предоставляют гражданам одинаковых возможностей ими пользоваться. Как уже отмечалось, частные субъекты, предоставляющие услуги на коммерческой основе, превращают гражданина – получателя основных конституционных прав в потребителя, т. е. его отношения с публичной администрацией переносят из административного права в сферу, регулируемую частным правом. Частному субъекту выгоднее предоставлять услуги подороже [3, с. 39–56]. Бесплатные услуги в сферах образования и др. превращаются в дорого оплачиваемые услуги, равноправие и всеобщность пользования услугами трансформируются в социальное неравенство и социальные различия, они становятся привилегией избранных, особенно в условиях экономического кризиса.

Интеграция стран Европы и надзор над административными реформами.

Интеграция стран Европы является интегральной частью процесса глобализации. Европейский Союз (ЕС) уничтожил торговые барьеры, ограничил политику регулирования социально-экономической сферы стран – членов ЕС. Расширение европейских административных структур в большинстве стран – членов и кандидатов в члены ЕС вызвало определенное недовольство. Страны-кандидаты должны были признать факт существования европейской администрации (структур Еврокомиссии) и осуществлять внутренние реформы, приспособив управление своими институтами к общим требованиям ЕС. Однако при надзоре со стороны европейских институций реформы национальных институций стран-кандидатов были быстро осуществлены благодаря стремлению лучше использовать помощь ЕС и экономический потенциал старейших стран Европы. В ходе реформ всегда особо выделялись преимущества региональной политики (децентрализация публичного администрирования, расширение возможностей для мелкого и среднего бизнеса и др.) [5, с. 9–25].

Часто возникали дискуссии об опасностях для национальных государств (членов ЕС), будто бы иницилируемых Еврокомиссией и подвластными ей различными европейскими административными комиссиями. Но один из новейших примеров – создание Валютного союза (введение евро в качестве валютной единицы ЕС в большинстве стран Евросоюза) – показывает, что расширение единого монетарного пространства встретило все возрастающую

поддержку жителей ЕС. С укреплением тесных интеграционных процессов между жителями ЕС возникла потребность лучшей и более эффективной работы европейских административных структур.

Процессы евроинтеграции создают условия децентрализации государственного управления, участия граждан в принятии решений локальной власти, консультаций с жителями, более “прозрачного” предоставления услуг и др. Эти тенденции могут быть отнесены к умеренному варианту НПМ, который теперь называют “public governance”. Это новая тенденция модернизации публичного управления, которая повысит ответственность властных учреждений перед гражданами.

Литература:

1. *Дворак Я.* Коо-участие государства и граждан в сфере услуг / Я. Дворак // Гражданское общество: проекции гражданственности политики / науч. ред. В. Лауренас и К. Шерпетис). – Клайпеда : Изд-во Клайпед. ун-та, 2006. – С. 218–219. – (На лит. языке).
2. *Оболонский А. В.* Бюрократия XXI века / А. В. Оболонский. – М. : Дело, 2002.
3. *Смальскис В.* Проблемы осуществления “новейшего публичного менеджмента” / В. Смальскис ; отв. ред. А. Райпа). – Каунас : Технология, 2007. – С. 39–56. – (На лит. языке).
4. *Gore A.* From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less. The Report of National Performance Review, Government Printing Office, Washington. – 1993. – P. 1–10.
5. *Herbut R.* Zasadnicze przelanki procesu reformowania administracji publicznej. Administracja i polityka w procesie przemian. Pod red. I. Macek i A. Ferensa. – Acta Universitatis Wratislavenensis. – Wroclaw. – 2002. – S. 9–25.
6. *Mazur S.* Historia administracji publicznej. Administracja publiczna (red. nauk. J. Hausner). Warszawa, PWN, 2005, S. 57–62.
7. *Naschhold F., von Otter C.* Public Sector Transformation. Rethinking Markets and Hierarchies in Government, - JB Publishing Company, Amsterdam, Philadelphia, 1996.
8. *Ostrom V.* The Intellectual Crisis in American Public Administration. – Revised Edition. University of Alabama Press, 1974.
9. *Superat J.* Administracja publiczna w swietle koncepcji New Public Management. Administracja publiczna/Public Administration. Studija krajowe I miedzynarodowe/ National and International Studies. Zeszytu naukowe wyszej szkoly administracji publicznej w Bialymstoku. – 2003. – № 2. – S. 28–46.
10. *Toonen T.* On the Administrative Condition of the Politics: Administrative Transformation in the Netherlands. – West European Politics. – 1996. – Vol. 19. – № 3. – P. 609–632.
11. www.mruni.eu

Надійшла до редколегії 20.01.2010 р.