

УДК 334.012.23

**РЕФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И
НОВЫЙ МЕНЕДЖЕРИЗМ: УРОКИ ДЛЯ ДОНБАССА**

О.Л. Леонов

ГОУ ВПО Донецкий национальный технический университет

Статья посвящена проблемам реформирования государственного управления на основе концептуальных оснований теории «нового государственного управления», в основе которого лежат методы, заимствованные из системы корпоративного управления. Показаны предпосылки и цели данных реформ, их позитивные достижения и негативные издержки.

Весь мировой опыт второй половины XX – начала XXI века, свидетельствует, что успешное инновационное развитие отдельных стран и регионов неразрывно связано с эффективностью государственных институтов и качеством государственного управления. XX век стал временем беспрецедентных по скорости и масштабам перемен в большинстве сфер жизни человечества. В начале XXI века, который А.С. Панарин ещё в 2002 году прозорливо определил как «век стратегической нестабильности», скорость и масштаб этих изменений только возрастают. Фёдор Лукьянов - главный редактор журнала «Россия в глобальной политике» - во вступительной статье первого номера указанного журнала за текущий год отметил: «Мировые события развиваются так, что от каждого начинающегося года впору ожидать очередного революционного слома или переворота в расстановке сил. 2016-й не станет исключением. Точнее – процесс глобального переустройства, вступивший в решающую фазу в начале десятилетия, продолжится с нарастающей скоростью и во все большем масштабе» [1]. Экономические, политические, социальные, демографические, технологические, экологические, культурные вызовы и проблемы, которые они порождают, придают особую актуальность исследованиям проблематики управляемости социальных систем.

Категорию «управляемости социальными системами», вслед за Д.В. Суловым, целесообразно определить как свойство социальной системы, отражающее её способность гасить и предотвращать конфликты и кризисы, которые могут угрожать стабильности системы и безопасности её участников, а также способность контролировать и рационально направлять главные процессы. В свою очередь

указанный уровень управляемости зависит от трёх категорий факторов. Во-первых, от природы, количества и качества субъектов регулирования. При этом ключевым субъектом такого регулирования выступает государство. Во-вторых, от действий по такому регулированию и их совместимости друг с другом. В-третьих, от норм, правил, механизмов, институтов и режимов такого регулирования [2, с. 144-145]. Именно в целях повышения/сохранения уровня управляемости социальными процессами в период с середины 1980-х гг. во многих странах мира, прежде всего в развитых странах совокупного Запада, были реализованы масштабные и комплексные программы реформирования системы государственного управления.

Естественно, что эти реформы имели объективные социальные предпосылки и в первую очередь диктовались практическими потребностями и задачами. Впрочем, как и в любые другие времена. Дело в том, что неумолимые законы природы и общества – и закон энтропии, и закономерность неравномерности социально-экономического развития – периодически ставят страны и народы перед необходимостью реформировать систему государственного управления. Последняя же в силу своей специфики обладает значительным инерционным потенциалом. Она формализована и регламентирована, достаточно консервативна по своей природе. Однако вследствие стремительного научно-технического прогресса, в том числе бурного развития общественных наук – экономических, политических, социологических, управленческих, эти реформы имели также определённое научно-теоретическое обоснование и научно-экспертное сопровождение.

Они проводились на основе концептуальных оснований теории «нового государственного управления» (сокращенно НГУ) или «нового публичного менеджмента» (New Public Management – сокращенно NPM), в основе которого лежат методы, заимствованные из системы корпоративного управления. Ключевыми целями этих реформ были: снижение государственных расходов; повышение способности государства к развитию и реализации политики; улучшение выполнения государством функций работодателя; повышение качества предоставления услуг и укрепление доверия к власти со стороны частного сектора и общества. Своего рода метасмысл реформ - отход от веберовской модели рациональной бюрократии вследствие её несоответствия потребностям постиндустриального развития, информационного общества. Как известно, ключевыми характеристиками рациональной бюрократии по М. Веберу являются четкая регламентация компетенции, жесткая

РЕФОРМИРОВАНИЕ МЕНЕДЖМЕНТА В УСЛОВИЯХ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ ДОНБАССА

иерархия бюрократических структур, исключительно письменное делопроизводство с последующим хранением документов, обязательная квалификация бюрократического аппарата в сфере административного управления.

При этом О.В. Гаман-Голутвина справедливо делает акцент не столько на вкладе теоретиков в разработку методологии и концептуальных основ теории НГУ, сколько на том, что широкомасштабные реформы системы государственного управления в мире обусловлены целым рядом причин. Среди них следует назвать, прежде всего, глубинные сдвиги в системе социальных связей и технологической организации современного общества. Ключевой целью реформ госуправления в мире стало существенное изменение технологий реализации функций государства в современном мире [3, с. 99-100]. Известно, что в течение последних десятилетий XX в. сосуществовали различные концепции государства. Среди них: государство благосостояния, предоставляющее обществу широкий спектр услуг и с приоритетом государственного производства услуг и госрегулирования процессов решения общественных проблем; малозатратное государство, исходящее из примата решения общественных проблем частным сектором; при этом роль государства ограничена выполнением своих основных задач; государство - партнер по переговорам, выполняющее роль посредника и партнера по диалогу с бизнесом и обществом. Попыткой синтеза данных подходов стала концепция «активизирующего государства», которая легла в основу философии реформ госуправления по модели НГУ. Эта концепция по-новому определила отношения между государством и гражданами – как переход от опеки к партнерским отношениям: задачи государства определяются в ходе общественной дискуссии; между обществом и государством развивается сотрудничество и разделяется ответственность. Государство инициирует процессы решения общественных проблем и выступает в роли посредника; устанавливает рамки ответственности граждан в этих рамках. Таким образом, важнейшими функциями государства становятся инициирование, активизация и стимулирование.

Сутью реформирования госслужбы в духе НГУ, в конечном счете, стало делегирование ряда функций, ранее осуществлявшихся государством, рыночным структурам; широкомасштабная маркетизация госуправления, которая предполагает разноаспектное распространение оснований коммерческой деятельности на сферу госуправления. Глубинная трансформация системы госуправления на новых принципах повлекла за собой изменение принципов работы

госаппарата: в оборот вошли свойственные рынку категории (прибыль, издержки, конкуренция, расчет затрат и т.д.). Другим важнейшим аспектом НГУ стало привлечение самодеятельных общественных организации к выполнению ряда функций, выполнявшихся ранее исключительно государством [3, с. 101-102].

Впрочем, теория НГУ далеко не всеми авторами признаётся в качестве сложившейся целостной научной концепции. Например, А.В. Оболонский подчёркивает, что веберовская модель в ее классической форме оказалась не вполне адекватна информационным, технологическим и социальным вызовам времени, новым общественным ожиданиям, обращенным к государственным институтам. Сохраняющаяся же тенденция бюрократизации общественной жизни содержит угрозу одной из глубинных политических коллизий цивилизации. На гребне этой коллизии и возникла идеология модернизации. Она включает по меньшей мере несколько версий и акцентирует различные аспекты проблематики. Поэтому, на его взгляд, было бы преждевременным считать её некой единой сложившейся школой. Пока это скорее движение. А.В. Оболонский для удобства обозначил его как поствеберовский этап в теории бюрократии или как «реалистические» концепции администрации [4, с. 12]. Он свёл перемены последних десятилетий к таким основным процессам. Признание неустранимости политической роли бюрократии, и как результат - поиск новых форм контроля над ней, оптимального соотношения политических и профессиональных начал в администрации. Уменьшение роли вертикальной иерархии, развитие функциональных органов, «плоских» структур, ad hoc (для данного случая) организаций и т. п. Ограничение значимости традиционной «лестницы чинов». Создание культуры государственного предпринимательства, внедрение принципов менеджмента в деятельность госаппарата, перевод его части на рыночные принципы функционирования; децентрализация, стремление к удешевлению, сокращению госаппарата; стремление сделать бюрократию максимально «прозрачной» и «отзывчивой» на общественные ожидания и требования [4, с. 12-13]. Впрочем, в работах последних лет этот российский учёный уточнил и развил такую точку зрения [4, с. 46-55].

Итогом реализации указанных реформ стал так называемый «новый менеджеризм» в практике современного публичного администрирования. Если раньше оно делало акцент на властных, командных, нормативных методах управления, то новый менеджеризм делает акцент на участии общества в управлении и

принятии решений, на расширении гласности и публичности. Из истории нам хорошо известно, что государственное управление может осуществляться не во благо народа и не публично. Например, властной (партийной, бюрократической, олигархической и т.д.) верхушкой без привлечения народа. Но в современных демократиях роль государства не тотальная, есть и другие субъекты, которые имеют право воздействия на общественные процессы. Конечно, в системе социального управления определяющую роль играет государственное управление, которое осуществляет управленческое влияние на все сферы общественной жизни. В то же время в условиях развития демократии растет активность общественных структур в управлении не только общественными, но и государственными делами, в решении общественных проблем.

Выводы

Главный урок: мировой опыт реформирования систем госуправления весьма неоднозначен [подробнее см.: 6; 7]. В ходе реформ в большинстве стран были в значительной мере достигнуты такие цели как сокращение госаппарата и расходов на его содержание; обеспечение большей прозрачности, гибкости системы управления, её эффективности; привлечение в аппарат кадров управленцев из сферы бизнеса. Однако и издержки достаточно очевидны: в ряде стран отчётливо проявилось противоречие между нерыночной по своей природе госслужбой и её реорганизацией на рыночной основе. В других – сократилось количество предоставляемых государством услуг. Общим местом стало также ослабление легитимности госслужбы, падение её общего престижа, определённая эрозия традиционной этики госслужбы.

Библиографический список

1. Лукьянов Ф. Распад или переустройство? // Россия в глобальной политике. - 2016. - № 1: <http://www.globalaffairs.ru/number/Raspad-ili-pereustroistvo-17920>
2. Россия и мир. Новая эпоха. 12 лет, которые могут всё изменить / отв. ред и рук. авт. кол. С.А. Караганов – М.; АСТ: Русь-Олимп, 2008. – 444 с.
3. Гаман-Голутвина О.В. Изменение роли и функций современного государства и реформы государственного управления: отечественный и зарубежный опыт / Административные реформы в контексте властных отношений. - М.: РОССПЭН, 2008. – С. 97-120.
4. Оболонский А.В. Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. – М.: Дело, 2002. – 168 с.
5. Оболонский А.В. Кризис бюрократического государства: Реформы государственной службы: международный опыт и российские реалии. - М.: Фонд «Либеральная миссия», 2011. - 448 с.

**РЕФОРМИРОВАНИЕ МЕНЕДЖМЕНТА В УСЛОВИЯХ ИННОВАЦИОННОГО
РАЗВИТИЯ ДОНБАССА**

6. Мэннинг Н., Паркинсон Н. Реформа государственного управления. Международный опыт. - М.: Весь мир, 2003. - 496 с.
7. Гаман-Голутвина О.В. Мировой опыт реформирования систем государственного управления // Вестник МГИМО-Университета. - Выпуск № 4 (31). - С. 187-194.