

Г. Л. Купряшин

ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

УЧЕБНИК И ПРАКТИКУМ
ДЛЯ АКАДЕМИЧЕСКОГО БАКАЛАВРИАТА

2-е издание, переработанное и дополненное

*Рекомендовано Учебно-методическим отделом высшего образования
в качестве учебника и практикума для студентов высших учебных
заведений, обучающихся по экономическим направлениям*

Книга доступна в электронной библиотечной системе
biblio-online.ru

Москва ■ Юрайт ■ 2018

УДК 351/354(075.8)

ББК 67.401я73

К92

Автор:

Купряшин Геннадий Львович — доктор политических наук, профессор кафедры теории и методологии государственного и муниципального управления факультета государственного управления Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова.

Рецензенты:

Барабашев А. Г. — доктор философских наук, профессор Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»;

Молчанова О. П. — доктор экономических наук, профессор Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова;

Пушкарева Г. В. — доктор политических наук, профессор Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова.

Купряшин, Г. Л.

К92

Основы государственного и муниципального управления : учебник и практикум для академического бакалавриата / Г. Л. Купряшин. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2018. — 500 с. — (Серия : Бакалавр. Академический курс).

ISBN 978-5-534-05764-5

Учебник дает всестороннее системное представление о государственном и муниципальном управлении, опираясь на методологические, теоретические и эмпирические компоненты. Раскрываются новые подходы, направленные на совершенствование системы управления, создание адекватных современным требованиям механизмов перевода политических решений в практику управленческой деятельности. Представлены основные участники и институты государственного и муниципального управления.

Содержание учебника соответствует актуальным требованиям Федерального государственного образовательного стандарта высшего образования.

Книга адресована академическим бакалаврам, изучающим государственное управление и политику, преподавателям, а также всем интересующимся проблемами трансформации современного государства.

УДК 351/354(075.8)

ББК 67.401я73



Все права защищены. Никакая часть данной книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме без письменного разрешения владельцев авторских прав. Правовую поддержку издательства обеспечивает юридическая компания «Дельфи».

ISBN 978-5-534-05764-5

© Купряшин Г. Л., 2015

© Купряшин Г. Л., 2018, с изменениями

© ООО «Издательство Юрайт», 2018

Оглавление

| | |
|--------------------------|----|
| Принятые сокращения..... | 7 |
| Введение..... | 10 |

Раздел I

ВВЕДЕНИЕ В ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

| | |
|---|-----------|
| Глава 1. Государственное управление как социальное явление, управляющая система и сфера деятельности | 17 |
| 1.1. Что такое «государственное управление»? | 17 |
| 1.2. Публичное управление | 27 |
| Выводы..... | 39 |
| Вопросы и задания для самоконтроля..... | 40 |
| Практические задания | 40 |
| Деловая игра | 41 |
| Глава 2. Государственное управление как наука | 43 |
| 2.1. Этапы развития науки государственного управления | 43 |
| 2.2. Бюрократическая модель государственного управления..... | 55 |
| 2.3. Менеджеристская модель государственного управления..... | 70 |
| 2.4. Сетевая модель государственного управления | 79 |
| Выводы..... | 88 |
| Вопросы и задания для самоконтроля..... | 89 |
| Практические задания | 90 |

Раздел II

СТРУКТУРА И ИНСТИТУТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

| | |
|---|------------|
| Глава 3. Структура органов государственного управления..... | 93 |
| 3.1. Организационная структура и оценка результатов деятельности органов исполнительной власти | 93 |
| 3.2. Структурно-функциональные преобразования в системе государственного управления | 106 |
| Выводы..... | 121 |
| Вопросы и задания для самоконтроля..... | 121 |
| Практические задания | 122 |
| Глава 4. Организационные основы муниципального управления | 123 |
| 4.1. Муниципальное управление в системе публичного управления | 123 |
| 4.2. Органы местного самоуправления | 131 |

| | |
|---|------------|
| <i>Выводы</i> | 140 |
| <i>Вопросы и задания для самоконтроля</i> | 141 |
| <i>Практические задания</i> | 141 |
| Глава 5. Гражданская служба | 143 |
| 5.1. Состав и структура гражданских служащих..... | 143 |
| 5.2. Реформа гражданской службы..... | 150 |
| 5.3. Антикоррупционная борьба..... | 159 |
| <i>Выводы</i> | 166 |
| <i>Вопросы и задания для самоконтроля</i> | 166 |
| <i>Практические задания</i> | 167 |
| Глава 6. Группы интересов | 172 |
| 6.1. Группы интересов..... | 172 |
| 6.2. Лоббизм..... | 184 |
| 6.3. Корпоративизм и политические сети | 200 |
| <i>Выводы</i> | 214 |
| <i>Вопросы и задания для самоконтроля</i> | 215 |
| <i>Практические задания</i> | 216 |
| Глава 7. Подотчетность государственного управления | 217 |
| 7.1. Модели управленческой подотчетности | 217 |
| 7.2. Механизмы подотчетности..... | 227 |
| <i>Выводы</i> | 241 |
| <i>Вопросы и задания для самоконтроля</i> | 243 |
| <i>Практическое задание</i> | 243 |
| Глава 8. Региональное управление | 244 |
| 8.1. Региональная политика | 244 |
| 8.2. Механизмы и инструменты регионального управления | 255 |
| <i>Выводы</i> | 266 |
| <i>Вопросы и задания для самоконтроля</i> | 267 |
| <i>Практические задания</i> | 268 |

Раздел III

ПРОЦЕССЫ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

| | |
|--|------------|
| Глава 9. Административные процессы | 271 |
| 9.1. Содержание административных процессов | 271 |
| 9.2. Регламентация и стандартизация административных процессов..... | 277 |
| 9.3. Административные барьеры | 288 |
| <i>Выводы</i> | 293 |
| <i>Вопросы и задания для самоконтроля</i> | 294 |
| <i>Практические задания</i> | 295 |
| Глава 10. Процесс принятия управленческих решений | 296 |
| 10.1. Содержание и стадии процесса принятия решений..... | 296 |
| 10.2. Основные подходы к анализу процесса принятия государственных решений..... | 304 |
| <i>Выводы</i> | 316 |

| | |
|---|------------|
| <i>Вопросы и задания для самоконтроля</i> | 317 |
| <i>Практические задания</i> | 317 |
| Глава 11. Коммуникативные процессы | 319 |
| 11.1. Политические и общественные консультации по управленческим решениям..... | 319 |
| 11.2. Оценка регулирующего воздействия в публичном управлении | 328 |
| <i>Выводы</i> | 345 |
| <i>Вопросы и задания для самоконтроля</i> | 347 |
| <i>Практические задания</i> | 347 |

Раздел IV

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ПРОГРАММЫ

| | |
|--|------------|
| Глава 12. Программный подход, его возможности и границы | 351 |
| 12.1. Программный подход как инструмент государственного управления | 351 |
| 12.2. Разработка государственных и муниципальных программ..... | 364 |
| <i>Выводы</i> | 372 |
| <i>Вопросы и задания для самоконтроля</i> | 374 |
| <i>Практические задания</i> | 374 |
| Глава 13. Выполнение программ | 376 |
| 13.1. Управление государственной и муниципальной программой | 376 |
| 13.2. Контроль хода выполнения программы..... | 385 |
| <i>Выводы</i> | 392 |
| <i>Вопросы и задания для самоконтроля</i> | 393 |
| <i>Практические задания</i> | 394 |
| Глава 14. Программная оценка | 396 |
| 14.1. Оценка как элемент программного менеджмента..... | 396 |
| 14.2. Методика проведения программной оценки | 405 |
| <i>Выводы</i> | 413 |
| <i>Вопросы и задания для самоконтроля</i> | 414 |
| <i>Практические задания</i> | 414 |

Практикум

| | |
|---|------------|
| 1. Ситуационный анализ в государственном и муниципальном управлении | 419 |
| 1.1. Краткая история методики ситуационного анализа | 419 |
| 1.2. Сравнительный анализ методики изучения кейсов и традиционных академических методов | 423 |
| 1.3. Методика применения кейсов в учебном процессе | 428 |
| 2. Кейсы | 437 |
| 2.1. Модель нового государственного управления: организация взаимодействия исполнительных органов государственной власти | 437 |
| 2.2. Проблемы внедрения системы планирования и оценки деятельности сотрудников министерства..... | 442 |
| 2.3. Административные барьеры: прихоть или необходимость | 448 |

| | |
|---|------------|
| 2.4. Создание специализированного антикоррупционного агентства | 456 |
| 2.5. Драка в правительстве | 462 |
| 3. Примерная тематика курсовых и дипломных работ | 474 |
| Приложение 1. Федеральная налоговая служба | 475 |
| Приложение 2. Модель планирования и оценки результатов деятельности (Великобритания). Методическое руководство к постановке ключевых целей и задач | 477 |
| Приложение 3. Международный опыт создания и функционирования антикоррупционных агентств | 481 |
| Приложение 4. Основы создания и функционирования антикоррупционных агентств | 485 |
| Приложение 5. Участники заседания..... | 487 |
| Приложение 6. Технология делового общения (некоторые принципы взаимодействия с партнером) | 488 |
| Приложение 7. Практические рекомендации по ведению деловых бесед и переговоров..... | 490 |
| Рекомендуемая литература | 492 |
| Глоссарий | 494 |

Принятые сокращения

Нормативные правовые акты

Конституция РФ — Конституция Российской Федерации принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ)

КоАП РФ — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях — Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ

НК РФ — Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) — Федеральный закон от 31.07.1998 № 146-ФЗ; (часть вторая) — Федеральный закон от 05.08.2000 № 117-ФЗ

УК РФ — Уголовный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 13.06.1996 № 63-ФЗ

Федеральный закон «О системе государственной службы» — Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» — Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

Федеральный закон «О государственной гражданской службе» — Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»

Федеральный закон «О противодействии коррупции» — Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»

Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» — Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»

Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» — Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»

Указ Президента РФ «О системе и структуре ФОИВ» — Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»

постановление «О Типовом регламенте взаимодействия ФОИВ» — постановление Правительства РФ от 19.01.2005 № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти»

постановление «О Типовом регламенте внутренней организации ФОИВ» — постановление Правительства РФ от 28.07.2005 № 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти»

Наименование государственных органов власти

ФНС России — Федеральная налоговая служба

МВД России — Министерство внутренних дел Российской Федерации

МИД России — Министерство иностранных дел Российской Федерации

Минсельхоз России — Министерство сельского хозяйства Российской Федерации

Минфин России — Министерство финансов Российской Федерации

Минэкономразвития России — Министерство экономического развития Российской Федерации

Минюст России — Министерство юстиции Российской Федерации

Прочие сокращения

в. — век

ВВП — валовой внутренний продукт

ВТО — Всемирная торговая организация

вуз — высшее учебное заведение

ВЦП — ведомственная целевая программа

г. — год

гг. — годы

гл. — глава(ы)

ГЛОНАСС — Глобальная навигационная спутниковая система

ГЧП — государственно-частное партнерство

ДРОНД — доклад о результатах и основных направлениях деятельности

ЕС — Европейский союз

ЖКХ — жилищно-коммунальное хозяйство

ЛПР — лица, принимающие решения

мин — минуты

млн — миллион

млрд — миллиард

НГУ — новое государственное управление

НДС — налог на добавленную стоимость

ОИВ — органы исполнительной власти

ООН — Организация Объединенных Наций

ОРВ — оценка регулирующего воздействия

ОЭСР — Организация экономического сотрудничества и развития

профсоюз — профессиональный союз

рис. — рисунок

РСПП — Российский союз промышленников и предпринимателей

РСФСР — Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика

с. — страница

СМИ — средства массовой информации

СССР — Союз Советских Социалистических Республик

США — Соединенные Штаты Америки

табл. — таблица

ТПП РФ — Торгово-промышленная палата РФ

трлн — триллион

ФОИВ — федеральные органы исполнительной власти

ФРГ — Федеративная Республика Германия

ФЦП — федеральная целевая программа

ЦК КПСС — Центральный Комитет Коммунистической партии Советского Союза

ЮАР — Южно-Африканская Республика

Введение

Современный мир стремительно меняется, основой общественных отношений становятся знания, усиливается глобализация экономических и социокультурных процессов, происходит информатизация всех сторон жизни людей. Передовые государства быстро развиваются, уходят вперед и увеличивают разрыв со всем остальным миром, причем нередко основным драйвером этого ускорения является управление.

Из опыта развитых стран следует, что в эпоху глобализации и становления общества, основанного на знаниях, государство и его институты должны быстро реагировать на вызовы мирового развития, быть гибкими в определении собственной стратегии развития, эффективными, социально ответственными и сильными в реализации задач общественного прогресса. На данный момент можно констатировать, что современное государственное управление России далеко не отвечает этим требованиям. Структура и методы управления, в том числе управления муниципальными образованияами, во многом отражает реалии середины XX, а иногда даже XIX в.

Государственное и муниципальное управление с четко определенной стратегией, на основе беспристрастной законодательной системы и правовых технологий разрешения конфликтов является желаемой для России целью, однако для ее достижения нужно построить хорошо функционирующие публичные институты, обеспечивающие рациональные способы принятия решений. Успеха в институциональном строительстве могут добиться лишь те управленцы, кто обладает необходимыми профессиональными знаниями и навыками, включающими специальные знания, аналитические способности в данной области и мастерство в применении инструментов менеджмента. Сюда нужно добавить также стратегическое мышление, включающее способность представить организацию как целое, что подразумевает понимание взаимозависимостей различных функций и взаимовлияния изменений частей организации и, наконец, распространяется до видения взаимоотношений частных задач с отраслевыми, местными и региональными, а также политическим, социальным и экономическим окружением государственных институтов на уровне страны.

Государственное и муниципальное управление — это, с одной стороны, междисциплинарная область профессиональной деятельности, с другой стороны, оно требует от человека определенных знаний, умений, навыков и житейского опыта, поэтому здесь наиболее эффективно осуществлять подготовку специалистов на стыке наук — экономики и права, политологии и социологии и т.д. Данная дисциплина иногда рассматривается как совокупность знаний о государственном регулировании, взятых из политической науки, экономики, правовой науки и социологии. Другой подход

выделяет собственное содержание дисциплины «Государственное и муниципальное управление». Когда говорят об этой дисциплине, могут использоваться оба подхода. Главное — это рационализировать управленческий процесс, опираясь на достижения науки, что позволяет обеспечить защиту от укоренившейся некомпетентности, уклона в пользу каких-либо одних ценностей и профессиональных предассудков.

Кроме того, необходимо отметить, что государственное и муниципальное управление изучается на нескольких уровнях: местном, региональном, общенациональном, интернациональном. Ключевыми вопросами являются: Как современные типы институциональной структуры, организации и функционирования публичного управления приобрели существующие черты? Как можно улучшить качество публичного управления и государственной политики?

Для того чтобы дать ответы на данные вопросы, необходимо выделить следующие компоненты.

1. Эмпирический анализ. Описание, анализ и объяснение функционирования общественного сектора и государственной политики; сравнительный анализ сходства и различий между системами государственного регулирования.

2. Нормативная рефлексия ценностей, норм и стандартов, применимых к публичному управлению.

3. Способность к диагнозу проблем и представление альтернативных решений на основе научных подходов.

Согласно этим компонентам обучение в сфере государственного и муниципального управления призвано сформировать понимание политических и административных институтов и процессов, организационных структур и соответствующие навыки аналитической обработки управленческой информации, позволяющие принимать рациональные решения. Главная задача — развить умение решать управленческие проблемы, переводя политические директивы руководства в русло практических действий.

Помощь в решении этой задачи может оказать данный учебник, при подготовке которого автор стремился совместить изложение системы базовых знаний с методическими указаниями и практическими занятиями с ориентацией на формирование практических умений и навыков. Материал учебника, несмотря на тематическое разнообразие, объединен одним требованием — развить в каждом студенте способности аналитика. Из этого общего требования вытекают некоторые конкретные задачи, решаемые в данной книге. Обучающиеся, во-первых, должны познать чрезвычайно сложное окружение (контекст), в котором работают государственные и муниципальные органы, а также их социальную миссию, что означает отсутствие простых, «одномерных» решений для возникающих перед ними проблем. Поэтому понимание различных интересов и позиций как составная часть освоения современной теории управления является обязательным условием обретения профессионального мастерства. Во-вторых, управленцы должны знать об основных правительственных институтах, отношениях власти, процессах принятия решений. Они должны уметь анализировать и интерпретировать политические, соци-

альные и экономические тенденции, обладать умением оценивать последствия управленческих действий. В-третьих, современные специалисты по государственному и муниципальному управлению должны владеть методами и средствами реформирования государственных и муниципальных организаций, обладать способностями управлять инновационными процессами, преодолевать социальную и организационную инертность формальных структур. В-четвертых, обучающиеся должны понимать социальное назначение, общественно-гражданский смысл административных функций, они должны помнить об открытости и честности в процессе выполнения управленческих обязанностей.

Учебник раскрывает базовые характеристики системы государственного и муниципального управления, обеспечивает формирование компетенций в области подготовки и реализации политико-административных решений. В результате изучения теоретического и методического материала учебника и интерактивного использования его в образовательном процессе обучающийся должен приобрести:

- академическое знание институтов и процессов функционирования и развития политико-административных систем;
- способность идентифицировать и анализировать проблемы в области государственного и муниципального управления, формулировать возможные пути их решения, основанные на академических знаниях;
- навыки ситуационного анализа на макро- и микроуровнях, основанного на умении применять инструменты теории управления к практике.

Для формирования этих качеств в учебнике широко используются системный подход, позволяющий представить как внешние связи государственных и муниципальных организаций, так и их собственные взаимосвязи и взаимозависимости, и ситуационный подход, направленный на выработку ситуационного мышления. Студенты обучаются пониманию того, что управленческие организации состоят из многочисленных взаимосвязанных подсистем и являются открытыми структурами, взаимодействующими с внешней средой.

Естественным приложением к учебнику является Практикум, где представлены кейсы к ключевым главам учебника и дается методическое сопровождение их использования в учебном процессе. С помощью кейсов в центре внимания оказываются различные ситуации, анализ которых позволяет постепенно вырабатывать ситуационное мышление, что помогает уяснить, какие действия будут в наибольшей степени способствовать достижению целей организации в конкретных условиях. При решении задач, анализе конкретных ситуаций, студенты должны учиться разрабатывать и принимать нестандартные решения, которые могут не соответствовать классическим алгоритмам управленческих действий.

Тем самым используется соединение обучения теоретическим знаниям и прикладным навыкам с использованием логической цепочки: методология (выбор базовых ориентиров для рассмотрения) — ситуационный анализ (оценка конкретной ситуации с помощью выбранных ориентиров) — технология (предложение алгоритма решения проблемы) — процедура (последовательность и содержание действий по решению проблемы).

В результате изучения дисциплины студент должен:

знать

- понятийный аппарат теории государственного и муниципального управления;
- основные теоретические концепции и модели государственного и муниципального управления;
- лучшие практики зарубежного и отечественного государственного и муниципального управления;
- причины, общие принципы и основные результаты реформ государственного и муниципального управления;
- содержание, смысл, основные цели, социальную значимость профессии государственного и муниципального служащего;

уметь

- адаптировать лучшие практики зарубежного государственного и муниципального управления к своей профессиональной деятельности;
- определять приоритеты профессиональной деятельности, эффективно исполнять управленческие решения;
- выявлять проблемы, определять цели, оценивать альтернативы, выбирать оптимальный вариант решения, оценивать результаты и последствия принятого управленческого решения;
- использовать понятийный аппарат теории государственного и муниципального управления при подготовке проектов решений и аналитических записок;
- систематизировать и обобщать информацию, готовить предложения по совершенствованию практики государственного и муниципального управления;
- подготовить собственное сообщение об исследовании в области государственного и муниципального управления, выполненное в соответствии с академическими стандартами;

владеть

- способностью использовать знание теории и методов государственного и муниципального управления при осуществлении экспертных и аналитических работ;
- навыками поиска информации о ключевых вопросах и технологиях государственного регулирования для четкого и убедительного публичного изложения;
- навыками работы с нормативными актами, иными документами, а также текстами по теории государственного и муниципального управления;
- навыками оценки эффективности программ в области государственного и муниципального управления;
- способностью к анализу, организации и планированию в области государственного и муниципального управления;
- навыками применения различных аналитических инструментов в процессе оценки результатов управленческих действий.

Учебник адресован бакалаврам, обучающимся в рамках академических и прикладных учебных программ, а также всем интересующимся проблемами развития государственного и муниципального управления.

Раздел I
ВВЕДЕНИЕ В ГОСУДАРСТВЕННОЕ
И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ



Глава 1

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК СОЦИАЛЬНОЕ ЯВЛЕНИЕ, УПРАВЛЯЮЩАЯ СИСТЕМА И СФЕРА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В результате изучения материала данной главы студент должен:

знать

- базовые понятия теории государственного и муниципального управления;
- характеристики публичности и рациональности государственного и муниципального управления;

- общие и особенные черты публичного и частного управления;

уметь

- системно подходить к институтам и процессам государственного и муниципального управления;

- выделять ограничения государства как субъекта управления;

владеть

- навыками системного анализа государственного и муниципального управления;
 - навыками обоснования приоритетов публичного управления.
-

1.1. Что такое «государственное управление»?

Нравится человеку или нет, он постоянно сталкивается с воздействием определенного типа системы государственного и муниципального управления. Это воздействие может проявляться и в акциях правительства, и в действиях муниципалитета, и в принятом парламентом законе, и в вынесенном судьей решении и т.д. Назовем некоторые из наиболее типичных вопросов, возникающих практически перед каждым гражданином в связи с деятельностью органов государственного и муниципального управления.

1. О местной власти города или района, в котором он живет: кто управляет городом (районом); насколько демократично это управление; находится ли управление в руках «господствующей элиты»; как можно обнаружить это; каким образом можно изучить и проанализировать структуру власти в родном городе или районе, чтобы знать возможности и пределы собственного влияния?

2. О качестве услуг государственных и муниципальных учреждений: можно ли надеяться на снижение временных и др. затрат при регистрации своего малого предприятия или собственности на недвижимость; кто отвечает за качество деятельности медицинских, образовательных, культурных, страховых и др. учреждений?

3. О социальной инфраструктуре: способна ли местная власть улучшить работу транспорта и предотвратить транспортный коллапс; каково оптимальное соотношение затрат жителей и государства на содержание ЖКХ; что нужно сделать для повышения уровня доступности жилья?

К какой бы проблеме мы ни обратились (экономика, образование, экология, здравоохранение), видно, что решение невозможно искать «вообще», надо опираться на структуры, способные сделать эффективными наши действия, перевести наши потребности на язык согласованных решений, а значит — принимаемых и, главное, выполняемых теми, кого это касается. Важнейшей общественной структурой, гарантирующей выполнение взаимных обязательств, которые берут на себя свободно взаимодействующие индивиды, социальные группы и организации, является государство. Именно государство способно обеспечить правовой порядок, без которого невозможно согласование противоречивых интересов групп и индивидов. Только при наличии государства возможно достижение необходимой координации, целеустремленности, ресурсной мобилизации, следовательно, и поступательного общественного развития.

Общественное окружение, процессы и институты государственного управления

Термин «государственное управление» характеризует область практической деятельности, связанную с проблемами упорядочивания и регулирования общественной жизни. Отправной точкой для системного изучения данной проблематики служит понимание результативности, эффективности и подотчетности деятельности государства как субъекта управления.

Результативность государственного управления означает степень достижения поставленных целей государственных органов. Количественное и предельно конкретное выражение этого результата становится главным условием оценки деятельности этих органов. Для этого необходимо иметь четкую направленность на решение конкретных общественных проблем, но не на обеспечение деятельности самих государственных органов. Сложность выявления результативности заключается в проблематике отражения запланированного конечного общественно значимого результата и в формулировании его количественно измеримых показателей, соотносимых с поставленными целями.

Эффективность государственного управления вытекает из потребности обеспечить реализацию политики государства, направленную на оптимальное в данных условиях использование природных, трудовых, материальных и информационных ресурсов, поддержание общественного порядка. При этом необходимо получить максимально возможные результаты при минимальном использовании средств налогоплательщиков исходя из ориентаций, заданных политической властью. Таким образом, эффективность является критерием, задающим постоянное сопоставление результатов деятельности с имеющимися ресурсами, с ориентацией на максимизацию продуктов и услуг при заданных ресурсах или минимизацию использованных ресурсов на производство данного набора общественных благ.

Подотчетность характеризует деятельность государственных органов и их персонала с точки зрения следования формальным правилам по критерию соотнесения фактического поведения с предписанными стандартами. Следовательно, акцент делается не на результатах, а на процессе деятельности. Подотчетность предполагает, что некоторые акторы обладают правом включать других акторов в сеть стандартов, определять, выполняют ли они свои обязанности в соответствии с этими стандартами, и вводить санкции, если решат, что установленные обязательства не были выполнены. Тем самым реализуется доминирующее положение одного субъекта над другим в процессе взаимодействия, право участия одного актора в деятельности другого, влияние на принимаемые решения и получение отчета об исполнении обязательств. Подотчетность включает как организационные отношения внутри и вне административного аппарата, так и этическую сторону поведения государственных и муниципальных служащих.

Результативность, эффективность и подотчетность государственного и муниципального управления показывают содержание его особой социальной функции, направленной на упорядочивание развития путем согласования разнообразных требований и форм деятельности общественных групп, где административный аппарат вместе с совокупностью иерархически подчиненных организаций выступает механизмом воплощения публичной власти и обеспечивает осуществление государственной политики, используя различные экономические, людские, информационные, природные и др. ресурсы. Данный механизм, кроме организационных структур (государственных и муниципальных органов) и бюрократии (персонала государственной и муниципальной службы), включает совокупность реализуемых функций и используемых при этом средств и правовых форм, а также прямые и обратные взаимосвязи между субъектами и объектами управления, необходимые при этом информационные потоки, документооборот и т.п.

Проблемы терминологии

Термин «управление» можно рассматривать как перевод на русский язык, с одной стороны, латинского слова *administratio*, а с другой стороны, английских слов *management* и *administration*. При этом в русском языке существует и самостоятельный термин «администрирование». В литературе чаще всего дается следующая трактовка этих терминов:

а) под управлением понимается внешнее воздействие субъекта на объект управления, т.е. все, что связано с деятельностью подсистемы управляющей по отношению к управляемой;

б) менеджмент включает только те функции и действия по планированию, организации, мотивации, координации и контролю, которые осуществляются внутри организации для достижения поставленных целей;

в) администрирование характеризует деятельность по организации выполнения управленческих решений.

Таким образом, пересекаясь, каждый из данных, близких по смыслу терминов, тем не менее, имеет свое смысловое значение. Достаточно

ясно разные смысловые оттенки публичного управления демонстрируют англоязычные термины: *public administration*, *public governance*, *public policymaking*, *public management*, отражающие разные аспекты в условиях усложнения взаимозависимостей между государственными, коммерческими, неправительственными и квазиправительственными организациями, формирования сетей их взаимовлияния.

Государство реализует свое управленческое воздействие посредством законодательства, устанавливая общие, типовые правила (нормы) поведения людей во всех сферах общественной жизни, и обеспечивает их соблюдение не только силой власти, но и др. механизмами регулирования (экономическими, ценностными, нравственными), постоянно расширяя сферу их применения. Выполнение решений включает множество конкретных действий и процедур, санкционированных окружающей социальной средой и обеспеченных в той или иной степени ресурсами. Это преимущественная сфера ответственности исполнительных органов государственной власти. Тем самым государственное управление — это не только правила и нормы (формальные и неформальные), создающие ограничения и механизмы государственного воздействия на общество, но и процессы деятельности соответствующих органов, требующие собственной спецификации. К государственному управлению относятся: процессы принятия и реализации решений, прежде всего направленных на формирование и осуществление государственных программ; технологии, связанные с методами управления в кризисных ситуациях; информационно-коммуникативные технологии; организационно-экономическая поддержка традиций и культуры; обеспечение налоговых сборов; выдача государственных заказов или осуществление государственных закупок и т.д. Делая акцент на деятельностную природу государственного управления, его можно определить как *профессиональную деятельность государственных служащих по выполнению решений, принимаемых законодательной, исполнительной и судебной властями государства*. Участниками данной деятельности являются сами государственные служащие; сотрудники аппарата политических партий и некоммерческих организаций, чьи интересы частично покрывают пространство проблем государственного управления; лоббисты, добивающиеся от правительства и парламента решений в интересах аффилированных с ним групп; работники специальных отделов частных корпораций (отделов по связям с государственными органами), профессионально занимающиеся установлением благоприятных для бизнеса отношений с местными, региональными и федеральными органами власти; религиозные лидеры; финансовые институты и др. акторы, являющиеся частью гражданского общества. Таким образом, государственное управление, с одной стороны, является областью профессиональной деятельности, в которой должны быть заняты специалисты, имеющие соответствующее образование, а с другой — предполагает разнообразные организационные формы участия достаточно широких масс населения в разработке, принятии и реализации государственных решений. В некоторых странах с большим масштабом коррупции на процесс принятия и исполнения решений наряду с гражданским обществом влияют организованные преступные синдикаты.

Целенаправленная деятельность по реализации властных полномочий субъектами публичной власти осуществляется через процессы государственного управления. Эти процессы направлены на исполнение и проведение в жизнь принятых законов и политики, провозглашаемой публичной властью, и связаны, прежде всего, с формированием и осуществлением необходимых программ, а также мерами государственного регулирования экономических и социальных отношений. Например, министерство финансов выделяет деньги на трансферты регионам или на конкретные государственные программы, согласно утвержденному парламентом бюджету. Другой пример: правительство провозгласило политику приватизации, и чиновники министерства экономического развития проводят аукционы по продаже государственной собственности.

Наряду с процессами государственного управления существуют институты государственного управления, т.е. правила и обеспечивающие их выполнение механизмы, которые структурируют повторяющиеся взаимодействия между участниками процесса государственного управления. Институты создают структуру побудительных мотивов взаимодействия включенных в государственное управление субъектов¹. Институты формируют соответствующие предпочтения, они позволяют прогнозировать деятельность, обеспечивают интеграцию, дисциплину и кооперацию. Конкретные механизмы функционирования институтов государственной политики во многом зависят от традиции, уровня общественного развития, содержания стоящих перед страной задач, социальной структуры, правовой культуры и многих других факторов. Необходимо учитывать специфику социума, его «историческую колею», сложившиеся социальные практики, в рамках которых действуют соответствующие институты.

Задание для размышления

Известно, что одним из важнейших элементов национального богатства любой страны является культура, уровень образованности населения, инновационный и научный потенциал, т.е. то, что в последние годы объединяется термином «человеческий капитал». Коротко и ясно о роли человеческого капитала сказал несколько лет назад профессор Школы бизнеса Чикагского университета Марвин Зонис: «Сложность будет отличительной чертой нашего времени. Повсеместно будет возрастать спрос на все более высокие уровни человеческого капитала. Страны, которые правильно воспримут эту тенденцию, компании, понимающие, как мобилизовать и применить этот человеческий капитал, станут главными победителями. Что касается прочих стран, не понимающих тенденцию и не реагирующих на нее адекватно, то их граждан ожидает все большая отсталость и все более горькая нужда, а всех нас из-за этого ожидают большие проблемы...»².

Попробуйте ответить на вопросы: какова роль государственного управления в развитии и использовании человеческого капитала страны и при каких условиях потенциал человеческого капитала остается нереализованным?

¹ См.: Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. С. 17.

² Издержки плохого государства. URL: <http://www.gazeta.ru/comments/2011/11/17> (дата обращения: 12.05.2017).

Политико-административные институты лежат в основе государственных организаций, формируя правила и процедуры их деятельности. Одновременно следует подчеркнуть их связь с интересами властных групп, от которых зависит ресурсное обеспечение управленческих действий. И наконец, развитые политико-административные институты обеспечивают общественное содержание управленческого процесса, не позволяя административной подсистеме государственного управления превратиться в совокупность формальных правил и процедур, оторванных от целевой функции государства как важнейшего общественного института.

Политико-административные институты — это ключевая составная часть современного публичного управления, представляющего собой разветвленную систему разнообразных правил и норм, регулирующих деятельность министерств, служб, агентств, межведомственных комиссий, консультационных советов, различающихся по способу формирования, задачам, функциям, структуре, компетенции. Само государство является одним из главных институтов общества, точнее — системой институтов власти и управления, поддерживающих политическую и социальную стабильность и участвующих в осуществлении институциональных преобразований. Сущность государства в значительной степени определяется тем, что для обеспечения реализации своих целей и функций оно создает свою структуру — аппарат, наличие или отсутствие связи которого с обществом, масштабы и иерархическое построение, компетентность персонала и др. параметры имеют определяющее значение для качества государственного управления. Политико-административные институты органически соединяют эти параметры в единое целое по горизонтали и вертикали. Особенность аппарата государственного управления состоит в том, что каждый из его элементов обладает определенным комплексом властных полномочий. Эти властные полномочия благоприятствуют расширению роли высших чиновников в принятии не только административных, но и политических решений. В результате возможно изменение границ сферы государственного управления, что вызывает смешение административных и политических функций бюрократии.

Итак, баланс политического и административного в государственном и муниципальном управлении является одной из главных проблем, поскольку ее существование приводит к разрывам между политическими декларациями и административной практикой. Эта проблема постоянно воспроизводится в силу присущих бюрократии политических амбиций, с одной стороны, и стремления политической элиты использовать административный аппарат для укрепления собственного властного потенциала — с другой.

Система государственного управления

Как сложное, многоуровневое политико-административное образование государственное управление может быть представлено в виде *системы, включающей институты и процессы государственного управления, социальная функция которых заключается в организации и осуществлении регулятивной деятельности государства и проведении государственной поли-*

тики, а также обеспечении влияния общества на государство как субъекта управления.

Данная система, в свою очередь, включает три основные подсистемы, выделяемые на основе разного типа правил и механизмов, определяющих цели, ресурсы и способы управленческих процессов: политическую, административную и операциональную.

Политическая подсистема государственного управления определяет необходимость и границы управленческих действий, а также формирует правительственную стратегию, соотнося цели и ресурсы предполагаемых действий в процессе создания и осуществления государственных программ. В этой подсистеме с помощью конституционных правил определяются полномочия органов государственной и муниципальной власти, что обеспечивает распределение ресурсов, предпочтений и ценностных ориентиров между центральными и местными органами, исполнительными и представительными, выборными и назначаемыми, взаимоотношения между политическими целями, правовыми нормами и образцами реального регулятивного воздействия и т.д. На этом уровне разрабатываются основные ориентиры и принципы институционального устройства государственного управления.

Административная подсистема государственного управления включает институты и процессы, обеспечивающие осуществление полномочий органов управления, структурированных по отраслевому, функциональному, территориальному критериям. Деятельность этих органов определяет успех или неуспех разработанных программ. Кроме того, в эту подсистему входят управленческие процессы, на организационном уровне близкие к практике менеджмента частных организаций, где основную роль играют финансовый, кадровый и информационный менеджмент для получения нужных результатов оптимальным для наличных условий способом. Важнейшее место в изучении административной подсистемы занимает комплекс вопросов подбора, расстановки, подготовки управленческого персонала, отношения, складывающиеся между работниками государственного аппарата при выполнении ими служебных функций. Сюда входят цели, задачи и функции аппарата государственных органов, механизм включения индивида в структуры государственной администрации, порядок продвижения по службе, разрешение трудовых споров и иных конфликтов внутри администрации, формирование лидерских качеств, мотивация работников государственного аппарата и т.д.

Вопросы теории

В систематическом виде различные компоненты администрирования были представлены Л. Гуликом в «Заметках по теории организации». Его система получила название POSDCORB. Это начальные буквы управленческих действий, применимых к построению любой администрации:

- планирование (*planning*) — представление об общих целях управления и среднесрочное планирование в рамках администрации;
- организация (*organizing*) — организация нижестоящих подразделений в администрации;
- управление персоналом (*staffing*) — отбор и подготовка кадров для учреждения, нормативное регулирование и мотивация их деятельности;

- руководство (*directing*) — процедура принятия согласованных решений на разных уровнях администрации;
- координация (*coordinating*) — согласование взаимоотношений внутри административных единиц и между административными единицами одного уровня;
- информирование (*reporting*) — предоставление необходимой информации подчиненным и вышестоящим уровням управления;
- бюджетирование (*budgeting*) — финансирование и оценка стоимости управленческих решений¹.

До настоящего времени эти управленческие функции считаются общими для любого типа организаций, и главная задача менеджера, как государственной, так и коммерческой организации, заключается в нахождении арсенала средств, обеспечивающих их эффективное осуществление.

Операциональная подсистема государственного управления включает институты и процессы, поддерживающие технологии деятельности государственных служащих, например, создание и информационное сопровождение функционирования порталов государственных услуг и сайтов органов государственного управления в Интернете, организация документооборота, ведение баз данных и т.д. Сюда можно отнести службу «одного окна», институт электронной подписи, статистический учет. Операциональная подсистема отвечает за непосредственное удовлетворение социальных потребностей в услугах государственного управления, превращаемых в конкретные продукты (результаты), которыми пользуется общество в целом и отдельные граждане или их организации. В операциональной подсистеме большая часть деятельности тщательно спланирована и бюрократизирована.

Вместе с тем государство выступает не только в виде достаточно целостной, интегрированной системы, воздействующей на различные общественные процессы и отношения, но и само является объектом управленческого воздействия. Поэтому государственное управление понимают двояко.

Во-первых, это управление, где государство является субъектом, а общество — объектом, т.е. государство регулирует экономические и социальные процессы, участниками которых являются граждане и их организации. Это сфера ответственности политической и административной подсистем государственного управления. Соответственно, различаются два уровня регулирующего воздействия государственного управления на общество:

1) *политическое регулирование* — формулирование стратегии развития и принятие нормативных решений, а также выработка государственных программ по приоритетным направлениям общественного развития;

2) *административное регулирование* — механизм реализации государственной политики и решение текущих регулятивных задач, которые выполняются государственными служащими.

Во-вторых, это управление собственно государством как системой институтов и процессов, где объект — государственный аппарат, различные подразделения органов публичной власти, процессы администрирования

¹ См.: Классики теории государственного управления: американская школа. М. : Изд-во МГУ, 2003. С. 116.

и отношения в административной сфере. Получается, что с одной стороны, государство выступает как создатель формальных институтов, призванных обеспечить эффективную реализацию политических решений, направленных на решение конкретных общественных проблем. С другой — как относительно самостоятельная система институтов, каждый из которых имеет в основе собственные правила функционирования и траектории развития. Кроме того, существенное воздействие на государственное управление оказывают также *ценности*, к которым относятся ответственность, терпимость, профессиональная честь, справедливость, солидарность и др. Субъективная сторона деятельности акторов управленческого процесса относится к его неинституциональным конструкциям, формирующим культурные коды внутри- и межорганизационных процессов.

Идеальной моделью, учитывающей отмеченную выше двойственность государственного управления, являются принципы так называемого «хорошего» или «качественного» государственного управления (*good governance*), определяющие институты и процессы, способные реализовать политику по улаживанию разного рода противоречий (индивидуальных, групповых, национальных, территориальных, классовых и т.п.) и удовлетворению материальных, социальных, культурных потребностей разных групп населения. Один из вариантов определения «качественного» государственного управления представлен ниже. Это определение включает реализацию пяти требований.

1. Должна быть четко обозначенная государственная стратегия, определяющими факторами которой являются общественные цели и задачи.

2. В системе государственного управления, включающей множество подсистем, необходим центр управления — выборное государственное должностное лицо (президент, губернатор, мэр и т.д.) с четкими и достаточными полномочиями, а также с соответствующей ответственностью и подотчетностью электорату.

3. На каждом уровне управления (федеральном, региональном, местном, отраслевом, организационном) необходимо обеспечить а) четкое разделение заданий и функций, б) справедливое распределение ресурсов в соответствии с принятыми в обществе ценностями, в) структурное взаимодействие для осуществления деятельности и г) компетентное лидерство и внутреннюю координацию.

4. Для осуществления стратегии должны быть образованы и разработаны соответствующие ей методы организации. Методы и процедуры следует подвергать непрерывному пересмотру с учетом опыта, изменений, потребностей и научных данных.

5. Необходимо обеспечить всеобъемлющие средства взаимодействия — каналы коммуникации, которые содействуют пониманию и координации работы¹.

Если данная система совершенствуется вслед за изменением окружающей среды (экономики, политики, социальной и др. сфер общественной жизни), то государство обладает управленческими возможностями для

¹ См.: Classics of Public Administration. Chicago : The Dorsey Press, 1987. P. 250.

выполнения возложенных на него обществом задач. Эти управленческие возможности обязательно должны включать применение санкций в отношении тех субъектов (индивидов, групп, организаций), которые не признают обязательств, налагаемых на них поставленными в государственных решениях целями, вытекающими из действующей правовой системы.

Примеры из практики

Существуют разнообразные способы оценки качества государственного управления различных стран. Создаются индексы на базе определенной, тщательно продуманной системы показателей, фиксирующих ключевые параметры деятельности государственных органов и их взаимоотношений с бизнесом и населением. Как пример приведем Индекс качества государственного управления Всемирного банка (*Worldwide Governance Indicators, WGI*).

Агрегированный WGI оценивает качество государственного управления более чем в 200 странах. WGI был разработан специалистами Всемирного банка на основе нескольких сотен переменных, взятых из 25 различных источников 18 организаций, и в свою очередь состоит из 6 индексов, отражающих 6 параметров государственного управления. Они включают процессы выбора, контроля и замены правительства; способность правительства формулировать и проводить политику; уважение граждан и государства к институтам, руководящим социальным и экономическим взаимодействиям в обществе¹.

Для определения количественных показателей данные характеристики качества государственного управления конкретизируются в следующих шести индексах.

1. Право голоса и подотчетность (*Voice and Accountability*) включает показатели, измеряющие различные аспекты политических процессов, гражданских свобод и политических прав.

2. Политическая стабильность и отсутствие насилия (*Political Stability and Absence of Violence/Terrorism*) включает группу показателей, измеряющих вероятность дестабилизации правительства и вынужденной отставки в результате применения насилия (включая терроризм и насилие внутри страны).

3. Эффективность правительства (*Government Effectiveness*) отражает качество государственных услуг, формы бюрократии, компетенцию государственных служащих, уровень независимости государственной службы от политического давления, уровень доверия к политике, проводимой правительством.

4. Качество госрегулирования (*Regulatory Quality*) — значение данного индекса связано с проводимой политикой. С помощью него измеряются противоречащие рыночной экономике меры, такие как контроль уровня цен, неадекватный контроль банков, чрезмерное регулирование международной торговли и развития бизнеса.

5. Верховенство закона (*Rule of Law*) измеряет уровень доверия граждан к законам общества, и приверженность к исполнению этих законов.

6. Контроль коррупции (*Control of Corruption*) отражает восприятие коррупции в обществе (коррупция понимается как использование государственной власти с целью извлечения частной выгоды).

Согласно данным индексам положение нашей страны за последние 10 лет изменилось мало. Обзор динамики всех индикаторов с 2005 по 2015 г. показывает, что лишь по индексу «эффективность правительства» по сравнению с серединой 2000-х гг. произошло некоторое улучшение, по другим — ситуация ухудшилась или осталась без серьезных изменений.

¹ URL: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp> (дата обращения: 11.11.2014).

Например, наилучшие показатели индекса эффективности правительства в 2015 г. продемонстрировали Дания, Норвегия, Швейцария, Швеция, Финляндия и Сингапур. Наихудшие показатели у таких стран, как Сомали, Зимбабве, Эфиопия. Россия занимает сходные позиции с такими государствами постсоветского пространства, как Казахстан и Белоруссия, несколько их опережая, но проигрывая более чем 70% государств¹.

Инструментами государственного управления являются структура государственного бюджета, государственные программы, федеральные и региональные законы, условия государственного кредитования, ставки налогов, условия предоставления льгот субъектам экономического рынка и гражданам, экспортно-импортные тарифы, таможенные пошлины, квоты на ввоз и вывоз товаров и капитала и т.д. В то же время государственное управление характеризуется не только тем, что зафиксировано в государственных бюджетах и программах, но и текущими решениями правительства.

Например, регулировать экономическую активность на рынке государство может с помощью увеличения или уменьшения объема закупок товаров и услуг. Доля государственного сектора в закупках товаров и услуг достаточно велика, государство выступает на рынке в качестве самого крупного покупателя, расходующего в течение года суммы, составляющие в экономически развитых странах от четверти до половины ВВП. Закупки осуществляются государством как внутри страны, так и на внешних рынках. Таким образом, государство обладает обширными возможностями влияния на объем и структуру совокупного спроса. Кроме того, государство способно косвенно воздействовать на спрос со стороны частных предприятий и домашних хозяйств, сдерживая или стимулируя его с помощью налогов и таких трансфертных платежей, как пенсии, стипендии, пособия.

В итоге государственное управление как социальное (публичное) явление решает следующие задачи:

1) удовлетворить потребности общества, выходящие за рамки возможностей экономического рынка, стремясь эффективно связать между собой ресурсы и результаты;

2) обеспечить социальную справедливость за счет перераспределения ресурсов и обеспечения социальных гарантий посредством реализации государственных программ;

3) гарантировать общественный порядок, используя такие органы власти, как прокуратуру, суды, полицию, для безусловного выполнения принятых государственными органами норм (прежде всего законов).

1.2. Публичное управление

Термин «публичное управление» позволяет выделить общие принципиальные характеристики государственного и муниципального управления, избегая противоречий с Основным законом. В соответствии с Конституцией РФ (ст. 12) органы местного самоуправления не входят в систему

¹ URL: <http://info.worldbank.org/governance/wgi> (дата обращения: 12.05.2017).

органов государственной власти, что, отнюдь, не подвергает сомнению их характеристику как органов публичного управления. При этом политическая, административная, финансовая зависимость муниципального управления от органов государственной власти достаточно очевидна, а значительная часть осуществляемых ими функций имеет государственно-властную природу.

Публичное управление — это система кооперации государственных, неправительственных, частных и смешанных структур, призванная обеспечить удовлетворение общественных интересов и решение коллективных проблем. Публичное управление, объединяя деятельность государственных, муниципальных, некоммерческих организаций, фактически представляет общественно-государственную систему реализации общенациональных и местных интересов и производства публичных услуг. В настоящем учебнике государственное управление и муниципальное управление рассматриваются как разные уровни публичного управления, и хотя в тексте чаще будет использоваться термин «государственное управление», проблема осуществления публично-властных полномочий, соразмерных как требованиям результативности и эффективности, так и требованиям подотчетности, является общей как для государственного, так и муниципального управления.

Государственное и муниципальное управление должно учитывать социально-политическую автономию личности, оставляя ей возможность самостоятельного выбора. Особое значение приобретает уровень обратных связей, массовый общественный уровень исполнения управленческих решений, где особый интерес представляют: 1) группы интересов (различные общественные фонды, профсоюзы, этнические, молодежные и др. организации с определенными интересами, парламентские лобби и пр.); 2) отношения непосредственно с гражданами (налогообложение, законотворческая и правоприменительная практика, подготовка и реализация социальных программ); 3) взаимоотношения с коммерческими предприятиями (их правовое регулирование, ГЧП и т.д.). Анализ взаимоотношений органов государственного и муниципального управления с обозначенными выше субъектами общественных отношений выводит нас непосредственно к политической составляющей их деятельности.

Государственное управление и политика

Изучение внешней подотчетности государственного управления направлено в итоге на решение его «вечной проблемы»: какие меры могут воспрепятствовать тому, чтобы аппарат управления преследовал свои собственные интересы за счет интересов тех, кто зависит от его решений и действий? Позитивная формулировка данного вопроса может быть представлена следующим образом: какими политико-административными средствами сделать совпадающими интересы управляющих и управляемых?

Один из наиболее распространенных вариантов ответов на этот вопрос был дан Джеймсом Миллем в виде классического определения сущности политической подотчетности: избрание государственных должностных лиц всеобщим голосованием, краткосрочность их пребывания в должности

и частое проведение выборов. Если доступ к официальному положению государственного должностного лица и к соответствующим вознаграждениям зависит от граждан, то его собственные интересы совпадут с интересами народа в целом. Должностные лица, если они избираются народным голосованием, видят, что для получения должности им надо представить свидетельства своего рвения и компетентности в деле защиты интересов населения. Краткосрочность пребывания в должности и частое проведение выборов — гарантия того, что они будут регулярно отвечать перед народом; день выборов станет судным днем, боязнь которого будет постоянно держать их в рамках закона. Однако эту идеальную модель достаточно сложно реализовать на практике, хотя бы потому, что активность и возможности различных групп населения в доведении своих интересов до государственной администрации существенно отличаются.

Анализ показывает, что объективные причины изъятий государственного управления коренятся в особенностях механизма, с помощью которого выявляются и согласовываются интересы различных групп населения и государственных должностных лиц. Функционирование данного механизма определяется политической подсистемой государственного управления и характером его политического окружения.

При этом существуют два полярных подхода к оценке роли политики в государственном управлении. Один состоит в том, что политику следует изгонять отовсюду из государственного аппарата, а потому ее роль нужно минимизировать. Второй подход заключается в рассмотрении государственного управления лишь как механизма воплощения политического курса, сформулированного высшими органами власти. Первый подход превозносит свободный рынок и косвенные методы регулирования, второй способствует созданию централизованной системы управления и усилению административного воздействия. Но истина, вероятно, как это часто бывает, лежит посередине. Следует видеть тесную взаимосвязь и вместе с тем отличия государственного управления и политики. Последняя отличается нацеленностью на сохранение и укрепление властных возможностей правящего режима и его отдельных структур и руководствуется скорее статусными приоритетами и ценностями, стремлением укрепить позиции в межгрупповой борьбе, чем рациональным подходом к принимаемым государственным решениям. В политике цели редко бывают четкими: они основаны на компромиссах и могут быстро меняться. Среди используемых средств характерны переговоры, создание коалиций, компромиссы, увещевания — вплоть до не очень чистоплотных сделок.

Политика в значительной степени эмоциональна в том смысле, что она чувствительна к общественному мнению, настроениям широких масс людей, их сиюминутным устремлениям, подвержена влиянию текущих событий, зависит от предпочтений тех или иных лидеров. Управление — более рациональный процесс, т.е. функционально организованный и целенаправленно решающий определенные задачи с учетом имеющихся ресурсов. В государственном управлении основную роль играют позитивные знания, направленные на анализ последствий государственной деятельности. В политике главную роль играют нормативные знания, направленные

на выяснение целесообразности государственных действий и их оценочные характеристики. Позитивные знания включают не только анализ последствий конкретной государственной политики, но и описание деятельности государственных органов и их аппарата, который практически осуществляет эти программы. Нормативные знания связаны с оценкой методов управления, государственных институтов, способов разрешения конфликтов, т.е. они конвенциональны, зависят от мнений тех, кто заказывает эту оценку.

В отличие от управленцев, политики не могут ограничиться рассмотрением какой-либо одной стороны проблемы. Принимая решение, они должны учесть все аспекты вопроса, что достаточно сложно сделать рационально. Поэтому в политике рациональность не имеет большого значения. **Рациональность** — это способность избранных средств обеспечить достижение желаемой цели. Подобные внесоциальные критерии (административный и операциональный уровни государственного управления) не годятся для определения общественной приемлемости принимаемых решений. **Общественная приемлемость** — это оценка проблемы с учетом интересов и позиций других членов сообщества. Решение этой задачи входит в политическую область.

Вместе с тем государственное управление имеет много общего с политикой. Общее вытекает не только из особенностей государства как политического института, но и из властного характера его организационной деятельности. Структурно операциональная подсистема государственного управления, по крайней мере, теоретически, находится вне сферы политики, тогда как государственное управление в целом — политично и основано на учете разнообразия конфликтующих идей, интересов и целей. Профессионально ориентированная область государственного управления сосредоточена на административном уровне и является посредником между политическим и аполитичным, бюрократизированным операциональным уровнем. Политическими вопросы становятся в силу того, что затрагивают людей, их интересы, мнения, убеждения. Для проведения пенсионной реформы требуются компетентные услуги математиков — специалистов в области страхования, а также ученых — экспертов по финансам. Однако вопрос о том, должна ли реформа обеспечить всех общей, равной основной пенсией или это должна быть пенсия, начисляемая в каждом отдельном случае в зависимости от заработка и трудового стажа, должен ли сочетаться и, если да, то каким образом, принцип соответствия трудовому вкладу и принцип солидарного уравнивания, каков должен быть возраст выхода на пенсию — это уже не «специальные», а политические вопросы.

Поэтому можно сказать, что политическая миссия государственного управления заключается в координации и осуществлении государственной политики, а критерием хорошего управленца является умение превращать политику в управленческие решения и обеспечивать их полное выполнение. Таким образом, государственное управление превращает политический курс в решения, выполняемые административной и операциональной подсистемами, и одновременно обеспечивает обратную связь объекта управления с лицами, принимающими решения.

Как уже отмечалось, в процессе управления государство выступает в двух ипостасях: во-первых, как субъект, регулирующий общественные отношения и деятельность (политико-административная проблематика); во-вторых, как сложная структура взаимодействия, направленного на рационализацию деятельности государственного аппарата, различных подразделений государственных органов публичной власти (административно-операциональная проблематика). Внутренние противоречия системы государственного управления отражают трудности, возникающие при попытках совместить два требования: гарантировать согласованность усилий всех звеньев публичной власти во взаимоотношениях с социумом и вместе с тем рационализировать разделение труда в выработке и, что особенно важно, в реализации принятых государственных решений. Отсюда наличие внутренней конкуренции между отдельными компонентами государственного управления. Отчасти это связано с масштабом деятельности государства, однако даже в большей степени объяснение этому следует искать в специфике его целей. В отличие от коммерческих структур, для которых характерно наличие четкой целевой ориентации — максимально эффективной (прибыльной) деятельности по производству продуктов и оказанию услуг — для государства ориентация на эффективность является лишь одним из векторов развития, причем не всегда доминирующим. Помимо этого государству важно обеспечить, например, относительную справедливость распределения ресурсов, а также легитимность принятия тех или иных решений, поскольку последние носят обязательный для выполнения характер. Здесь на первый план выходят ценности. В свете вышесказанного государство «отказывается» от определенной степени эффективности в пользу реализации других целей — в первую очередь, справедливости и легитимности. Так, например, последовательное воплощение принципа разделения властей, очевидно, противоречит максимизации эффективности и оптимальной координации деятельности государства в целом, однако оправдано в целях обеспечения гарантий от произвола государственного аппарата и «ослабления» его давления на общество, что помогает решать задачу легитимации политической власти.

Поэтому проблематика государственной политики (включая понимание приемлемой степени государственного регулирования рыночных процессов) и государственного администрирования (включая выбор соответствующего инструментария и процедур) лежит в разных плоскостях и разрешается через реализацию разных моделей действий. Рассуждая абстрактно, нет оснований их прямо сопоставлять и тем более противопоставлять. Однако каждой из плоскостей адекватна собственная логика практических действий. В своем предельном выражении политическая логика предполагает полную автономию и ответственность каждого органа публичной власти по предметам его ведения (президент, федеральное собрание, правительство, суды, региональные органы государственной власти). Идеальный вариант выражается в известном принципе разделения властей и механизме «сдержек и противовесов». Если же рассматривать лишь ОИВ и неограниченно следовать логике администрирования, то естественно максимально концентрировать «в одних руках» все

полномочия и ответственность. Планирование превращается в составление «маршрутной карты» управленческих действий. В итоге в лучшем случае государственные органы имеют некоторую совокупность аналогов бизнес-планов. Программы и проекты при таком подходе напоминают специальные операции, результативные для достижения краткосрочных целей, связанных с перераспределением властных полномочий и экономических активов. Сложности возникают при реализации долгосрочных стратегических программ, требующих координации усилий разных субъектов (государство, бизнес, некоммерческие организации), что невозможно без развитой институциональной автономии, компетентного лидерства, рационально действующего административного аппарата и политической подотчетности. Технократизм в государственном управлении способен определить содержание деятельности («что делать?») и хорош при одно-субъектном государственном планировании, когда административное господство позволяет легко решать вопросы о субъектах деятельности («кто это будет делать?»). Однако даже межведомственное согласование усилий создает известные проблемы, которые умножаются в случае ГЧП или при попытках включить представителей гражданского общества в процесс разработки и реализации стратегических решений. В целом, обе логики способны дополнять друг друга, если использовать их сбалансированно, избегая абсолютизации. Однако пока баланс не определился, они порождают конкурирующие подходы¹.

Внутренние сложности согласования политических и административных сторон государства как субъекта управления накладываются на ограничения, возникающие в рамках выполнения его регулятивных функций, особенно главной из них, связанной с регулированием экономического рынка.

Возможности и ограничения государственного управления

Эффективность рынка и организации имеет различный механизм реализации. Так, если рынок представляет собой обезличенный процесс обмена или передачи прав собственности посредством механизма цен, то организация — это властное распределение ресурсов, предпочтений и ценностных ориентиров внутри нее самой посредством механизма управления, т.е. назначения заданий исполнителям и контроля их исполнения, следовательно, организация предполагает существование определенной иерархии.

Поскольку функционирование рынков может сопровождаться так называемыми «провалами рынка», а также нарушениями социальной справедливости, неприемлемыми для общества, типичной практикой является государственное регулирование рынков с помощью юридических норм, воздействующих на поведение рыночных агентов.

Возможности и ограничения государственного управления определяются как стоящими перед государством политическими целями, эффектив-

¹ См.: *Купряшин Г. Л.* Сильные институты и координация политики на федеральном уровне. URL: <http://e-journal.spa.msu.ru/images/File/2011/29/Kupryashin.pdf> (дата обращения: 11.11.2014).

ностью административной работы его аппарата управления, так и уровнем развитости самоуправленческих механизмов (экономических, социальных, информационных), способных поддерживать достигнутый уровень организованности и подотчетности. Кроме того, важно иметь в виду ресурсные возможности государства, что в значительной степени определяется эффективностью взаимодействия государства и экономического рынка, задачами и инструментами, имеющимися у органов государственного управления при их вмешательстве в экономические процессы. Последние, как уже отмечалось, относятся к фундаментальным отношениям, связанные с обеспечением жизнедеятельности общества. Эти отношения и процессы регулируются собственными законами и имеют спонтанные механизмы функционирования и развития. Возникает вопрос: каково место государства в этих механизмах и что определяет основы государственного управления в этой сфере?

Рассмотрение теоретических оснований для выявления возможных масштабов государственного регулирования экономики и в целом сферы государственного управления начинается с концепции совершенной рыночной конкуренции, включающей большое количество фирм, стремящихся максимизировать прибыль, и потребителей, стремящихся максимизировать полезность. При определенных условиях самомотивированное поведение этих экономических акторов ведет к такому состоянию производства и потребления, которое является эффективным в определенном смысле: невозможно изменить это состояние таким образом, чтобы улучшить положение какого-либо индивида, не ухудшая при этом положения остальных (эффективность по Парето¹).

Обстоятельства частного выбора, нарушающие основные положения экономики совершенной конкуренции и поэтому вмешивающиеся в эффективность производства или потребления, называются **изъянами рынка**. Традиционные изъяны рынка являются основанием для регулирования рынка государственными органами. К ним относятся: общественные товары; несовершенство конкуренции (естественные монополии); внешние эффекты; асимметрия информации.

Общественные товары противостоят частным благам, которые удовлетворяют индивидуальные потребности; их производство и потребление основано на рыночных механизмах, т.е. осуществляется посредством добровольного обмена между независимыми друг от друга обладателями прав собственности. Однако существуют товары (услуги), которые либо не будут поставлены рынком, либо если и будут, то в недостаточном количестве. Исключительно общественные товары обладают двумя определяющими свойствами:

- 1) каждый новый индивид, пользующийся общественными товарами, не должен за них платить — несоперничество;
- 2) трудно или невозможно исключить индивидов из числа потребителей определенного общественного товара — неисключаемость.

¹ Условие эффективности выведено экономистом и политологом Вильфредо Парето (1848–1923).

Нежелание людей добровольно вносить свою лепту в поставку общественных товаров создает проблему зайца («халявщика»), например, для содержания пожарной охраны, финансирования фундаментальных научных исследований или полиции и т.д.

Для недопущения дефицита общественных благ ответственность за их производство непосредственно берет на себя государство.

Естественные монополии возникают в ситуациях, когда возможна экономия на масштабе производства, т.е. издержки производства на единицу продукции уменьшаются с ростом объемов производства. Для входа на рынок, предполагающего естественную монополию, новому производителю, как правило, требуется значительно больше затрат, чем тем производителям, которые уже действуют на этом рынке. Естественная монополия чаще всего характерна для рынка услуг, поскольку они не поддаются транспортировке и в большинстве случаев могут реализовываться лишь тем потребителям, которые находятся в непосредственном контакте с производителями (врач или учитель в отдаленном поселке). В этих условиях поставщик услуг вынужден работать на ограниченный рынок, нередко более узкий, чем оптимальные масштабы локализации производства.

Для того чтобы не было возможности завышать цены на товары или отказаться от производства востребованных услуг государство выбирает один из двух вариантов вмешательства в экономику:

1) использовать меры регулирования не для устранения монополии, а для прямого воздействия на отдельные аспекты деятельности монополиста (установление предельного уровня цен, например, на билеты в поездах железнодорожного транспорта или возложение дополнительных обязательств, например, распределение специалистов после окончания вуза);

2) заполнять зоны естественных монополий государственными предприятиями и программами (почта, коммунальные услуги, общественный транспорт).

Внешние эффекты (экстерналии) возникают в тех случаях, когда действия одного лица или фирмы оказывают воздействие на других лиц или др. фирмы без соответствующего отражения в цене товара. Если кто-то эксплуатирует ограниченные ресурсы, не возмещая их полной стоимости (потребитель платит полную стоимость), то издержки ложатся на остальных участников хозяйственной жизни. Это создает негативный внешний эффект. Например, предприятие бесплатно пользуется речной водой, загрязняя ее, а те, кто живут ниже по течению, вынуждены вкладывать средства в строительство очистных сооружений. Другой пример: фермер построил дорогу, соединяющую его хозяйство с шоссе, а по этой дороге бесплатно ездят жители соседнего села — позитивный внешний эффект.

Предприятие, деятельность которого порождает негативные внешние эффекты, перекладывает часть издержек на других участников рынка, а те, кто создает позитивные внешние эффекты, берут на себя часть издержек по реализации чужих интересов.

В результате негативные внешние эффекты могут привести к относительно перепроизводству благ при расточительном расходовании ресур-

сов, а позитивные внешние эффекты создают тенденцию к недопроизводству, т.е. результаты производства оказываются неадекватны затратам.

Отсюда возникает необходимость в специальной законотворческой и контролирующей деятельности государства, которое с помощью штрафов, пени и др. инструментов стремится ограничить негативные экстерналии (например, нормы на содержание вредных веществ в выхлопных газах автомобилей). И наоборот, государство стремится компенсировать затраты тех экономических агентов, кто производит положительные экстерналии (налоговые льготы фирмам, инвестирующим средства в инфраструктурные проекты). Иногда государству более целесообразно непосредственно выполнять функции, порождающие позитивные экстерналии, чем тратить ресурсы на создание громоздких механизмов контроля.

Информационная асимметрия — это ситуация, когда налицо разница в информационных возможностях между поставщиком услуги и ее потребителем. Типичный пример — здравоохранение. Информация во многих отношениях является общественным товаром, стремление государства обеспечить эффективное распределение и использование общественных ресурсов ведет к поощрению распространения информации, в том числе бесплатно для ее получателей.

Таким образом, важнейшим основанием для вмешательства государства в объективные саморегулируемые рыночные механизмы является внутренне присущая им неэффективность в определенных зонах, называемых изъянами рынка. Основные методы, используемые государством для компенсации изъянов рынка:

- национализация, т.е. государственный сектор финансирует и производит соответствующие товары и услуги (общественные товары);
- совместная собственность — государство с помощью совместного владения контролирует предприятие или производство (несовершенство конкуренции);
- субсидирование — льготные кредиты или налоговые привилегии частным предприятиям (позитивные внешние эффекты);
- налоги, штрафы, сборы — ограничение производства или потребления определенных товаров (негативные внешние эффекты);
- прямое регулирование — государство определяет цену или стандарты безопасности (качества) для товаров и услуг (информационная асимметрия);
- лицензирование — государственное ограничение определенной профессиональной деятельности или производства (информационная асимметрия).

Отличия публичного управления от частного управления

Государственное управление, так же как и управление в сфере бизнеса, имеет дело с тем, как организация должна быть устроена и как ею следует руководить, чтобы она эффективно выполняла свою работу. Главный принцип, который вытекает практически непосредственно из характеристики «качественного» управления, следующий: *среди нескольких альтернатив, требующих одинаковых затрат, всегда должна быть выбрана одна, кото-*

рая приведет к наиболее результативному достижению цели управления, или — среди нескольких альтернатив, которые приведут к достижению цели, должна быть выбрана одна, требующая наименьших затрат.

Данный «принцип эффективности» характеризует любую деятельность, которая позволяет рационально увеличить степень достижения определенных результатов, используя ограниченные средства. Отсюда возникают вопросы: может ли государство, так же как и частная организация, построить систему управления рациональным образом и что обычно мешает этому; может ли управленческая наука предложить принципы менеджмента применительно к государственному управлению, учет которых необходим при разработке государственной политики в любой сфере общества? Пытаясь ответить на эти вопросы, государственное управление не только использует опыт менеджмента коммерческих организаций, но одновременно стремится учесть факторы, определяющие специфику управленческой деятельности в публичной сфере. Поэтому чрезвычайно важно понять общие и отличительные черты управления в государственном и частном секторах.

На некотором уровне абстракции можно определить набор общих функций управления. Впервые достаточно полный функциональный анализ деятельности управленца был представлен *Анри Файолем* в его работе *«Общее и промышленное управление»* еще в начале прошлого столетия. Файоль утверждал, что основными элементами управления организациями являются предвидение, организация, распоряительство, координация и контроль. Предвидение предполагало анализ ситуации за пределами ежедневных операций выполнения каждой функции для того, чтобы определить перспективы развития организации в целом. Организация означала разделение должностных обязанностей и делегирование необходимых властных полномочий в отношении работников и предмета работы в соответствии с каждой должностью. Распоряительство подразумевало информирование подчиненных об их должностных обязанностях в процессе реализации планов и обеспечение выполнения ими своих функций в соответствии со стандартами. Координацией считалась гармонизация отношений среди подчиненных. Контроль включал проверку точного исполнения решений подчиненными со стороны руководителей.

Однако, несмотря на то, что на административно-операциональном уровне управление в значительной степени идентично, будь оно публичным или частным, на политико-административном уровне различия становятся существенными.

Исторически идея о том, что высшим государственным служащим разных ведомств должны быть предоставлены особый статус, привилегии и подотчетность, наделила публичное управление (центральное или местное) как вид деятельности свойством особой профессии и тем самым отделила его от менеджмента в частном предпринимательстве и управлении собственностью. Однако развитие управленческих технологий и переплетение функций государства и бизнеса существенно модифицировали роль государственного и муниципального чиновничества, которое все больше

напоминает консультантов и экспертов по управлению, все меньше отличающихся по характеру своей деятельности от менеджеров в бизнесе. Тем не менее, такие отличия сохраняются, особенно в тех странах, где не было кардинальных реформ государственного и муниципального управления, и без их учета последнее не сможет выполнять свое общественное предназначение по компенсации изъянов рынка и реализации принципа социальной справедливости.

Выделим отличия публичного управления от частного по шести основаниям: по условиям, целям, ресурсам, измерению производительности, мотивам, ответственности.

Условия. Для публичного управления характерен особый стиль отношений с общественностью и СМИ, определяемый обоснованным стремлением общественности знать через СМИ все, что происходит в государственных и муниципальных учреждениях. Большое влияние на цели и результат деятельности государственных организаций оказывают системы политического (через политические партии и политических лидеров) и функционального (через лоббистскую деятельность групп интересов) представительства.

Цели. Для менеджмента в сфере бизнеса главной, а иногда и единственной целью является прибыль. Для публичного управления цели многообразны и, если их источником является политика, носят обобщенный характер, их трудно определить количественно: стабильность, законность, порядок, обеспечение обороны, уменьшение социального неравенства, борьба с бедностью и т.д. Если же речь идет об экономических целях, то государство призвано участвовать в решении тех задач, которые нельзя решить на основе использования «невидимой руки рынка». Например, к таким задачам можно отнести регулирование деятельности предприятий или предоставление услуг в условиях естественной монополии (энергетика, коммунальные и почтовые услуги), а также контроль за поставщиками, имеющими существенные информационные преимущества перед потребителями (здравоохранение, образование).

В органах публичного управления цели — внешние задания, которые имеют свои внешние детерминанты, причем нередко основанные на ценностных представлениях в обществе. Особое значение такие представления имеют при определении масштабов перераспределения доходов, когда доминирующие в обществе представления о справедливости являются важнейшими факторами принятия первоначально политических, а затем и управленческих решений. В коммерческих организациях цели возникают изнутри, складываясь из индивидуальных целей и превращаясь в групповые, в цели организации. Процесс идет обратным путем, снизу вверх.

Ресурсы. В отличие от добровольно-договорного характера взаимоотношений между партнерами в сфере бизнеса, государственные органы обладают правом принуждения в рамках и на основе закона. Ресурсы муниципальных органов также могут формироваться за счет законного изъятия части доходов граждан и организаций посредством налогообложения.

Поэтому государство и его органы могут осуществлять принудительное перераспределение ресурсов, основываясь на политически оправданном компромиссе между экономической эффективностью и социальной справедливостью. Принудительная мобилизация средств под эгидой государства позволяет финансировать за счет бюджета производство таких благ, потребление которых общество желало бы сделать обязательным для своих членов (услуги культуры, здравоохранения, образования).

Измерение производительности. В настоящее время практически не существует однозначных выводов по поводу стандартов оценки и системы измерений производительности труда государственных и муниципальных служащих, в то время как разнообразные критерии оценки деятельности — финансовая выручка, доля рынка, показатели эффективности и производительности для выплаты вознаграждения менеджерам — четко установлены в частном бизнесе и часто определяются для конкретной управленческой должности на определенный период вперед. Поэтому иногда управление в публичных организациях сравнивают с рытьем ямы, где результат всегда относителен, в то время как бизнес можно сравнить с рубкой дерева, где результат конечен и очевиден.

Мотивы. В публичном управлении основным финансовым источником выступает государственный или муниципальный бюджет, который распределяется представительными, т.е. политическими органами. Отсюда возможна ситуация, когда главный побудительный мотив состоит в том, чтобы удовлетворить не клиента, а тех, кто обеспечивает (распределяет и перераспределяет) финансовые ресурсы. В частном секторе финансовые источники вытекают не из распределения, а из предпринимательской деятельности. Поэтому существует прямая связь между коммерческим успехом и качеством предоставляемой клиенту услуги. Предоставление услуг учреждением общественного сектора, характер этих услуг, способ их предоставления в большинстве стран не находится в зависимости от диктата рынка, а определяется на основе политико-административной оценки социальных и экономических приоритетов.

Ответственность. В частном управлении обычно существует вполне определенная ответственность за последствия принимаемых менеджерами решений и действий. Их непродуманные решения и неэффективные действия могут привести к разорению владельцев фирмы и ее банкротству. В публичном управлении ответственность размыта между многими организациями вплоть до президента и парламента, и неэффективность правительственных действий может, например, вести к увеличению дефицита бюджета и государственного долга, что отнюдь не означает банкротства государства и чиновника (должностного лица).

В целом кадровая политика в публичном управлении находится под большим вертикальным контролем в сравнении с частным сектором, где персонал в большей степени подвержен зависимости по горизонтали. В государственной и муниципальной службе процедуры набора, найма, перемещения и сокращения или увольнения персонала оставляют меньше свободы действий руководителям для достижения управленческих целей или предпочтений по сравнению с менеджментом в бизнесе.

Выводы

Судьи и полицейские проводят в жизнь законы. Врачи продлевают жизнь, сражаясь с болезнью. Учителя, пожарные, социальные работники, дипломаты, военные и т.д. — все они работают в государственных организациях, потому что их деятельность направлена на выполнение функций, признанных в данном обществе необходимыми. Органы государственного управления призваны координировать эту деятельность выполняя решения выбранных населением должностных лиц государства. Таким образом, суть государственного управления заключается в исполнении законодательных предписаний и скоординированном управлении ранее перечисленными службами. Социальная миссия государственного управления заключается в упорядочивании развития общества путем согласования разнообразных интересов и форм деятельности. Политическая миссия государственного управления заключается в создании административного механизма, способного обеспечить реализацию решений политического режима, поддержанных обществом. Поэтому изучение государственного управления не ограничивается исследованием государства и власти, как работают институты на основе конституции и др. законов, но изучает деятельность этих институтов на фоне исторического развития и реальной социальной действительности. В предмет изучения государственного управления как управляющей системы наряду с отношениями, определяющими его социальное, политическое и культурное окружение входят институты и процессы, обеспечивающие выполнение решений, принимаемых исполнительной, законодательной и судебной властями государства. Эти решения играют как регулятивную (политико-административную), так и служебную (административно-операционную) роли. Механизм государственного управления вместе с совокупностью иерархически подчиненных организаций (государственных органов) и государственной бюрократии (государственной службы), включает совокупность реализуемых функций и используемых при этом комплекс методов, средств и правовых форм, а также прямые и обратные взаимосвязи между субъектами и объектами управления, необходимые при этом информационные потоки, документооборот и т.п. Процессы государственного управления осуществляются посредством профессиональной деятельности государственных служащих в административном аппарате или всех видов деятельности, направленной на исполнение решений, принимаемых правительством. Для успеха этой деятельности система государственного управления должна отвечать требованиям результативности, эффективности и подотчетности.

Возможности и ограничения государственного управления определяются как стоящими перед государством политическими целями, эффективностью административной работы его аппарата управления, так и уровнем развитости самоуправленческих механизмов. Важнейшим из таких механизмов является рынок, имеющий свои изъяны, что является основанием для регулятивного воздействия со стороны государства.

Государственное управление структурно включает политическую, административную, операциональную подсистемы и, вместе с тем, является

частью более сложного образования, а именно публичного управления, объединяющего отношения и деятельность не только государственных, но и муниципальных, а также некоммерческих организаций, направленных на реализацию общенациональных, местных и групповых интересов, а также производство общественных товаров и услуг.

Публичное управление тесно связано с политикой. В классической теории государственного управления долгое время господствовала дихотомическая концепция «политика — управление». Нельзя при изучении государственного и муниципального управления абсолютизировать административную и операциональную составляющие деятельности служащих, отталкиваясь лишь от ее эффективности, тем самым абстрагируясь от нормативных, т.е. ценностных аспектов гражданской службы. Изучение этого нормативно-ценностного аспекта позволяет всесторонне показать смысл и содержание управленческих стратегий государства, их связь с интересами и традициями населения, его культурой. Поэтому изучение государственного и муниципального управления тесно соприкасается с исследованиями по теории политики, этике, политической философии, конфликтологии, ведению переговоров, социальному и политическому прогнозированию и др.

Публичное управление как вид деятельности обладает свойством особой профессии и тем самым отделяется от менеджмента в частном секторе. Наиболее существенные отличия публичного управления выделяются по шести основаниям: по условиям, целям, ресурсам, измерению производительности, мотивам, ответственности.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Что вы понимаете под «государственным управлением»? Когда и где в повседневной жизни вы сталкивались с государственным управлением?
2. Каковы составляющие системы государственного управления?
3. Опишите черты «качественного» государственного управления.
4. Что представляют собой критерии публичности государственного и муниципального управления?
5. Что объединяет и чем отличаются государственное управление и политика?
6. Каковы общие и особенные черты публичного и частного управления?
7. Какие индикаторы включает агрегированный индекс WGI?
8. Что такое изъёмы рынка? Какое значение они имеют для государственного управления.
9. Как тот факт, что государственное управление есть общественный товар, может отразиться на эффективности функционирования государства?
10. Можно ли разделить общественные запросы к государственному и муниципальному управлению на ожидания граждан, потребителей и налогоплательщиков и, соответственно, специфицировать его стратегические цели? Как обеспечить баланс этих аспектов стратегического выбора?

Практические задания

1. Приведите примеры институтов и процессов государственного управления.
2. Билл Клинтон, будучи президентом США, после ряда политических неудач усвоил урок: «Можно проводить хорошую политику, даже не имея хороших полити-

ков, но для успешного управления необходимо и то, и другое»¹. *Прокомментируйте это высказывание.*

3. В Африке недавно созданный, но активно используемый «Индекс Ибрагима», составленный первым африканским миллиардером, с нуля создавшим свое состояние, — суданским телекоммуникационным магнатом Мо Ибрагимом, определяет «хорошее управление» четырьмя измерениями: безопасность и защищенность; власть закона, прозрачность и отсутствие коррупции; участие в политическом процессе и соблюдение прав человека; устойчивое экономическое развитие и умножение человеческого капитала². *Сравните этот индекс с индексом WGI. Как вы объясните, что в «Индексе Ибрагима» нет индикаторов, отражающих уровень развития демократии?*

4. Многие государственные решения перераспределяют доход и корректируют изъяны рынка. *Проанализируйте конкретные решения, например, решение о переходе от перераспределительной к накопительной пенсионной системе, меры государственной поддержки среднего образования или программу обязательного медицинского страхования, отвечая на вопрос: какие изъяны рынка ассоциированы с этими решениями и как они могут быть модифицированы, если не будут преследовать цели перераспределения?*

5. Проблема: министерство образования принимает решение, в рамках которого предусмотрена экономия федеральных бюджетных средств, в том числе путем повышения количества студентов, приходящихся на одного преподавателя, перекладывания бремени финансирования на региональные бюджеты, приватизации вузов и стимулирования платного обучения.

1. *Установите первопричину потребности в решении министерства.*

2. *Определите возможные альтернативные решения, которые могли быть приняты для преодоления соответствующих проблем, отмечая, в частности, значимость конкретных решений, обуславливающих их возможные последствия, а также их соответствие имеющимся в наличии ресурсам.*

3. *Выясните влияние решения на эффективность и распределение ресурсов.*

4. *Сделайте выбор между соображениями справедливости и эффективности.*

5. *Определите степень, в которой решение достигает целей государственной политики.*

6. *Выясните, как политический процесс влияет на принятие и осуществление данного государственного решения.*

Выполняя задания упражнения, важно четко сформулировать аргументы в пользу конкретных решений, принимая во внимание общественные потребности, внешние эффекты и перераспределение.

Деловая игра

Цель игры: отработка темы «Отличия государственного управления от коммерческого менеджмента» (по процедуре назначения ответственных руководителей; по целям, ресурсам, ответственности, мотивам, окружению).

1. Учебная группа разбивается на три подгруппы (по рядам), каждая из которых должна представлять команду управленцев соответствующей организации, соответственно некоммерческой (общественной), государственной и коммерческой (реальной или вымышленной) на выбор. Кроме того, три студента выделяются в группу оценки.

¹ Клинтон У. Дж. Моя жизнь. М. : Альпина Бизнес Букс, 2005. С. 708.

² См.: Демократизация и модернизация: к дискуссиям о вызовах XXI века. М. : Европа, 2010. С. 204.

2. Каждая подгруппа (организация) за 10–15 мин подготавливают презентацию своей организации, в которой должны быть отражены: миссия, структура управления, основные ресурсы, мотивы персонала, способы измерения результатов деятельности. Представителям каждой из команд разрешается задавать вопросы друг другу.

3. Представляется презентация организации (7–10 мин).

4. Преподаватель описывает ситуацию: перед каждой организацией возникла проблема резкого сокращения ресурсов в условиях разразившегося финансового кризиса.

5. Каждая подгруппа (организация) за 10 мин должна подготовить и презентовать аудитории свой антикризисный план, т.е. пути выхода из возникшего финансового кризиса при условии сохранения соответствующего экономико-правового статуса организации. План должен включать возможные альтернативные решения и сопоставлять их с имеющимися в наличии ресурсами и правовыми нормами, способствующими выполнению данных решений или препятствующими им.

6. Группа оценки объявляет результаты деловой игры — лучший антикризисный план, аргументируя свои выводы.

7. Преподаватель подводит итоги, отмечая успешные и неудачные положения презентаций.

Глава 2

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК НАУКА

В результате изучения материала данной главы студент должен:

знать

- исторические этапы развития теории государственного управления;
- характерные черты основных теоретических моделей государственного управления, их методологические истоки и практические имплементации;

уметь

- системно подходить к описанию теоретических конструкций государственного и муниципального управления;
- применять различные теоретические модели к проведению независимого исследования проблем государственного управления;

владеть

- навыками сравнительного исследования основных теоретических моделей государственного и муниципального управления.
-

2.1. Этапы развития науки государственного управления

Наука государственного управления базируется как на общих теориях управления (организации, мотивации, принятия решений), так и на специфических концепциях (бюрократии, НГУ, сетевой концепции государственного управления и др.).

Несмотря на достаточно глубокие и многоплановые теоретические исследования, существующие сегодня в области государственного управления, его исторический путь начался относительно недавно. Нередко изучение истории науки государственного управления начинают с работ авторов Античности, Средневековья и Нового времени, в которых можно найти немало интересных идей о государственной власти, аппарате управления и лидерстве. Однако выделение государственного управления как особого предмета изучения имеет не очень длительную историю.

Развитие науки государственного управления за рубежом

Предтечей теории государственного управления обычно называют научное направление, появившееся в XVII в. в Австрии и Германии, где в университетах читали курс «камеральных» наук, т.е. цикл административных и экономических дисциплин. *Kameralien* происходит от позднелат. *camera*, т.е. казна. Камералистика изучала структуру административных служб, а также пути и средства улучшения их работы, в первую очередь способы

быстрого и устойчивого наполнения государственной казны. Учение камералистов обосновывало строго функциональный принцип управления и поднимало роль коллегиальных органов, стремясь уравновесить влияние монархического централизма. Идеи камерализма включали четкую регламентацию деятельности государственных учреждений, специализацию труда и фиксированные размеры жалования.

В конце XIX в. камеральные науки пришли в упадок, так как именно в этот период началось бурное развитие политической науки и собственно теории государственного управления, эпицентр изучения которой переместился в США. Основоположником американской науки государственного управления считают 28-го президента этой страны В. Вильсона.

Вудро Вильсон дал обоснование государственного управления как самостоятельной научной дисциплины. Он считал, что предметом изучения науки о государственном управлении должны быть не только проблемы персонала государственных учреждений, о чем говорили многие реформаторы того времени, но также и органы управления в целом. Реформаторское движение этого периода, которое добилось принятия первого закона, создавшего правовую основу трансформации федеральной государственной службы (Закон «Об управлении гражданской службой и совершенствовании ее деятельности» (Акт Пендлтона) 1883 г.), видело сущность реформы лишь в назначении на государственную должность по заслугам (*merit system*). Вильсон стремился продвинуть развитие государственного управления на шаг вперед посредством изучения «организации и методов работы правительственных учреждений».

В своей небольшой работе, ставшей классической, «*Наука государственного управления*» (1887 г.) В. Вильсон постулировал наличие существенного различия между политикой и государственным управлением и подчеркивал необходимость систематического изучения правительственных учреждений и методов работы занятых там людей как профессионального аппарата управления, независимо от влияния временно выбранных на свои должности политиков. По его мнению, смена политического руководства не должна влиять на деятельность профессионального административного аппарата. Науке следует помогать государственной администрации выполнять свою задачу, в качестве которой постулировалось оперативное и компетентное проведение в жизнь решений политических лидеров, избранных народом. Вильсон считал, что предметом изучения государственного управления как науки является, во-первых, определение того, что правительство в силах должным образом и успешно выполнить, и, во-вторых, как оно может выполнить намеченное с наиболее возможной производительностью, но минимально возможными затратами ресурсов.

Вильсон ясно продемонстрировал необходимость перехода от приоритета исследований конституционного законодательства, что в Европе начала XX столетия было несомненным, к освоению проблематики менеджмента с учетом специфики функционирования государственных институтов. Он отмечал, что «становится все труднее и труднее заставить конституционные законы работать, чем их разрабатывать». А спустя десятилетия автор первого учебника по государственному управлению *Леонард Уайт*

писал, что «изучение государственного управления должно начинаться с постижения основ менеджмента, а не основ права».

Кроме того, В. Вильсон считается одним из основоположников разделения политики и государственного управления, или «политико-административной дихотомии». Развитие идеи политико-административной дихотомии нашло отражение в работе *Франка Гуднау «Политика и государственное управление»* (1900 г.). По мнению Гуднау, две отдельные функции правительства можно определить соответственно как функцию политики и функцию администрации. Первая связана с выработкой политического курса. Вторая — с претворением в жизнь этого политического курса: «существуют две четко очерченные функции правительства, и что их дифференциация (хотя и не окончательная) приводит к разграничению правительственных органов в рамках формальной системы государственного управления. Эти две функции государственного управления для удобства могут называться соответственно «политика» (*politics*) и «управление» (*administration*). Политика должна иметь дело с системой политических мер или выражением воли государства. Управление должно заниматься исполнением этих политических мер»¹. Законодательство и политическое руководство определяют основные направления деятельности администрации, в то время как последняя, осуществляя политические решения и применяя законы, обеспечивает исполнимость правительственных решений и законодательных актов парламента. Администраторы никогда не должны вмешиваться в политику, они должны лишь следовать указаниям, данным им политическими лидерами. Последние осуществляют контроль исполнения своих решений.

Разграничение политики и государственного управления с позиций теории бюрократии представлено в работах немецкого социолога Макса Вебера. Вебер считал идеальным государственное управление, построенное на жестких принципах бюрократической иерархии. Задача государственных служащих — применять общие управленческие принципы к конкретным ситуациям, для чего разрабатываются правила административной деятельности. Государственные служащие представлялись ему квалифицированными специалистами с присущим им корпоративным духом и сословной честью, что должно гарантировать их неподкупность. В его понимании подлинной профессией чиновника не должна быть политика, так как он должен управлять беспристрастно, точно и добросовестно выполняя приказы политика под ответственность последнего. Принятие решений, борьба и страсть — стихия политика. Политик должен брать на себя ответственность за последствия отданных приказов.

Тревогу у Вебера вызывало господство бюрократии, при котором осуществление политики правительства заменяется вопросами собственного выживания бюрократии. Чтобы не допустить этого, он разработал ряд механизмов для ограничения власти чиновников. По его мнению, такими инструментами являются правовые нормы, эффективно работающий пар-

¹ Классики теории государственного управления. С. 43—44.

ламент и, самое главное, политические лидеры, возглавляющие административные органы.

В. Вильсон, Ф. Гуднау, М. Вебер оказали значительное воздействие на развитие теории государственного управления. Прежде всего они очертили круг наиболее существенных тем, которые составили основу предмета теории государственного управления и его изучения на долгие годы вперед. В их работах были разработаны следующие основополагающие идеи:

- изучение государственного управления с научных позиций является центральной задачей для реформирования государства;
- государственный аппарат должен состоять из специально подготовленных, профессиональных служащих и быть вне политики;
- организационная иерархия — необходимое условие управленческой эффективности.

Упомянутые выше авторы подходили к предмету изучения государственного управления, отталкиваясь от эффективности как его конечной цели и абстрагируясь от нормативных, т.е. ценностных аспектов в деятельности чиновников. Они ратовали за сильное государство с мощным административным аппаратом, задача которого в точном и минимальном по затратам выполнении публично сформулированных целей. Подотчетность понималась как лояльность служащих своим политическим начальникам, регулярно избираемых населением. Соответственно, гражданская служба должна быть изолирована от социальных конфликтов для предотвращения подчинения ее политическим партиям или воздействия на нее групп интересов. Социальную представительность и независимость такого чиновничества должен был гарантировать заложенный в основу его комплектования принцип заслуг. Такой подход держал в поле зрения качество государственного управления, игнорируя его властный потенциал. Формула решения проблемы разграничения политики и управления звучала так: *«Пусть менеджеры управляют, а политики правят»*.

Свое дальнейшее развитие эти идеи получили в трудах классической школы и школы человеческих отношений, представлявших направление *«научный менеджмент»*, которое преобладало в первой трети XX в., когда исследования по теории управления переживали бурный рост. В этот период, в 1916 г. в Вашингтоне *Роберт Брукинс* учредил первый Институт исследований государственного управления (*Institute of Government Research*). Целью этой исследовательской организации стала выработка системного аналитического подхода к деятельности правительства. Аналогичные исследовательские центры стали появляться в 1920—1930-е гг. в Европе.

Для «научного менеджмента» организация и контроль стали основной проблемой государственного управления. Научный менеджмент постулировал, что эффективной производственной системой являлась та, в которой менеджеры контролировали производство во всех его частностях посредством иерархических структур руководства. Согласно научному менеджменту производственная и административная системы создавались и управлялись специалистами, которые работали в отделах, ответственных за кадры, бухгалтерский учет, контроль, производство, технологии, проектирование и заказы.

Для «научного менеджмента» индустриальная сфера была основным источником осознания главных составляющих модели эффективного государственного управления. К ним относили четкое распределение ролей и обязанностей, централизованное рассмотрение бюджета, централизованные закупки, программирование работы, системы отчета и методы анализа. Разделение труда, степень контроля, структурная иерархия и последовательность исполнения приказа, система отчетности, внутриведомственная организация, разработка должностных инструкций стали основными проблемами для ученых в области государственного управления.

Классическая школа (А. Файоль, Л. Уайт, Л. Гулик) базировалась на идеях научного менеджмента и утверждала, что система государственного управления — это регламентированная иерархическая организация линейно-функционального типа с четким определением функции каждой должностной категории. Функциональный подход к исследованию управления был широко представлен не только в науке. Эта модель рассматривалась как наиболее эффективная и в практической деятельности государственных организаций в условиях стабильной социальной среды и однотипных управленческих задач и ситуаций. Теоретики «классической школы» считали, что подготовка государственных служащих и менеджеров коммерческих предприятий должна быть однотипной.

Школа человеческих отношений, или неоклассическая (М. Фоллет, А. Маслоу, Э. Мэйо, У. Мэрфи), возникла в 1930-е гг. как реакция на недостатки классического подхода, в ответ на его неспособность осознать человеческие отношения как основной элемент эффективной организации. Главное внимание уделялось анализу психологических факторов, вызывающих удовлетворенность работников своим трудом. Приверженцы этой школы в ряде экспериментов добились повышения производительности труда за счет улучшения психологического климата и усиления мотивации. Методы школы человеческих отношений в отличие от оперативного и стратегического управления пригодны прежде всего в управлении персоналом.

После Второй мировой войны начали развиваться идеи, которые подрывали господствующие до этого подходы научного менеджмента к государственному управлению. Утверждалось, что политическая власть, а не административная эффективность является приоритетной для управленческой практики. Доказывалось, что государственное управление базируется на взаимоотношениях между административным аппаратом и политическими акторами, включенными в процессы функционирования демократических процедур. Данный период, продолжавшийся до конца 1960-х гг. и названный *периодом критической самооценки*, представлен теоретическими работами Г. Саймона, Ч. Линдблома, Г. Аллисона.

Герберт Саймон в своей основополагающей работе «*Administrative Behavior*» методологически обосновал идею решающей роли процесса принятия решений в государственной администрации по сравнению с поиском наилучшей организационной структуры, что считалось наиболее значимым ранее. Саймон предложил модель «управленческого человека», вынужденно упрощающего ситуацию в процессе принятия решения. Возникает

ситуация «ограниченной рациональности», а задача администрации заключается в создании организационных условий, способных рационализировать процесс принятия индивидуального решения¹.

Позднее Чарльз Линдблом в статье «Наука “доведение-дел-кое-как-до-конца”» (1959 г.), подверг критике рациональные модели принятия решений в управлении. Вместо этого он рассматривал процесс разработки стратегии в зависимости от частных решений, которые должны быть приняты в согласованности с краткосрочными политическими факторами. Идеи Линдблома в дальнейшем получили свое развитие в работах Г. Аллисона, попытавшегося создать инструменты концептуального анализа процесса созревания и разрешения острого межгосударственного конфликта (кубинский ракетный кризис между США и СССР 1962 г.) на примере деятельности военных и дипломатических структур этих двух государств.

В ставшей классической работе Грэма Аллисона «Сущность решения»² показал модели, являющиеся примером использования ситуационного анализа при изучении государственных решений. Он исследовал три альтернативные модели, объясняющие характер процесса принятия решений во время кризиса, убедительно демонстрируя многообразие взаимодействия политических и административных механизмов формирования государственной стратегии, создающее разрыв между внешними и латентными институтами государственного управления.

В это время вместо изучения организаций (бюрократии) на первый план вышли эмпирические замеры поведения индивидов то в качестве избирателей, то в качестве государственных служащих. И в политической, и в управленческой науке господствовал *бихевиоризм*. В центре внимания была задача объяснить реальное функционирование административных служб с помощью анализа поведения работающих в них индивидов и групп. Если школа человеческих отношений концентрировалась на методах налаживания межличностных взаимоотношений, то бихевиоральный подход стремился помочь государственным служащим осознать свои собственные возможности в государственных структурах. Стали широко использоваться статистические методы, что было внове для большинства государственных служащих.

В 1970—1980-е гг. на теорию государственного управления оказали серьезное негативное воздействие разочарования, связанные с целым рядом провалов государственной политики во многих странах. Как следствие, были начаты радикальные реформы государственной и муниципальной службы практически во всех развитых странах, часто без какого-либо серьезного теоретического обоснования. В этот период усилился процесс политизации системы государственного управления. Во второй половине 1990-х гг. возобновилась дискуссия по поводу «классических вопросов» теории государственного и муниципального управления: противоречий

¹ См.: Simon H. A. Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization. New York : Free Press, 1945.

² Allison G. T. Essence of Decision: explaining the Cuban missile crisis. Boston : Little, Brown and Company, 1971.

между централизацией и децентрализацией, подотчетностью и эффективностью, стабильностью и реформами.

Важным дополнительным стимулом к дискуссиям явились процессы преобразований, происходившие в постсоциалистических государствах Европы и бывшего СССР. В начале переходного периода в этих странах в основном наблюдалось пренебрежение реформами государственного управления. Частично это объяснялось преобладанием радикально либеральных взглядов на рыночную экономику как панацею от всех бед в самом начале переходного периода, частично — отрицательной реакцией на само понятие «государство» в новообразованных демократиях Восточной Европы и в России. В этих странах произошли большие изменения в системах государственной власти. Прямой политический контроль со стороны правящей партии над государственным аппаратом, что было типично для советского режима, был разрушен, и в рядах управленческого аппарата шла интенсивная смена кадров, поскольку многие высокопоставленные чиновники переходили на более выгодную работу в нарождающемся частном секторе. Отношения государства с экономическими субъектами были также поставлены на другую основу, они перестали носить приказной характер, начались поиски форм партнерства.

В конце прошлого века появилась и стала интенсивно развиваться концепция *нового государственного управления (New Public Management)*. Именно благодаря этой концепции в практике государственного и муниципального управления появился такой инструмент как стратегическое планирование, основанный на развитии разнообразных форм ГЧП и государственных программ. Во многих исследованиях подчеркивается, что позитивные возможности государства в экономическом и социальном развитии определяются не его силой, а способностью создавать и поддерживать «сетевые структуры», в рамках которых оно совместно с частными групповыми интересами вырабатывает и реализует согласованную политику, направленную на повышение качества и уровня жизни. Переход от государственного администрирования к государственному менеджменту означает уход от традиционного организационного подхода в сторону изучения реальных процессов управления с использованием современных средств анализа управленческих решений и практики их реализации через конкретные программы (как общенациональные, так и местные).

Отсюда значимость, особенно в переходных социальных системах, как в современной России, проблемы инновационного управления, ориентированного на результат, изучаемые во многих их аспектах современной теорией государственного управления. Измерение результативности необходимо для инициирования улучшений, так же как рыночный механизм, делает это в частном секторе. По своей природе государственные организации являются монополистами, и измерение результативности предоставляет инструмент для квазиконкуренции. Это дает возможность для сравнения и оценки деятельности и, следовательно, ведет к бюджетированию, основанному на результатах.

Подход НГУ к государству исходит из существенных признаков его подобия крупным корпорациям. У государства есть бюджет, доходы, рас-

ходы и даже своего рода акционеры — граждане, являющиеся одновременно и его клиентами. Они заинтересованы в том, чтобы услуги государственных учреждений были максимально дешевы и доступны. В соответствии с этим подходом государство, подобно крупной корпорации, должно стремиться, прежде всего, к удовлетворению интересов своих «акционеров», к повышению с этой целью своей эффективности, к росту капитализации создаваемых за счет бюджета активов, к совершенствованию технологии управления и качества оказываемых населению услуг. Речь, таким образом, идет о смене стиля государственной деятельности в направлении укрепления ее предпринимательских начал¹.

До последней трети прошлого века широко распространенным было этатистское представление о государственном управлении, отводившее центральное место при разработке политического курса государству, т.е. публичным политикам, и акцентировавшее внимание прежде всего на инструментах распоряжений и контроле исполнения. Согласно современному подходу к государственному управлению формирование политического курса характеризуется договорными отношениями. При таком подходе утверждается важность политических институтов, возросшее значение принципа доверия к политическому курсу.

Доверие государства, граждан и бизнеса как ключевой элемент современного функционирования властно-управленческих отношений было использовано при разработке концепции *руководства (governance)*, которая рассматривается как дальнейшее развитие идей НГУ, позволяющее соединить политическую подотчетность концепции политико-административной дихотомии и эффективность менеджериализма.

Руководство понимается как система кооперации государственных, общественных, частных и смешанных структур для обеспечения удовлетворения общественных интересов и решения общественных проблем. Понятие «руководство» оттеняет значимый аспект в управлении общественными делами посредством налаживания сети кооперативных отношений, а не обычного администрирования. При этом именно государство берет на себя инициативную функцию сотрудничества, становясь партнером формирующейся кооперации, а не традиционно доминирующим и властным институтом, навязывающим свой стандарт деятельности. В противовес идее государственного управления как иерархически организованной системы, концепция Руководства предлагает новый тип управления, основой которого являются сетевые структуры взаимодействия государственных, частных и общественных организаций.

Развитие науки государственного управления в России

В нашей стране представления о государственном управлении длительное время развивались без самостоятельного дисциплинарного оформления, главным образом как учение о государстве и праве. Начиная с введения Петром I в 1722 г. знаменитой «Табели о рангах» все внимание

¹ См.: Osborn D., Gaebler T. Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. New York, 1992.