

Т.П. Лебедева, О.В. Михайлова

**АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕФОРМЫ
В СОВРЕМЕННЫХ ГОСУДАРСТВАХ:
МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ**

Административные реформы 1980-х годов поставили вопрос о необходимости исследования причин, сценариев и методов их проведения с целью выявления общих закономерностей и специфики реформирования в различных странах, позволяющих извлечь уроки на будущее. В статье рассматриваются составные элементы административных реформ на основе идей нового государственного управления, анализируются различные методологические подходы к проведению сравнительных исследований в этой области.

Ключевые слова: Административная реформа, новое государственное управление, сравнительный анализ.

Administrative reforms of 1980th raised an important issue concerning the investigation of reasons, programs and methods of their implementation in order to find universal mechanisms and unique practices in different political systems, which allow scholars and practitioners to learn lessons for the future. The article describes building blocks of administrative reforms in terms of new public management ideas and different methodological frameworks for comparative research in this field.

Key words: Administrative reform, comparative analysis, new public management.

На протяжении последних двадцати лет ученые все больше внимания уделяют сравнительному анализу опыта административных реформ в различных странах. Научный интерес к этой проблеме имеет вполне очевидное практическое значение: по результатам данного анализа генерируется знание, из которого государства (как уже имеющие продолжительный позитивный опыт подобных реформ, так и те, где реформирова-

Лебедева Татьяна Павловна — кандидат философских наук, доцент кафедры политического анализа факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова, e-mail: tpabswan@jandex.ru

Михайлова Ольга Владимировна — кандидат политических наук, ассистент кафедры политического анализа факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова, e-mail: mov_hone_79@mail.ru

ние государственного сектора началось сравнительно недавно) могут извлечь уроки на будущее.

Сравнительный анализ зарубежного опыта административных реформ предполагает исследование причин, сценариев и методов их проведения, результатов и последствий подобных преобразований, а также оценку их масштабов и глубины. Выявляемые в ходе подобных исследований закономерности позволяют сделать выводы о перспективах и возможных траекториях реализации административной реформы в рамках политических систем различных типов, предвидеть проблемы в реализации поставленных целей, провести корректировку уже разработанных программ реформирования и т.д. На Западе сравнительные исследования в данной области проводятся регулярно, их авторы, характеризуя процесс преобразований, пристальное внимание уделяют разработке методологии, позволяющей наиболее точно и полно описать общее и специфическое в практике административных реформ¹.

Экономический спад 1980-х гг. инициировал начало дискуссии о необходимости реорганизации государственного сектора, ориентированной на сокращение государственных расходов и поиск новых способов оказания государственных услуг. Принято считать, что именно экономическое и социальное давление привело к осознанию необходимости проведения административных реформ. Экономическая рецессия резко сократила доходы бюджетов, одновременно требуя увеличения социальных затрат в связи с растущей безработицей. Конечно, изменение методов государственного управления не является ответом исключительно на рост расходов бюджета и социальной напряженности. Однако рост доли государственных расходов в ВВП вынуждает политиков изменять свою риторику, а управленцев обращаться к поиску новых, более эффективных способов организации государственного сектора. Одновременно у граждан формируются более высокие требования к качеству государственных услуг, что не в последнюю

¹ *Christensen T., Lagreid P.* New Public Management — the Transformation of Ideas and Practice. Aldershot, 2001; *Kickert W.* Public Management and Administrative Reforms in Western Europe. Cheltenham, 1997; *Olsen J.P., Peters B.G.* Lessons from Experience: Experimental Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies. Oslo, 1996; *Flynn N., Strell F.* Public Sector Management in Europe. London, 1996; *Pollit C., Boucaert G.* Public management Reform. A Comparative Analysis. Oxford, 2004; *Common R.* Public Management and Policy Transfer in Southeast Asia. Aldershot, 2003; OECD. Governance in Transition: Public Management Reform in OECD Countries. Paris, 2001.

очередь связано с совершенствованием деятельности частных компаний, которые в процессе конкурентной борьбы стали делать ставку именно на качество обслуживания клиента (сокращение времени ожидания, использование интерактивных технологий и пр.). Таким образом, у граждан появилась возможность сравнивать качество услуг государственного и частного секторов, предъявлять государственным служащим более высокие требования в процессе взаимодействия с ними.

Определенную роль в процессе административных преобразований сыграл рост международной конкуренции, обусловленный процессами глобализации. Так, например, западноевропейские экономики активно конкурировали с экономиками Северной Америки и Азии, постепенно в этот процесс вливались и восточноевропейские страны. Как известно, во многих сферах производства первостепенное значение приобретают затраты труда на единицу продукции. Западноевропейские страны, в частности северные страны, всегда имели самый высокий уровень этих затрат, что, безусловно, подрывало их конкурентоспособность в международном масштабе. Подобная ситуация стимулировала европейские страны пойти на сокращение масштабов государственного сектора, на усовершенствование системы управления и расчета затрат.

В итоге под воздействием объективно сложившихся социально-экономических факторов бюрократия стала рассматриваться как сила, противостоящая свободе, эффективности и производительности труда. Изъяны в функционировании государственного сектора предполагалось преодолеть с помощью широкомасштабных административных реформ, ориентированных на полное или частичное внедрение идей «нового государственного управления» (НГУ), пересматривающего прежнюю идеологию государственного управления: от административного государства к эффективному, или «активизирующемуся», государству.

В начале популяризации «нового государственного управления» оно воспринималось как универсальная концепция на все времена, используя которую возможно разрешить все проблемы государственного управления в любой стране мира. Утверждалось, что его бесспорным преимуществом является политическая нейтральность — совместимость с любыми ценностными установками и политическими приоритетами. Высокая популярность «нового государственного управления», по оценкам большинства современных исследователей, вывела его за рамки научной модели, превратив в хорошо продаваемый бренд, универсальный подход к решению всех проблем, свя-

занных с функционированием бюрократии. Однако при более подробном изучении концепции выяснялось, что она не столь универсальна и политически нейтральна, включает в себя широкий набор идей, соединяет различные научные течения, приверженность к которым в большей или меньшей степени свидетельствует об особенностях, отличиях в осуществлении административных преобразований в разных странах.

Так, например, К. Худ выдвинул гипотезу о том, что «новое государственное управление» есть результат соединения двух научных течений — «новой институциональной экономики» и «менеджеризма» в государственном секторе². На основе теорий новой институциональной экономики были сформулированы отдельные направления административных преобразований, связанные с идеями конкуренции, потребительского выбора, мотивации деятельности чиновников и т.д. «Менеджеризм» — направление, связанное с использованием технологий корпоративного управления в государственном секторе — позволил выработать элементы административной реформы, призванные обеспечить доминирование профессиональных управленческих навыков над специализированными, технократическими навыками, что предполагает одновременное расширение полномочий профессиональных управленцев для достижения поставленных целей («свобода управлять») и улучшение показателей деятельности за счет разработки и внедрения стандартов деятельности, методик оценки ее результатов. По мнению исследователя, соединение этих идейных направлений в концепции «нового государственного управления» объясняет тот факт, что в различных странах административные реформы были реализованы по различным сценариям. Например, в Новой Зеландии получили распространение и оказались востребованными, прежде всего, идеи новой институциональной экономики, а в Великобритании и Австралии — бизнес-ориентированный подход.

В самом общем виде административная реформа по сценарию концепции «нового государственного управления» предполагает структурные (разукрупнение, децентрализация и пр.) и процессуальные (составление бюджета, управление человеческими ресурсами, оценка результатов) изменения.

К. Худ выделяет семь доктринальных компонентов «нового государственного управления»:

² Hood C. A Public Management for All Seasons? // Public Administration. Vol. 69. P. 3—19.

- 1) персонализация компетентности и ответственности в государственном секторе с одновременным расширением полномочий управленческих кадров («free to manage»);
- 2) внедрение четких стандартов и критериев оценки деятельности государственных структур;
- 3) контроль за результатами в большей степени, чем за процедурами;
- 4) разукрупнение государственного сектора, привлечение на контрактной основе сторонних исполнителей (создание квази-рынков);
- 5) сдвиг к большей конкуренции в государственном секторе (конкуренция как ключ к низким ценам и лучшим стандартам);
- 6) использование в практике государственного управления инструментов управления как в частном секторе (большая гибкость в найме и поощрениях служащих, большее использование PR технологий и т.д.);
- 7) усиление дисциплины, экономии, порядка в распоряжении ресурсами («делать больше меньшими ресурсами»)³.

К. Поллитт обобщает составные элементы «нового государственного управления» следующим образом:

- 1) приоритет результатов деятельности над процессами;
- 2) разработка стандартов деятельности и методик ее оценки;
- 3) приоритет специализированных, «плоских», автономных форм организации над крупными, многоцелевыми, основанными на иерархии формами организаций государственного сектора;
- 4) распространение контрактных отношений, заменяющих иерархию;
- 5) внедрение рыночных механизмов (конкуренция, тендеры);
- 6) ориентация на качество оказываемых услуг и на потребителя;
- 7) создание системы частно-государственного партнерства и партнерства государства со структурами «третьего сектора»;
- 8) изменение ценностных ориентаций от универсализма, единообразия к ориентации на эффективность, продуктивность, индивидуализм⁴.

³ Hood C. A Public Management for All Seasons? // Public Administration. Vol. 69. P. 3—19.

⁴ Pollitt C. The essential public manager. Maidenhead. 2003.

Э. Ферли с соавторами предложил не просто набор элементов, составляющих суть концепции НГУ, а разработали типологию, состоящую из четырех моделей, каждая из которых обладает специфическим содержанием и отражает постепенное движение от классического государственного управления к новому типу управления⁵.

Модель 1. Ориентация на производительность. Наиболее ранняя модель, имевшая распространение с начала до середины 1980-х гг. и ставшая первой попыткой внедрения элементов корпоративного управления в государственный сектор. Ключевые элементы модели:

- 1) ориентация на повышение производительности и работоспособности государственного сектора, достижение целей с минимальными затратами, повышение эффективности системы финансового контроля и контроля за использованием ресурсов при сохранении иерархии;
- 2) усиление управленческой составляющей в деятельности госчиновников, ориентация на четкую постановку целей и постоянный контроль над качеством их деятельности;
- 3) аудит финансовых потоков и уровня профессиональной подготовки чиновников, стандартизация деятельности и разработка методик оценки качества деятельности;
- 4) внедрение элементов рыночного взаимодействия посредством привлечения НКО и других посредников в качестве поставщиков услуг, ориентация на клиента и ответственность перед ним;
- 5) увеличение темпов работы чиновников, оплаты труда, введение краткосрочных трудовых договоров;
- 6) преобладание управленческих механизмов над властными;
- 7) расширение полномочий управленцев;
- 8) привлечение элементов корпоративного управления, распространение бизнес-ценностей, использование модели «совета директоров», смещение акцентов с политических, на стратегические аспекты деятельности.

Именно с этого момента появляются первые критические замечания в адрес нового подхода, оспаривающие возможность адекватного использования бизнес-модели в государственном управлении прежде всего по причине несоответствия ценно-

⁵ Ferlie E., Ashburner L., Fitzgerald L., Petticrew A. The New Public Management in Action. Oxford, 1996.

стей и приоритетов деятельности. Эта модель чаще всего ассоциируется с политикой М. Тэтчер, которая диагностировала, что государственный сектор является разбухшим, расточительным, сверхбюрократизированным и не справляется со своими функциями. Однако «новое государственное управление» не исчерпывается использованием элементов корпоративного управления.

Модель 2. Разукрупнение и децентрализация. Появление этой модели связано с постепенным закатом эпохи крупных, вертикально интегрированных организаций, что выразилось в ряде общих и для государственного, и для частного секторов тенденций: разукрупнении, большей организационной гибкости, децентрализации, усилении горизонтальных связей, расширении внешних контрагентов и т.д. Исторически и государственная бюрократия, и крупные корпорации представляли собой фордистскую модель производства товаров и общественных благ, достигшую своего апогея после Второй мировой войны. С организационной точки зрения, корпорация фордистского типа представляет собой высокобюрократизированную систему, основанную на иерархии, строгих процедурах и правилах, обезличенном взаимодействии. В конце 1970-х гг. начинается постепенное движение к постфордистской модели как в частном, так и в государственном секторах. В государственном секторе эта тенденция проявилась в следующих элементах «нового государственного управления»:

- 1) формирование квазирынков как механизма распределения ресурсов внутри государственного сектора;
- 2) отказ от иерархии, переход к контрактной системе взаимодействия;
- 3) передача нестратегических функций государства на аутсорсинг;
- 4) введение разделения между агентствами-закупщиками и агентствами-поставщиками;
- 5) разукрупнение ведомств, переход к «плоским» структурам, сокращение персонала на всех уровнях;
- 6) переход от командно-контрольной системы к новым управленческим стилям (введение системы мотивации, развитие сетевых структур);
- 7) попытка уйти от стандартизации деятельности к более гибким и разнообразным формам регламентации деятельности.

Модель 3. Поиск преимущества. Данная модель смещает акценты с рационализации в государственном секторе, ставя

во главу угла ценности организационной культуры, подчеркивает важность выстраивания человеческих взаимоотношений, организации деятельности исходя из потребностей персонала. Интерес к вопросам мотивации деятельности и организационной культуры возникает в связи с необходимостью проведения изменений и внедрения инноваций в государственные структуры. В этой связи особое внимание уделяется уже не только результатам деятельности, но и процессу. В частности, данная модель усиливает в «новом государственном управлении» элементы, связанные с управлением человеческими ресурсами, разработкой обучающих программ, формированием организационной культуры, коммуникационной стратегии взаимодействия внутри отдельных ведомств.

Модель 4. Ориентация на государственные услуги. Эта модель связана с отходом от отдельных элементов корпоративного управления, усилением политической составляющей в деятельности государственных органов и ориентацией на оказание государственных услуг. К основным чертам этой модели можно отнести следующие:

- 1) акцент на качество государственных услуг;
- 2) отражение интересов граждан—пользователей услуг в ценностях управленческого процесса;
- 3) стремление вернуть властные возможности от назначаемых чиновников к избираемым местным органам управления;
- 4) обеспечение обратной связи с гражданами, участия и подотчетности властей для обеспечения легитимности управления;
- 5) возвращение понятия «гражданин—пользователь услуг», которое было смещено ранее понятием «потребитель».

Н. Мэнинг и Н. Парисон выделили следующие компоненты административных реформ, обозначив при этом четыре области институциональных механизмов государственной политики, поддающихся относительно краткосрочным изменениям:

- 1) **управление государственными расходами** (ограничение суммарных расходов, определение приоритетности расходования средств, обеспечение эффективного расходования государственных средств, бухгалтерский учет и аудит, позволяющие распределять, контролировать и оценивать государственные расходы);
- 2) **управление кадрами государственной гражданской службы** (управление карьерой, сплоченность государственной службы, личные стимулы, открытость);

- 3) **организационная структура исполнительной власти** (размеры государственных органов; использование контрактной системы; конкретизация заданий государственных агентств);
- 4) **система государственного управления в сфере развития и реализации политики** (децентрализация в политической области: разделение ответственности за выполнение основных задач государственной власти между центральным правительством и субнациональными правительствами; освобождение от предоставления ряда услуг; установление задач на основе подряда)⁶.

Административные реформы, осуществлявшиеся в 1980-х — 1990-х гг., были призваны решать аналогичные для всех стран проблемы повышения качества оказания услуг, обретения способности адаптироваться к изменяющимся условиям, совершенствования системы подотчетности и ответственности, однако большинство исследователей сходятся во мнении, что данным преобразованиям не хватало комплексности и последовательности. Правительства произвольно выбирали отдельные элементы «нового государственного управления» для совершенствования работы государственного сектора, ориентировались на различные темпы их внедрения: одни программы реформ отличались крайним радикализмом, другие — предусматривали постепенный подход к реализации реформ.

В этой связи основной вопрос, волнующий исследователей-компаративистов, — объяснение того, почему административные реформы осуществляются по различным сценариям. Используя в основном бихевиоралистский и неоинституциональный подходы, теорию рационального выбора, а также интерпретивные подходы, они анализируют совокупность многочисленных взаимосвязанных факторов как причину выбора конкретной страной своего собственного, уникального сценария преобразований.

Отвечая на вопрос, почему государства, столкнувшись с идентичными социально-экономическими условиями, вызвавшими их обеспокоенность, приняли различные меры, Н. Мэннинг и Н. Парисон используют категорию **«свобода маневра»**. Свобода маневра — это уникальное для каждой страны сочетание используемых рычагов реформ и институциональной восприимчивости политической системы, оказывающее непо-

⁶ См.: Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления: международный опыт. М., 2003. С. 46—47.

средственное влияние на интенсивность проведения преобразований.

Согласно позиции авторов, имевшиеся в распоряжении реформаторов рычаги можно разбить на следующие четыре группы традиций:

- 1) единого сильного центрального агентства;
- 2) однопартийного большинства;
- 3) смешение чиновничьих/министерских карьер;
- 4) неоднородности в государственном секторе.

К этому они добавляют факторы-возможности за пределами государственного сектора:

- недовольство общественности (либо граждане полностью не поддерживают реформы, либо требуют более прогрессивного развития);
- наличие «мозгового центра» (консультанты, научные круги и т.д.), генерирующего его предложения по организации проведения реформ.

Институциональная восприимчивость описывается по следующим параметрам:

1. **Степень централизации** (обеспечивает высокую восприимчивость). В Германии и США (федеративные) ограничений для реформ больше, чем, например, в Великобритании или Новой Зеландии. Между этими двумя полюсами находятся унитарные, но децентрализованные государства (Франция, Испания, скандинавские страны). Существуют ориентировочные показатели степени централизации: доля занятых в государственном секторе на национальном или федеральном уровне в процентах от общей занятости, доля центрального правительства в общих государственных расходах; степень автономии субнациональных органов государственной власти.
2. **Политический нейтралитет и постоянство высших административных должностей.** В ситуации, когда большинство высших должностей в стране политизированы, а смена правительства неизбежно влечет за собой кадровые перестановки, существенно осложняется последовательное проведение административных преобразований.
3. **Англосаксонская административная традиция,** предполагающая осуществление постоянного контроля за деятельностью государства, в наибольшей степени совместима с реформаторскими усилиями, в отличие от германской

или скандинавской традиций, опирающихся на правовую жесткость.

4. Ограниченное членство в профсоюзах работников государственного сектора, что обеспечивает лояльность государственных служащих по отношению к реформам. И наоборот, участие в профсоюзах повышает вероятность ожесточенного сопротивления реформам. Для решения данной проблемы реформаторские правительства Великобритании и Новой Зеландии подписали партнерские соглашения с крупными профсоюзами государственного сектора. Эти соглашения обязывают обе стороны быть приверженными постоянному новаторству в управлении и предоставлении услуг. Подобное партнерство уже давно используется в скандинавских странах, Германии, Нидерландах, Ирландии, Австралии и — после избрания демократического правительства — в ЮАР.

В свою очередь К. Поллитт и Дж. Бокарт предлагают модель реформы государственного управления, которая является концептуальным планом и диаграммой факторов, влияющих на процесс реформирования. Данная модель синтезирует фактический опыт проведения реформы государственного управления в различных странах⁷. Исходя из того что содержание пакета реформ государственного управления — это продукт взаимодействия между желаемым и возможным, авторы выделяют три группы факторов, ограничивающих желаемые реформы и в конечном счете определяющих возможности реформы:

- 1) социоэкономические факторы;
- 2) политическая система;
- 3) административная система.

Анализируя **социоэкономические факторы**, авторы подчеркивают, что некоторые из них можно рассматривать как структурные, глубоко укоренившиеся и имеющие свою длительную историю (например, структура народонаселения). Другие же менее устойчивы и непродолжительны, например короткие экономические циклы подъема и спада. К социоэкономическим факторам К. Поллитт и Дж. Бокарт относят, во-первых, влияние глобальной экономики, имея в виду, что интенсификация международной конкуренции вынуждает правительства уделять больше внимания конкурентоспособности национальных компаний для предотвращения роста безработицы в стра-

⁷ Pollitt C., Bouckaert G. Public Management Reform. A Comparative Analysis. Oxford, 2000.

не. В то же время следует обратить внимание, что компании могут эффективно конкурировать, если они не обременяются высокими налогами или утомительными сложными бюрократическими процедурами.

Второй фактор, влияющий на осуществление административной реформы, — **социодемографические изменения**. Так, в развитых странах самые затратные статьи расходов в государственном бюджете — это социальная защита (пенсии, пособия по безработице и другие расходы в денежной и иной формах) и здравоохранение. Увеличение числа пенсионеров или безработных само по себе не является причиной организационного изменения, но в то же время заставляет государственных служащих искать способы ослабления финансовой нагрузки на бюджет. Такими способами могут быть, к примеру, замедление темпов роста доходов, сокращение численности категории нуждающихся, увеличение налогов для лиц, получающих пенсию, пособие и т.д. Кроме того, реформаторы могут изменять способы и методы организации и предоставления этих услуг: сокращать управленческий аппарат; поощрять участие коммерческих и некоммерческих организаций в предоставлении услуг гражданам, реконструировать соответствующие отделы и агентства таким образом, чтобы у них появилась мотивация к большей экономии и эффективности.

Описанные факторы (глобальная экономика и социодемографические изменения) находят отражение в третьем социально-экономическом факторе — **национальной социально-экономической политике**, которая в зависимости от конкретных условий может кардинальным образом изменяться. Например, в одной ситуации в целях экономии государственных расходов на социальную защиту некоторые европейские правительства увеличили пенсионный возраст. В другой ситуации, стремясь соответствовать Маастрихтским «критериям конвергенции», правительства стран—членов ЕС во второй половине 1990-х гг. в целях присоединения к европейскому валютному союзу, оказывали давление на государственные расходы, государственный долг и увеличивалось количество безработных в краткосрочной перспективе. Это была политика со значительными и разнообразными воздействиями на административный аппарат.

Модернизация государственного управления в той или иной стране во многом зависит и от особенностей ее **политической системы**. Например, в Германии при наличии строгого конституционного закона проводить реформирование государственного управления достаточно сложно. Высокая степень за-

щиты, которую конституции Германии и скандинавских стран предоставляют региональной и муниципальной властям, препятствует центральной власти в проведении административных преобразований на этом уровне, ей необходимо создавать коалиции политической поддержки реформ. В таких странах, как Финляндия, с консенсусной политической системой и коалиционным правительством проведение преобразований будет с высокой долей вероятности более постепенным и длительным, чем в Австралии, Новой Зеландии или Великобритании, где политическая система в большей степени ориентированна на конкуренцию и соперничество.

При анализе политической системы К. Поллитт и Дж. Бокарт акцентируют внимание на таких проблемах, как (1) новые управленческие идеи, (2) политические идеи партии, (3) давление граждан. **Новые управленческие идеи** считаются динамичными элементами политической системы, влияющими на процесс административных реформ. Эти идеи, как правило, генерируют представители академического сообщества, бизнес-кругов, политической элиты, международные организации (ОЭСР, Всемирный Банк и др.).

Траектория административных изменений во многом зависит от **политических идей партий**. Партии формулируют собственное, часто идеологически окрашенное, видение модели, принципов функционирования государственного сектора. Партия определяет, что предпочтительнее для страны на конкретный период времени: сокращение бюрократического аппарата или децентрализация власти с целью приближения ее к гражданам. Например, политические идеи консервативной партии Великобритании в 1980-е гг. и Лейбористской партии Новой Зеландии 1984—1990-х гг. оказали существенное влияние на проведение административных преобразований в этих странах, определили индивидуальные для каждой страны приоритеты и направления развития.

Следует отметить, что вопросы административной реформы не находятся в сфере повседневных интересов граждан, однако они могут оказать давление на правительство в случае неудовлетворительной работы государственных учреждений по оказанию услуг. Если граждане привыкают к отзывчивому отношению к ним в банках, магазинах, то становятся все более нетерпимыми к медлительной, негибкой и неприветливой бюрократии.

Согласно К. Поллитту и Дж. Бокарту, чтобы «вдохнуть жизнь» в представленную модель государственного управле-

ния, наблюдать ее динамику и специфику, необходимо анализировать различные типы политического и административного режима. Политическую и административную системы они называют «топографией, по которой передвигаются реформаторы»⁸. Авторы предлагают классификацию этих политико-административных различий и используют ее для анализа процесса административной реформы в развитых демократических странах по следующим шести параметрам.

**1. Структурные параметры:
тип административно-территориального устройства
государства (унитарные централизованные, унитарные
децентрализованные и федеративные государства)
и степень фрагментации центральной власти**

В федеративных и унитарных децентрализованных государствах, вероятнее всего, реформы будут менее масштабны и менее универсальны, чем в унитарных государствах. Так, федеральное правительство США или Австралии не может приказывать штатам осуществлять реформу определенным образом. В Германии земли стремятся стать еще более независимыми и создают всевозможные препятствия для административной реформы. Однако принято считать, что преимуществом федеративных государств является возможность создавать «естественные лаборатории», то есть когда конкретный сценарий проведения административной реформы может быть адаптирован на базе одного субъекта федерации. В унитарных централизованных государствах центральная власть стремится в большей степени включаться в процесс предоставления услуг (образование, здравоохранение и т.д.), нежели центральная власть в федеративных или унитарных децентрализованных государствах.

Степень фрагментации центральной власти ставит проблему координации действий одного или нескольких центральных министерств, инициирующих реформы, с другими ведомствами. Иными словами, будут ли министерства и ведомства придерживаться единой траектории в осуществлении административной реформы или нет. Данный параметр сложно поддается оценке, так как является в большей степени предметом соглашений между ведомствами, а не законодательно

⁸ Pollitt C., Bouckaert G. Public Management Reform. A Comparative Analysis. Oxford, 2000. P. 39.

закрепленной процедурой, как, например, разделение властей. В некоторых странах сложилась традиция, когда одно, иногда два министерства являются инициаторами административных преобразований, а остальные обязаны подчиниться магистральной линии реформ. Например, в Новой Зеландии инициаторами и лидерами в проведении административной реформы были Министерство финансов и Комиссия государственной службы, в Великобритании — Казначейство, особенно когда оно достигло соглашения с Кабинетом гражданской службы. В других странах центральная власть более фрагментарна. В Нидерландах, например, нет ни одного министерства, которое бы имело преимущество над другими. В Финляндии Министерство финансов достаточно сильное, но в вопросах административной реформы оно разделяет ответственность с Министерством внутренних дел.

2. Структурно-функциональный параметр — тип исполнительной власти

Ученые разработали полезную для сравнительного анализа типологию соглашений по формированию правительства:

- a) **мажоритарная**, при которой одна партия имеет более 50% мест в законодательном органе власти;
- b) **минимальная коалиция**, когда две или более партий имеют более 50% голосов в законодательном органе власти;
- c) **миноритарный кабинет**, в котором партия или партии, формирующие исполнительную ветвь власти, имеют менее 50% мест в законодательном органе власти;
- d) **большая коалиция**, в которой число партий в исполнительной власти значительно больше требуемого для минимальной коалиции.

Сформированный тип правительства влияет на выбор методов осуществления реформ, определяет последовательный характер их проведения. Кроме того, возможно возникновение противоречий по поводу содержания сценария реформ. Если пакет реформ является результатом консенсуса политических сил, то, как правило, он становится легитимным для государственных служащих, которые должны его реализовывать на практике. Если содержание реформ воспринимается как доктринальный инструмент одной единственной партии или группы, тогда государственные служащие могут сопротивляться такому содержанию, относиться к нему отрицательно, как

к чему-то чуждому, что необходимо приостановить или чье влияние необходимо ослабить.

3. Функциональный параметр — степень политизации системы государственной службы

Во всех странах в административные реформы вовлечены как политики, так и чиновники. Однако соотношение между этими двумя группами элит и их проявление в системе государственной службы отличаются в разных странах. Существенными для характеристики этого соотношения моментами могут выступать: во-первых, степень, в какой разъединены или связаны политическая карьера с карьерой чиновника, во-вторых, степень политизации должностей чиновников, выражающаяся, прежде всего, в существовании связи политических симпатий чиновников с административными особенностями занимаемых ими должностей.

Влияние этих черт на административные реформы обнаруживается на уровне корреляции содержания пакета реформ с особенностями выстраивания карьеры государственного служащего на различных уровнях внутри административной системы. Из практики реформ видно, что в тех странах, где карьеры политика и чиновника тесно связаны, легче решаются вопросы содержания пакета реформ на высших уровнях системы государственного управления, нежели в странах, где эти карьеры разделены. В такой системе, как «большой корпус» (*grands corps*) во Франции, где карьеры политиков и государственных служащих тесно связаны, эти вопросы решаются легче, чем в таких странах, как Канада или Великобритания. Но во французской системе проблема содержания пакета реформ может возникнуть на уровне ниже во властной иерархии в силу того, что чиновники этого уровня имеют собственные политические симпатии и карьерные интересы.

Степень политизации чиновников также является фактором проведения административных реформ. Германия и Финляндия — примеры умеренной политизации чиновников: принадлежность чиновника к политической партии имеет значение, но смена правительства не означает обязательной замены чиновника. В США новый президент, как правило, сразу меняет большое количество государственных служащих в центре. В Канаде, Новой Зеландии, Великобритании в системе государственной службы мало должностей имеют политико-партийный характер, и поэтому после прихода к власти другой

партии чиновники могут спокойно ждать как переназначения, так и повышения по службе. В целом наличие механизмов преемственности в занятии должностей государственной службы способствует аккумуляции знаний и опыта, гарантируют постепенность, последовательность, умеренность хода и характера реформ.

4. Тип административной культуры

Административная культура — существенная характеристика политико-административной системы. Культура управления условно разделена на культуру, основанную на принципах «Rechtsstaat», и культуру, ориентированную на «общественный интерес». В странах с культурой «Rechtsstaat» государство является центральной интегрирующей силой общества. Его основные задачи — подготовка законов и принуждение к их выполнению, государственные служащие считаются агентами государства, и на них распространяется действие законодательства о государственной службе. Государственные служащие имеют право действовать от имени государства, государственная служба для них — обязанность перед государством. Подавляющее большинство чиновников такой культуры будут учиться уважать закон, и будет создано объемное и специальное административное право. Такая культура формирует практику взаимодействия государственного служащего и рядового гражданина в плане корректности и формально-правового контроля. Эта система требует административных судов, таких, как Conseil d'Etat во Франции или Bundesverwaltungsgericht в Германии. Типичные ценности этой культуры: уважение власти закона как социальной необходимости и интегрирующей силы, внимание к прецеденту, представление о справедливости с точки зрения равенства естественных прав.

Модель культуры «общественного интереса», распространенная в англо-саксонских странах — Австралии, Новой Зеландии, Великобритании, США — отводит государству менее значительную роль. Власть государства должна быть не больше, чем это необходимо (закон — это естественный компонент правления, но его особенные перспективы и процедуры не столь доминирующие, как в предыдущей модели). Государственные служащие воспринимаются как рядовые граждане, работающие в государственных учреждениях: нет такого почтения к чиновникам (выделение в особую группу), как в Германии и Франции. Процесс управления рассматривается как стремление получить общественное согласие на те

меры, с помощью которых можно удовлетворить общественные интересы.

Как влияют эти две модели на административные реформы? Можно ожидать, что в странах с моделью культуры «Rechtsstaat» реформа государственного сектора будет замедляться, так как в отличие от стран с моделью культуры «общественного интереса» для этого в большинстве случаев необходимы правовые или даже конституционные изменения, принимаемые законодательной властью. Государственные служащие Германии и Франции, например, часто удивляются тому, что агентства исполнительной власти в Великобритании могут достаточно быстро перемещать более чем две трети государственных служащих из министерских департаментов в новые формы организации без законодательного акта парламента.

5. Иерархия основных источников идей реформы государственного управления

Основными источниками идей административного реформирования могут быть политические партии, государственные чиновники, консультанты по управлению, академическое сообщество, бизнес-сообщество. Реформаторские идеи бизнеса, конечно, быстрее реализуются в странах с «антигосударственной» культурой, чем в странах с культурой «Rechtsstaat». Во Франции инициаторами административной реформы были политики и государственные чиновники, в Германии государственные служащие и ученые, а в США и Канаде — команда бизнесменов.

В зависимости от политико-административного устройства государства правительством выбирается определенная траектория реформ. В данном контексте можно выделить следующие группы стран:

1. Страны, придерживающиеся консервативной, постепенной стратегии реформирования (Германия).
2. Страны — «модернизаторы» (Канада, Финляндия, Франция, Нидерланды, Швеция), которые все еще верят в значительную роль государства, но признают необходимость фундаментальных изменений в административной системе: реформа бюджета, децентрализация власти, стратегическое планирование и т.д. «Модернизаторы» могут осуществлять менеджеральную стратегию преобразований, которая концентрируется на системах управления, инструментах и технологиях, и партисипаторную модернизацию, придающую большое значение передаче власт-

ных полномочий субнациональной власти, реагированию на потребности клиента, высококачественной государственной службе.

3. Страны — «маркетайзеры», внедряющие в процесс государственного управления конкуренцию и рыночные механизмы. Правительства этих стран предпочитают использовать аутсорсинг, рыночные критерии оценки деятельности, корпоративные формы организации, контрактные назначения, оплату по результатам деятельности государственных служащих и т.д. К такому типу стран относятся Австралия, Новая Зеландия, Великобритания. Некоторые характеристики этой группы присущи реформаторской практике Финляндии и Швеции.
4. Группа стран — сторонников минимального государства, где проведена максимальная приватизация, а государственный аппарат играет роль «ночного сторожа», осуществляющего те функции, которые частный сектор не может или не хочет осуществлять. К такой модели вполне определенно стремятся США и Великобритания.

Если в связях между политико-административным устройством и траекторией административных реформ иногда просматривается нечто общее в ряде стран, то в связях между траекторией реформ и результатами реформ такой общности нет. Выбранные траектории ведут к специфическим, различным результатам. Этот факт затрудняет процесс создания такой модели административной реформы, которая бы вместила все это разнообразие, и позволяет некоторым авторам говорить о «новозеландской модели»⁹ «канадской модели»¹⁰, немецком «разобщенном инкрементализме»¹¹.

В процессе сравнительного анализа административных реформ ученые довольно часто используют различные виды интерпретивного подхода: этнографию, социальный конструктивизм, герменевтику и т.д. Если бихевиористы уделяют основное внимание статистическим соотношениям, теоретики рационального выбора — дедуктивным моделям, а неoinституционалисты — законам, нормам, институтам как зависимым переменным, то сторонники интерпретивного подхода кон-

⁹ *Boston et al.* Public Management: the New Zealand model. Auckland, 1996.

¹⁰ *Bourgon J.* Fifth Annual Report to the Prime Minister of the Public Service of Canada. Ottawa, 1998.

¹¹ *Derlien H.-U.* (1998). From administrative reform to administrative modernization. Bamberg, 1998.

центрируются на распознавании смыслов и убеждений акторов социальных и политических практик.

Сторонники интерпретивного подхода симпатизируют неoinституциональному методу исследования различных политико-административных систем К. Политта и Дж. Бокарта, но отмечают два его недостатка. Во-первых, они характеризуют каждую политико-административную систему как данную, не уделяя особого внимания тому, каким был путь ее становления. Во-вторых, они не рассматривают роль действия индивидуума как причины изменений и мало внимания уделяют убеждениям и действиям элиты как актора¹².

Интерпретивисты стремятся восполнить эти упущения. Большинство из них убеждены, что политические практики проистекают из действий, и эти действия можно объяснить, только распознавая адекватные им смыслы и убеждения. Нельзя понять политические действия только с помощью их легального характера, его классового состава или образцов поведения, ассоциированных с ним. Более того, все это, как и само действие, может быть понято только как многозначительная человеческая деятельность, а именно как человеческая деятельность, наполненная смыслом. Интерпретивисты разделяют мнение большинства ученых-политологов о «governance». Они обычно используют термин «governance» как образец связи гражданского общества и государства. Сторонников интерпретивного подхода отличают теоретические взгляды на проблему методов исследования и определения смысла «governance».

Основными первичными источниками сторонники интерпретивного подхода считают убеждения элиты, традиции, которые ей присущи, и дилеммы, стоящие перед ней. Они объясняют убеждения и действия с помощью изучения традиций и дилемм. Дилемма возникает перед индивидуумом или институтом, когда новая идея находится в оппозиции к существующим убеждениям или действиям, и поэтому усиливает необходимость их пересмотра.

Основное содержание и методологическая ценность интерпретивного подхода, на наш взгляд, вытекает из ответов на вопросы, поставленные его сторонниками¹³:

¹² *Bevir M., Rhodes R.A.W., Weller P. Comparative Governance: Prospects and Lessons // Public Administration. 2003. Vol. 81. N 1. P. 3.*

¹³ *Bevir M., Rhodes R.A.W., Weller P. Comparative Governance: Prospects and Lessons // Public Administration. 2003. Vol. 81. N 1. P. 192.*

1. Как можно идентифицировать убеждения?
2. Можно ли в результате интерпретации получить объяснение или только понимание?
3. Какие традиции и дилеммы необходимо отбирать для изучения?
4. Можем ли мы разрабатывать оперативные концепции?
5. Можем ли мы предсказывать?
6. Могут ли исследования авторов-интерпретивистов давать политические советы?

Согласно логике и содержанию интерпретивного подхода, принятие решений необходимо осуществлять с помощью диалога и других методов и механизмов, учитывающих традиции и интересы граждан. Интерпретивный подход, акцентирующий внимание на необходимости демократических дебатов, приобретает ценность в качестве критика нормативных вопросов. Важно то, что интерпретивный подход не только дискриптивный, в том смысле, что он производит отдельные отличительные оценки, он не только уместен в смысле предоставления преданий и притч для практиков, но он и критический, ибо может создавать нормативный ценностный критерий для оценивания тех или иных сюжетов и результатов политической деятельности. Перспективы такого подхода заключаются в том, что, предоставляя глубокое масштабное, критическое описание административных реформ, он тем самым может быть полезен для их эффективного проведения.

Литература

1. *Bevir M., Rhodes R.A.W., Weller P.* Comparative Governance: Prospects and Lessons // *Public Administration*. 2003. Vol. 81. N 1.
2. *Bevir M., Rhodes R.A.W., Weller P.* Tradition of Governance: Interpreting the Changing Role of the Public Sector // *Public Administration*. 2003. Vol. 81. N 1.
3. *Boston et al.* Public management: the New Zealand model. Auckland, 1996.
4. *Bourgon J.* Fifth annual report to the Prime Minister of the public service of Canada. Ottawa, 1998.
5. *Christensen T., Lagreid P.* New Public Management — the Transformation of Ideas and Practice. Aldershot, 2001.
6. *Common R.* Public Management and Policy Transfer in Southeast Asia. Aldershot, 2003.
7. *Derlien H.-U.* From administrative reform to administrative modernization. Bamberg, 1998.
8. *Ferlie E., Ashburner L., Fitzgerald L., Petticrew A.* The New Public Management in Action. Oxford, 1996.

9. *Flynn N., Strell F.* Public Sector Management in Europe. London, 1996.
10. *Hood C.* A Public Management for All Seasons? // Public Administration. 1991. Vol. 69.
11. *Kickert W.* Public Management and Administrative Reforms in Western Europe. Cheltenham, 1997.
12. OECD. Governance in Transition: Public Management Reform in OECD Countries. Paris, 2001.
13. *Olsen J.P., Peters B.G.* Lessons from Experience: Experimental Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies. Oslo, 1996.
14. *Pollitt C.* The essential public manager. Maidenhead, 2003.
15. *Pollitt C., Bouckaert G.* Public Management Reform. A Comparative Analysis. Oxford, 2004.
16. *Мэнинг Н., Парисон Н.* Реформа государственного управления: международный опыт. М., 2003.