

РАФАЛ ЧАХОР

**Современный европейский опыт внедрения
административных реформ.
Итоги для стран Восточной Европы**

В настоящей статье дается краткий критический обзор главных парадигм современных реформ публичной администрации: «нового государственного управления» и «governance». Целью статьи является характеристика их концептуальных основ и возможные трудности внедрения, особенно в странах Восточной Европы.

Ключевые слова: публичная администрация, административное государство, новое государственное управление, governance.

Введение

Политический, экономический и социальный прогресс современного мира сопровождается возникновением новых парадигм государства и новых подходов к определению объема деятельности публичной (государственной) администрации. Общая тенденция, которая отмечается уже более ста лет, заключается в ограничении полицейской роли государственного аппарата и переходе к роли организатора «государства всеобщего благосостояния» (*welfare state*). По всему миру последовательно и неуклонно происходит переход от модели «человека (подданого/гражданина) для государства» к модели «государства для гражданина». Данная тенденция укрепляется техническим прогрессом, глобализацией, повышением стандарта жизни и требований граждан по отношению к государственным институтам. Согласно праву Вагнера, в развивающихся странах повышаются ожидания относительно объема и качества публичных услуг. В связи с этим растут бюджетные расходы и расширяется бюрократический аппарат. Такой ход событий означает для многих стран необходимость реформ и повышения эффективности административных ресурсов. Ка-

сается это как демократических стран, так и авторитарных. Пример Китая доказывает, что такие процессы не обязательно ведут к демократизации политической системы.

В преддверии вышеуказанных вызовов находятся все страны бывшего Советского Союза. Грузия и Украина почти 20 лет с разными результатами проводят программы реформ публичного сектора. Они непосредственно связаны с «цветными революциями», сменой политических элит, либерализацией экономик и укреплением местного самоуправления [Czachor 2015, Czachor 2017, Czachor 2018]. Другие страны, такие как Россия и Казахстан, осуществляют модель «авторитарной модернизации», сохраняя, по определению Владимира Гельмана, «недостойное правление» но в основном удовлетворяют ожидания (главным образом потребительские) своих обществ [Гельман 2019]. В случае тех постсоветских республик, которые укрепляют сотрудничество с Европейским союзом (особенно Грузии, Молдавии и Украины), реформы будут, вероятно, проходить по западноевропейским образцам, то есть путем преемственности опыта и модификации того, что было в странах Центральной Европы (в Польше, Чехии, Словакии и Венгрии) в 90-х гг. Модернизация должна основываться на повторении ранее применяемых другими странами инструментов при критическом пересмотре их результатов, достижений и поражений. Вследствие этого, целью данной статьи является пересмотр теоретических основ уже хорошо укоренившегося на Западе нелиберального «нового государственного управления» и все более популярной партиципаторной парадигмы, которая скрывается под англоязычным понятием «governance» (со-управление). Достигнутые на данном этапе итоги их внедрения могут быть учтены при административных реформах в странах Восточной Европы.

Новое государственное управление – содержание парадигмы

Отступление от классического, Веберского понимания государственной администрации датируется 70-ыми годами XX века. Экономические последствия топливного кризиса в 1973 году заставили власти Соединённых Штатов Америки

ограничить государственные расходы. Реализовывалось это в основном посредством введения правил бизнеса и менеджмента в государственное управление. Концепция ограничения стоимости управления, концентрация на целях и эффективности деятельности государственного аппарата со временем нашла теоретическое обоснование в парадигме «нового государственного управления» (*New Public Management – NPM*). «Новое государственное управление», будучи проявлением неолиберальной доктрины в области государственного руководства, распространилось в основном в Новой Зеландии, Австралии, Великобритании, а в последнее время и во многих других странах, особенно в тех, где функционировала модель «государства всеобщего благосостояния» – развитой социальной опеки.

Можно указать на три главных источника административных реформ в 70-х и 80-х годах согласно парадигме NPM: чрезмерное разрастание управленческого сектора; экономический и политический кризис и кризис традиционных ценностей государственной администрации. Созданное в 50-70 гг. «государство всеобщего благосостояния» к этому времени стало с трудом реализовать наложенные на него функции. Во время экономического кризиса в первой половине 70-х годов и кризиса традиционных ценностей государственной администрации появились новые концепции формы организации управленческого сектора, ориентированные на поиски таких решений, которые будут способствовать осуществлению качественного изменения в функционировании государственной администрации. Реформа должна была преодолеть такие недостатки традиционной администрации, как маргинализация человеческого фактора, низкая эффективность и универсальность или чрезмерное использование бюрократами власти и связанная с этим угроза для свободы граждан [Zawicki 2011: 27].

За пределами Запада концепция «нового государственного управления» приобрела популярность только с конца 80-х годов (кроме Южной Америки, где после реформ «чикагских мальчиков» (*Chicago boys*) в Чили неолиберальные реформы реализовали также другие государства этого континента). Она была связана с триумфом США в «холодной войне» и общим

направлением развития консервативной политики к неолиберальной, характерными представителями которых были Рональд Рейган и Маргарет Тэтчер, а также её популяризацией международными организациями, такими как Всемирный банк и Международный валютный фонд, которые трансформирующимся и развивающимся странам указывали желательное направление реформ. Финансовая поддержка Всемирного банка и Международного валютного фонда осуществлялась при условии реализации реформ, называемых «структурной перестройкой» (*structural adjustment*). Состояла она из дерегулирования, приватизации, ограничения административной системы и её маркетизации [Izdebski 2007: 13]. Сторонники этой неолиберальной концепции трактовали её как орудие решения большинства проблем государственного управления, хотя в принципе, кроме США, Великобритании и Новой Зеландии, её влияние на организацию государственного не было доминирующим.

Сущность концепции NPM выражала ведущая фраза «меньше гребли, больше управления» [Osborne, Gaebler 1992: 34]. Если администрирование понимается в этом случае как выполнение политических инструкции, то управление означает осознанное достижение результатов [Zawicki 2011: 39]. На популярность NPM влияла также всеобщая критика прежней модели бюрократии и необходимость преодоления её низкой эффективности. Бюрократия не могла быть отвергнута, однако ей были отданы новые приоритеты:

- а) производительность, увеличение количества услуг при уменьшении расходов на эту цель;
- б) маркетизация рынка, использование рыночных механизмов для ограничения патологии бюрократии;
- в) ориентация на услуги, лучшее реагирование на нужды граждан со стороны администрации;
- г) децентрализация, понимаемая как увеличение эффективности предоставляемых услуг;
- д) увеличение способности государственной администрации к созданию и реализации государственной политики;
- е) ответственность за результаты, улучшение способности администрации к предоставлению ожидаемых услуг.

Одним из эффектов популяризации NPM стало введение в государственное управление систем управления качеством, в том числе TQM и норм серии ISO 9001, созданных в основном для потребности хозяйственных субъектов [Zawicki 2011: 13-14]. Независимо от текущих результатов данных реформ, намечается тенденция отхода от модели централизованного государства к модели децентрализованного. Аппарат власти должен сконцентрировать свое внимание на роли умеренно-поддерживающей: действовать в качестве апелляционной институции в спорах, принимая на себя политическую ответственность в случае нарушения данного общественного механизма [Hausner 2008: 30].

«Новое государственное управление» – критика парадигмы

Критика создателей и теоретиков NPM опиралась на утверждение, что они создали карикатуру на традиционное государственное управление, которое не имеет места в реальности [Kulesza, Sześciło 2013: 59]. Идеологической основой NPM является неолиберальное видение государства и экономики, опирающееся на принципы минимального государства с ограниченной ролью администрации, которая исчерпывается охраной граждан от насилия и исполнением закона. В сферах, в которых государство выполняет активную роль, согласно NPM, оно должно действовать для достижения общей пользы, эффективности и продуктивности. Указывается, что и свободный рынок не функционирует без проблем, отсюда перенесение рыночных отношений в государственный сектор рискованно, в свою очередь, использование рыночных механизмов в секторе государственных институций должно учитывать его специфику [Kulesza, Sześciło 2013: 113]. Введение менеджерских инструментов в государственное управление вызвало упадок управленческого этоса в государственной администрации, уподобило работу должностного лица работе в большой корпорации. Эти последствия подверглись критике и неприятию, которое относилось и ко всему неолиберальному устройству.

Важным элементом, влияющим на дальнейшую эволюцию государственного управления, была децентрализация го-

сударства, а также развитие территориального самоуправления. Оно служило разложению старой иерархической модели государства, потому что отдельные уровни самоуправления создают рамки, в которых существуют функциональные сообщества, ставящие собственные задачи и цели развития [Izdebski, Kulesza 1998: 17; Hausner 2008: 30]. Развитие горизонтальной ответственности перед гражданами должно было усилить влияние общества на процессы принятия решений и быть важным импульсом для реализации принципов соуправления.

«Governance» (соуправление) – теоретическая основа парадигмы

Расцвет изучения государственной политики относится к 70-80 годам, потом наступившее разочарование эффектами централизованного подхода к реализации общественных задач привело исследователей к констатации, что иерархическая и моноцентрическая модель взаимоотношений между властью и обществом неэффективна. Утверждение о неспособности государства к руководству подтверждало общее падение доверия к политическим элитам, к правительствам, увеличение политического радикализма, углубление социальных противоречий. Ответом должна была стать новая модель государственного управления со смоделированной ролью государства. Направление реформ определил рапорт Всемирного банка в 1997 году, в котором утверждалось, что модель развития с ведущей ролью государства, потерпело крах, но то же самое может стать с развитием без участия государства [Hausner 2008: 18-19]. Эта предпосылка лежит также в основе теоретических концепций «governance» (соуправления). Их основной идеей является существование полицентральной, или лишенной единого центра, сети отдельных, частично наслаивающихся друг на друга политических коллективов, среди которых государство является только одним из многих общественных акторов. При этой точке зрения эффективность государственной политики и управления в итоге достигается при воздействии на общественные процессы не через контроль, применение власти, а через переговоры. Власть, прежде всего, должна сделать возможным сотрудничество, создать условия для функционирования

отдельных сетей в рамках социальной системы, а не навязывать автоматически определённые решения [Dunsire 2007: 42]. По мнению Джерри Стокера, «governance – это заново открытая форма управления, но лучше организованного» [Stoker 2008: 112]. В этом контексте «governance» может быть признано в качестве «третьей дороги» между анархией рынка и централизованным планированием [Jessop 2007: 13-14]. Теоретическая модель «governance» – в отличие от «нового государственного управления» – появляется из социологии и теории сети. Она отходит от рыночно ориентированного нового государственного управления в сторону социально ориентированного процессуального подхода к координации общества при партнёрстве государственного сектора, предпринимательства и общественных организаций.

Концепция «governance» выходит за рамки администрации и касается, прежде всего, участия общества в процессах публичного управления. Гражданское общество, следовательно, является необходимым условием для реализации такой модели администрирования. Такое общество понимается как сеть, следовательно, задачей государственной власти становится управление сетями [Михайлова 2009: 40-58] или, скорее всего, координация сетей. «Governance», понимаемое как сетевое общество, опирается на следующие элементы:

а) горизонтальные процессы, автономные отношения между независимыми субъектами (институциями);

б) эти процессы имеют двусторонний характер и достигают определённого эффекта для всех их участников;

в) эти процессы саморегулирующиеся, так же, как и их участники, не контролируются извне;

г) достижение публичных целей происходит в рамках отношений между социальными акторами, создающими сети [Torfing 2010: 98].

В целом соуправление можно назвать исследовательской перспективой, согласно которой власть является только одним из многих акторов, влияющих на общественную систему и которая не имеет достаточной силы, чтобы навязать свою волю другим. Остальные институции автономны, их не контро-

лирует власть, а они контролируют сами себя [Rhodes 2010: 109].

Главными чертами «governance», вносящими новое качество в публичное управление, можно назвать:

а) взаимозависимость и стирание границ между государственным сектором, частным (бизнес-акторами) и общественным (главным образом НКО);

б) постоянное взаимодействие между членами сети, вызванное необходимостью обмена ресурсами;

в) отношения между объектами определяются категориями игры, опирающейся на доверии и договорённости;

г) ограничена роль государства – сети самоорганизующиеся, они не финансируются государством [Rhodes 2010: 110].

В этой парадигме государство становится составляющей междуорганизационных сетей административных, бизнесных и общественных акторов при отсутствии суверенного актора, организующего полиархичность.

«Governance» – критика парадигмы

При оценке парадигмы «governance» можно указать, что она является более идеей на пограничье политологии, социологии и управления, чем определённой практикой бюрократического аппарата. Она лучше идентифицирует проблемы, чем выясняет их и предлагает орудия их решения [Ogamus 2015: 193].

О том, что переход от традиционных форм правления (*government*) к современной координации, соуправлению (*governance*) наступает объективно, в результате общих процессов развития, а не под влиянием теоретических работ, свидетельствует замечание Боба Джессопа, который отметил, что этот переход происходит на всех уровнях – от локального и столичного до общегосударственного. Развитие новых форм партнёрства, переговоры и горизонтальные связи могли бы заменить руководящую в данной сфере роль государственного аппарата. Такая перспектива тем более актуальная, что отмечается ослабление институционального потенциала органов власти а также низкая эффективность прежних, иерархических ме-

тодов политического руководства [Jessop 2007: 6]. Действительность оказалась, однако, более сложной.

Основные проблемы с реализацией концепции «governance» касаются вопроса доверия между участниками общественных процессов и эффективности каналов коммуникации (в понимании Карла Дойча). Эти проблемы сосредоточены непосредственно в сфере проблематики социального капитала [Wilkinson, Pickett 2011]. Создание атмосферы доверия между общественными акторами служит сокращению расходов и неуверенности функционирования в государственной сфере, но требует много времени. Добавляется к этому также риск, потому что оценка лояльности других акторов может быть доказана только *post factum*. Надо указать и на угрозу появления явления присвоения государства определёнными группами (*state capture*), развития неопатримональных явлений (в том числе коррупции, неопотизма), доминирования неформальных практик в государственной жизни, последствием чего является уменьшение доверия между акторами. Эти угрозы имеют постоянный характер, не могут быть окончательно устранены, потому что связаны с динамикой общественной системы. Снижение контролирующей способности государства, что является следствием отхода от централизованной модели бюрократии, затрудняет изменение или профилактику негативных трендов.

Объективной слабостью концепции «governance» следует признать также неизбежные затруднения между способностью государства к созданию и благоприятному функционированию сети, сетевого общества и способностью к их координации и контролю. Это особенно существенно, так как, помимо нарастающей эрозии роли государства в современной общественной системе и процессах администрирования, основы этой идеи сугубо связаны с институтами государства [Supernat 2020].

Отсутствие иерархии в сетевом обществе обычно понимается как равенство и равновесие потенциалов отдельных акторов. Это предположение ошибочно, потому что даже распространение лоббистских практик свидетельствует о том, что в высокоразвитых обществах сильнейшие акторы стремятся использовать своё преимущество для получения частной выго-

ды. Сетевая организация как концепция координационного регулирующего механизма, следовательно, не является более эффективной, чем классические методы [Żabiński 2014: 51-52; Czachor 2016: 63-78].

Заключительные выводы для государств Восточной Европы

Опыт в реализации новых парадигм государственного управления позволяет сформулировать рекомендации, которые могут быть существенны для реформ в государствах Восточной Европы. Во-первых, можно указать на факт, что аппарат власти остаётся политически зависимым. Частой практикой является «колонизация административного аппарата политическими партиями» и восприятие администрации как «наживы» принадлежащей победившим группировкам политической добычи [Hausner 2008: 290]. Это угрожает не только присвоением государственных институтов, но и снижает качество руководства.

Во-вторых, актуальным явлением остаётся слабость политического руководства, которое должно бы было реализовать модель соуправления. В действительности, скорее имеют место противоположные тенденции к увеличению контроля и централизации, что подтверждается, в том числе, ростом государственной администрации и нежеланием властей использовать механизмы общественных консультаций.

В-третьих, недостаточное развитие гражданского общества обуславливает слабость или полное отсутствие механизмов, обеспечивающих общественный интерес, как механизмов внешних, так и гражданский аудит. Проблемой эффективности применения вышеназванных парадигм может быть недостаточное развитие сектора негосударственных и некоммерческих организаций, сосредоточение их внимания на деятельности в больших городах и отсутствие устойчивого законодательства и правовой охраны.

В-четвёртых, большое значение имеет ограниченный масштаб децентрализации государств, обеспечение органов самоуправления собственными средствами, фискальная децентрализация и круг прерогатив в сфере решений о развитии.

Низкий уровень автономии и возможности принятия самостоятельных финансовых решений не благоприятствуют эффективности современных постановлений совещательного характера.

В-пятых, на возможности реализации концепции самоуправления влияют проблемы, связанные с территориальной организацией государств. Наличие большого количества мало заселённых или дисфункциональных единиц основного или регионального уровня затрудняет реализацию бюрократическим аппаратом наложенных на него задач [Czachor 2016: 63-78].

В связи с этим для гарантирования эффективности реформ государственного сектора в странах Восточной Европы должен быть развит контроль над соблюдением прав граждан, а именно:

а) права на информацию в области деятельности органов государственной власти;

б) права на влияние на власть посредством локального референдума, общественной консультации, петиции, жалоб;

в) права законодательной инициативы на локальном и государственном уровне;

г) институционализация механизмов консультаций с участием предпринимателей и общественных организаций.

Библиография

Czachor R. (2016). *Ewolucja paradygmatu współzarządzania (governance) i problemy w jego wdrażaniu*, „Zeszyty Naukowe UJW. Studia z Nauk Społecznych”, nr 9.

Czachor R. (2018). *Instytucjonalne uwarunkowania rywalizacji o władzę w postradzieckich systemach autorytarnych*, „Politeja. Pismo Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych UJ”, nr 4 (55).

Czachor R. (2015). *Reformy samorządu lokalnego w procesie demokracji Gruzji*, [w:] W. Olszewski, M. Adamczyk (red.), *Społeczności lokalne jako ‘miejsca’ zmian. Teoria i praktyka*, Polkowice: Wydawnictwo Uczelni Jana Wyżykowskiego.

Czachor R. (2017). *Wyzwania reformy samorządowej i decentralizacji Ukrainy po 1991 r.*, „Przegląd Wschodnioeuropejski”, nr VIII/1.

- Czachor R. (2018). *Reformy ustroju samorządu terytorialnego Ukrainy od 1990 do 2016 roku*, „Samorząd Terytorialny”, nr 3 (327).
- Dunsire A. (2007). *Przechylenie szal: autopoieza i rządzenie*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 2.
- Hausner J. (2008), *Zarządzanie publiczne*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Izdebski H. (2007). *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 1.
- Izdebski H., Kulesza M. (1998). *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa: Wyd. Liber.
- Jessop B. (2007). *Promowanie „dobrego rządzenia” i ukrywanie jego słabości” refleksja nad politycznymi paradygmatami i politycznymi narracjami w sferze rządzenia*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 2.
- Kulesza M., Sześciło D. (2013). *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa: Wolters Kluwer.
- Oramus M. (2015), *Model współzarządzania (governance) i problemy dotyczące jego wdrażania w administracji publicznej*, „Rocznik Administracji Publicznej”, nr 1.
- Osborne D., Gaebler T. (1992). *Reinventing Government*, New York: Penguin Press..
- Rhodes R.A.W. (2010). *Nowe współzarządzanie publiczne: rządzenie bez rządu*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 4 (14).
- Stoker G. (2008). *Zarządzanie jako teoria: pięć propozycji*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 4.
- Supernat J. (2020). *Państwo administracyjne*, „Przegląd Prawa i Administracji”, nr CXX.
- Torfin J. (2010). *Teorie rządzenia sieciowego: w stronę drugiej generacji*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 3.
- Zawicki M. (2011). *Nowe Zarządzanie Publiczne*, Warszawa: Polskie Towarzystwo Ekonomiczne.
- Żabiński M. (2014). *The dark side of governance or on the shortcomings of governance networks*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 4(30).
- Гельман В.Я. (2019). *«Недостойное правление»: политика в современной России*, Санкт-Петербург: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге.

Михайлова О.В. (2009). *Концепция «Governance»: политические сети в современном государственном управлении*, „Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество)”, №2.

The European experience in public sector reforms. Conclusions for Eastern European countries

The following paper contains a brief overview of the main paradigms of modern public sector reforms: New Public Management and governance. The aim of the paper is to give a short characteristic of both paradigms and define the main problems in implementation with the focus on Eastern European countries.

Key words: public administration, administrative state, new public management, governance

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Рафал Чахор – кандидат юридических наук, доктор политических наук, профессор Краковской академии им. А. Фрича Моджевского (Краков, Польша).
Научные интересы: теория демократизации, политические системы, сравнительное конституционное право. E-mail: rczachor@afm.edu.pl

ABOUT THE AUTHOR

Rafal Czachor – PhD, Assoc. Professor, Andrzej Frycz Modrzewski Cracow University (Cracow, Poland).
Scientific interests: theory of democratization, political systems, comparative constitutional law