

КАЛЕЙДОСКОП АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕФОРМ В ЕВРОПЕ: ОПЫТ И ОЦЕНКИ ЭЛИТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Купряшин Г.Л.¹

*Рецензия на монографию: Public Administration Reforms in Europe.
The View from the Top / ed. by Hammerschmid G.,
Van de Walle S., Andrews R., Bezes F. Cheltenham, UK;
Northampton MA, USA: Edward Elgar Publishing, 2016, 304 p.*

Аннотация

Рецензия на монографию «Реформы государственного управления в Европе. Взгляд сверху» (2016, 304 с. (на английском языке)), подготовленную коллективом европейских ученых из 11 университетов 10 стран и посвященную сравнительной оценке влияния административных реформ в европейских странах, ориентированных на идеи нового государственного управления (NPM). Книга стала итогом масштабного исследования, проведенного при финансовой поддержке Европейской комиссии. В ней представлен анализ разнообразных мнений руководителей государственной службы относительно динамики, основных тенденций и инструментов прошедших административных реформ.

Ключевые слова: государственное управление; государственная служба; административная реформа; новое государственное управление; неовеберовская парадигма; парадигма общественно-государственного управления.

Еще Вудро Вильсон отмечал, что в государственном управлении, так же как и в добродетели, самым трудным оказывается совершенствование. Современные процессы совершенствования государственного управления ориентированы на повышение его эффективности и адаптивности как ответ на новые вызовы, возникающие вследствие глобализации, децентрализации, менеджериализации и информатизации. Процесс совершенствования со-

¹ Купряшин Геннадий Львович – доктор политических наук, профессор кафедры теории и методологии государственного и муниципального управления факультета государственного управления Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова. Адрес: 119192, Москва, Ломоносовский проспект, д. 27, кор. 4. E-mail: gkupyryashin@gmail.com

проводятся попытками концептуально осмыслить происходящие изменения. Практика реформ государственного управления в различных странах современного мира показывает, что все многообразие реальных сценариев действий правительств сводится к определенным моделям, задающим концептуальные ориентиры преобразований. Как правило, речь идет об иерархической, рыночной и сетевой моделях, доминирующих в дискуссиях ученых, рефлексировавших ход проведения определенных административных реформ.

Одним из основных инструментов верификации данных моделей являются сравнительные исследования, позволяющие на основе богатого эмпирического материала представить разнообразные оттенки происходящих изменений с учетом многообразия исторических и культурных традиций, экономического и политико-административного контекста изучаемых стран. Процессы интернационализации государственного управления вызывают необходимость роста числа и качества сравнительных межстрановых исследований различных его компонентов, особенно связанных с результатами проводимых административных реформ. Тем самым концептуальная адекватность реформ не только проверяется опытом практических преобразований, но и получает оценку по результатам тестирования на соответствие культурно-историческим и политико-административным страновым особенностям, а также приоритетам правительственной политики. Значимость таких исследований еще больше усиливается, если эмпирический материал включает данные социологических опросов тех, кто является одновременно и субъектами, и объектами реформ, т.е. государственных служащих. Однако проводятся масштабные сравнительные исследования довольно редко, поскольку требуют не только участия в них высококвалифицированных специалистов разных стран, но и существенных организационно-методических усилий, а также солидного финансирования.

Уникальным примером такого масштабного и новаторского исследования является крупнейший мегапроект сравнительного изучения государственного управления в Европе, осуществлявшийся в течение четырех лет (с начала 2011 г. и до 2015 г.). Проект был реализован научно-исследовательским консорциумом, состоявшим из ученых 11 университетов 10 стран Европы. Этот консорциум под названием COCOPS (*Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future*) включал восемь международных исследовательских проектных групп, проводивших анализ новых механизмов в государственном управлении, возникших вследствие административных реформ конца XX – начала XXI в., имевших своей целью, кроме прочего, повысить координацию политики европейских правительств, особенно в условиях, когда государственный сектор сталкивается с серьезными кризисными явлениями.

Создавая консорциум COCOPS, европейские ученые поставили своей целью улучшить понимание последствий реформ государственного управления, основанных на концепции нового государственного управления (NPM), используя интеграцию результатов секторальных и национальных исследовательских данных, предлагая рекомендации для разработки стратегий реформы государственного сектора, извлекая уроки из прошлого опыта, изучая тенденции и практику координации деятельности органов государственного

управления. Каждый проект имел своим результатом серию аналитических записок, статей и книг. Несмотря на то что в настоящее время деятельность консорциума завершена, многие из участвовавших в нем исследователей продолжают работу над его тематикой и интерпретацией полученных данных².

Структура исследовательских групп COCOPS включала следующие актуальные тематические проекты, в совокупности дающие многостороннее представление о содержании, последствиях и развитии современных административных реформ в Европе:

- влияние NPM на результативность, эффективность, качество и социальную сплоченность государственной службы;
- изменение роли правительства как следствие влияния NPM на государственные расходы;
- мнения государственных служащих высшего уровня о последствиях NPM;
- уровень удовлетворенности, возможности выбора и степень участия граждан как клиентов в государственных услугах;
- инновации в практике координации государственного управления;
- новые тенденции в административной реформе и их последствия для социального сознания и сплоченности;
- финансовый кризис в государственном секторе как проблема координации деятельности органов государственного управления;
- сценарии реформы государственного управления.

Обобщенные результаты третьего тематического проекта из приведенного списка были опубликованы в объемном труде под названием «Public Administration Reforms in Europe. The View from the Top» / ed. by Hamerschmid G., Van de Walle S., Andrews R., Bezes F. Cheltenham UK; Northampton MA, USA: Edward Elgar Publishing, 2016.

Рецензируемая книга является итогом сравнительного анализа влияния реформ, использующих модель нового государственного управления, а также, частично, неовеберовскую (Neo-Weberian state) и общественно-государственную (New Public Governance) модели, на политико-административные процессы в государствах Старого Света. Оценки масштабов и последствий применения идей нового государственного управления, возникающие тенденции фрагментации и обусловленная этим необходимость координации государственных органов разного уровня являются ядром анализа итогов административных реформ. Источником данного анализа является восприятие управленческих инноваций руководящим составом государственной службы.

На основе опроса более чем 6700 гражданских служащих руководящего уровня в 17 европейских странах монография рассматривает и анализирует эмпирические данные, публикует выводы относительно динамики, основных тенденций и инструментов административных реформ, при этом

² Результаты COCOPS находятся в архиве Института социальных наук им. Лейбница (GESIS) и доступны по следующему адресу в Интернете: <https://dbk.gesis.org/dbksearch/sdesc.asp?search=COCOPS&field=all&db=d&sort=MA+DESC&maxRec=100&nf=1&from=index.asp&button=Suchen&groups=0>.

акцентируется разнообразие мнений топ-менеджеров государственного управления об их последствиях³.

В центре внимания этой книги вопросы: как верхний уровень европейских администраций оценивает практическую применимость существующих теоретических моделей реформы государственного управления, насколько широко в процессе реформы были внедрены в практику деятельности государственных служащих основные инструменты менеджмента (управление по целям, оценка результатов, бенчмаркинг и др.), какие вызовы возникают для социальной сплоченности государственных служащих вследствие административной реформы? Ответы на данные вопросы, как считают авторы, дают результаты сравнительного анализа и обобщений, полученные в итоге исследования, профинансированного Европейской комиссией, и представляющие всеобъемлющую картину государственного управления и европейской бюрократии, сложившуюся после более чем трех десятилетий административных реформ.

Хотя каждая глава посвящена отдельной стране, прочтение всей книги дает возможность увидеть результаты применения сравнительного подхода к исследованию последствий политико-административных реформ на европейском континенте, в том числе в тех странах, где ранее подобные исследования никогда не проводились.

Структура книги соответствует желаниям авторов дать читателю максимально полное представление о консорциуме COCOPS, особенностях включенных в него проектов и, конечно, о целях, методологии и инструментарии исследования топ-госслужащих европейских стран, ставших объектом изучения в рамках соответствующего проекта. Этому посвящены первые две главы книги. Затем глава 3 рассматривает ценности, установки и мотивации руководящего звена госслужащих, благодаря чему предметно описывает бюрократическую элиту европейского государственного управления.

Основной материал книги представляют данные социологических исследований государственных служащих высшего уровня 17 европейских стран, разделенные на четыре раздела по географическому принципу (континентальная Европа, Центральная и Восточная Европа, Северная Европа и Южная Европа). При этом оценка госслужащими административной реформы в своей стране исследуется авторами по единому алгоритму: сначала показывается текущее состояние государственного управления в данной стране. Достаточно подробно показываются оценки госслужащими внедренных в практику инструментов и механизмов менеджмента с учетом сложившихся административных традиций и политики правительства. Затем описываются основные тренды административной реформы с использованием многочисленных статистических и социологических данных в сравнительной перспективе с другими странами, являющимися объектами исследования. В заключение каждой главы даются аналитические про-

³ В книге представлены результаты опросов государственных служащих Австрии, Великобритании, Венгрии, Германии, Дании, Ирландии, Испании, Италии, Литвы, Нидерландов, Норвегии, Португалии, Сербии, Финляндии, Франции, Швеции и Эстонии.

гнозы будущего развития государственной службы в данной стране с учетом выявленных достижений и проблем прошедших реформ.

В заключительной части книги анализируются основные вызовы и результаты административных реформ в Европе, исходя из их кросс-сравнительной перспективы. Глава 20 показывает общие итоги исследования оценки высшими карьерными служащими процесса реформирования и использованных управленческих инструментов, и механизмов, характерных для модели NPM. В главе 21 исследуется влияние фискального кризиса на государственное управление. Глава 22 посвящена вопросу: как инновации современной реформы стремятся улучшить координацию в государственной администрации, преодолев сложившуюся фрагментацию в деятельности государственных органов и автономных агентств? Глава 23 исследует и сравнивает результаты реформ более детально. В заключительной, 24-й главе суммируются ключевые тренды и исследовательские результаты, выводятся общие заключения и определяются вопросы, требующие дальнейших исследований, включая влияние культурных различий и секторальной специфики на результаты административных реформ, а также связи последних с содержанием и методами осуществления правительственной политики.

Вот лишь некоторые выводы авторов, которые могут представлять интерес для российских исследователей опыта и перспектив административных реформ в зарубежных странах.

Во-первых, в книге подчеркивается, что тематика реформ государственного управления уже давно вошла в список основных тем общественной повестки дня во всей Европе. Реформы, основанные на концепции нового государственного управления, были реакцией на дисфункции бюрократических структур и возрастающие затраты на все более перегруженный социальными обязательствами государственный сектор. В последнее время расширение Европейского союза и экономический кризис вновь актуализировали роль реформ государственного управления, но уже как драйверов экономического развития. Их стали рассматривать как способ усиления внутри- и межправительственной координации, а также «цифровизации» для ускорения экономического роста. И хотя большинство стран уже вышли за рамки ортодоксального NPM, его идеи и инструменты управления остаются базовыми практически для всех администраций европейских государств. В некоторых странах NPM до настоящего времени является основной парадигмой реформы с ее акцентом на результативность и инновации как ключевые характеристики государственного управления.

Во-вторых, как пишут авторы монографии, государственные служащие отмечают непреднамеренные и часто отрицательные эффекты NPM, такие как растущая раздробленность государственной администрации, проблемы координации правительственных структур, эрозия социальной сплоченности и ослабление этического содержания деятельности работников публичного сектора. В ответ на эти вызовы появились альтернативные подходы к реформам, связанные с акцентами на улучшение внутренней координации и согласованности государственного управления на то, что получило название неовеберовской парадигмы, ориентированной на реализацию на

практике модифицированного веберианского подхода к организации структур и процессов, что подразумевает превращение государственной системы управления в современную администрацию с прозрачными формальными процедурами, использующими процессуальные нормы и законность.

Вместе с тем, указывается в книге, патронат, политизация и злоупотребления властью остаются характеристиками государственных администраций в определенных частях Европы. В то время как некоторые страны ввели систему заслуг – на базе соответствующих принципов, сформулированных еще в конце XIX – начале XX в., – другие пытались создать условия для функционирования независимой и автономной государственной бюрократии. Действительно, одним из основных элементов реформы государственного управления в бывших социалистических странах Европы было внедрение основных веберианских принципов беспристрастности, административных правил, этических норм и системы заслуг в гражданскую службу. В книге приводятся заявления ученых, утверждающих, что, возможно, сейчас пришло время «реинкарнации бюрократии» и классических бюрократических ценностей. Для этой парадигмы законность и иерархия являются ключевыми характеристиками, при этом она стремится соединить элементы веберианства, в частности беспристрастность и безличность, с инструментами NPM. Такой реформаторский дизайн призван был повысить отзывчивость к гражданским и общественным требованиям. В рамках данного контекста аргументируется необходимость возрождения роли государства в регулировании общественных процессов.

В-третьих, в монографии отмечается, что административные реформы открыли новые, сетевые каналы для участия общества в управлении и улучшении реагирования государственных органов на его потребности, что особенно распространилось с помощью инновационных технологий и электронного государства, связанных с открытым правительством. Некоторые авторы утверждают, что Европа вступает в пост-NPM эру, в которой будут доминировать сетевые подходы и идеи «качественного управления», способные преодолеть фрагментацию, сопровождавшую реформы в духе NPM, и утвердить целостную государственную стратегию эволюционного посткризисного развития. Несмотря на очевидное воздействие названных идей на управленческую практику, в книге приводится их критика за недостаток адекватного учета национальных особенностей той или иной страны в процессе административной реформы.

Авторы рецензируемой монографии отмечают появившиеся предложения выйти за границы сложившихся ранее концептуальных моделей, что, по сути, претендует на постмодернизм в теории государственного управления в рамках идей общественно-государственного управления или «нового общественного управления» («new public governance, NPG»). В то время как терминология этой парадигмы реформы постоянно меняется, основные ее характеристики ассоциируются с эволюцией, включающей фокус на координацию, результативность и общественное влияние.

В-четвертых, разнообразие реформ государственного управления, взаимодействующих с еще более разнообразным составом административных

систем и административной культуры в Европе, привело к значительной неоднородности в их практике по всему континенту. В то же время существует точка зрения, согласно которой происходит конвергенция в траектории национальных административных реформ, и за счет усиления интеграции появилась возможность возникновения так называемого «Европейского административного пространства» (European Administrative Space). Исследование СОСОPS добавляет аргументов сторонникам данной позиции, показывая, что посредством повсеместного распространения в европейских странах идентичных инструментов государственного менеджмента происходит усиление их политико-административного единства. Вместе с тем признаются и существенные административно-культурные различия, в частности между использованием англосаксонского и континентального вариантов NPM.

В-пятых, опросы, имеющие своей целью выявление ценностных ориентаций государственных служащих, показали значимость результативности и эффективности как критериев, используемых для оценки деятельности. Однако административная культура ряда стран Центральной Европы, например Австрии и Германии, традиционно ориентирована на логику процедур управления, что создает определенную напряженность в организации государственной службы на основе модели NPM. Например, констатируется противоречие между процедурой и культурой результата, поскольку понимание своей управленческой роли государственными служащими основано на следовании надлежащей процедуре, т.е. точность соблюдения правил процесса выполнения своих функций считается не менее важной, чем их результат (легитимность посредством выполнения процедуры). Кроме того, исследование показало сохранение границ автономии, когда правовые и организационные рамки ограничивают управленческую самостоятельность. Таким образом, затрудняется отход от стандартизированных процессов. Наконец, не хватает стратегического руководства, способного конкретизировать довольно расплывчатые политические цели правительств и переводить их в практические управленческие задачи. В результате многие государственные служащие руководящего уровня оценивают реформы как частичные и непоследовательные, не позволяющие в полной мере использовать инструменты менеджмента. Авторы интерпретируют данную ситуацию как гибридность сложившегося в результате реформ государственного управления, т.е. как модель государственной службы, в которой управленческая культура включает последствия различных реформ, смешивающих их с традиционной административной культурой. Эта смесь легалистской культуры с элементами результативного управления выпукло представлена в австрийской версии неовеберианского государственного управления, что включает ориентацию на результат как правовой принцип. Кроме того, знаменателен разрыв, выявленный авторами, между принятой госслужащими практически всех исследованных стран оценкой результатов их деятельности и значительно менее распространенными механизмами оплаты труда, размер которой определяется исключительно результатами деятельности.

В итоге, в этой интересной, насыщенной эмпирическим материалом книге делается вывод о выделении нескольких групп европейских стран, исходя

из критерия продвинутой NPM реформ: в первую входят Великобритания, Нидерланды, Швеция и другие скандинавские страны, а также Ирландия, во вторую – континентальная Европа, т.е. Германия, Австрия, Франция, в третью – южноевропейские страны, включая Италию, Португалию и Испанию. Госслужба последней признана наименее продвинутой с позиций использования механизмов и инструментов менеджмента. В особую группу были выделены постсоциалистические страны, причем если государственное управление Эстонии и Литвы оценивается как успешно реформированное, то в Сербии и Венгрии административные реформы не дали ожидаемых результатов.

Авторы отмечают, что в большинстве государств, за исключением Великобритании, реформы государственной службы не имели характера «радикальных и всеохватывающих волн» новозеландского типа, а представляли собой скорее инкрементальные и выборочные изменения. Вместе с тем выявленная исследовательским проектом гибридность государственной службы проявляется в противоречивом восприятии управленческих ролей, когда происходит совмещение установок государственного служащего, ощущающего себя как менеджера, главная цель которого – результативность, и как администратора, для которого основные ориентиры – законность и безличность. Опросы показали, что последнее в большей степени характерно для Германии и Австрии, а первое – для стран Северной Европы.

В целом, «предпринимательский потенциал» руководящего слоя государственных служащих оказался высоким в Великобритании, странах Северной Европы, в балтийских государствах и в странах континентальной Европы. Сравнительно низкие баллы по этому параметру показали служащие Сербии, Венгрии и Испании.

Для всех респондентов в 17 странах очевидно, что тенденции к новым формам оказания государственных услуг не означают, что исчезли старые требования к управленческим ролям и политико-административные факторы, направляющие государственную службу. Скорее руководители государственного сектора пытаются сбалансировать различные роли, которые порой трудно представить в рамках одного управленческого процесса, объединяя задачи достижения результата и соблюдения бюрократических правил, добавляя к этому выполнение требований координации деятельности. Отсюда попытка рассмотреть как единую парадигму административных реформ совмещение неовеберовской бюрократии с общественно-государственным управлением (Neo-Weberian/New Public Governance), признавая при этом отсутствие достаточных оснований для утверждения о кончине NPM.

Давая общую оценку данной монографии, следует подчеркнуть, что опубликованные в ней результаты сравнительного исследования показывают реальную управленческую практику проводимых административных реформ, демонстрируя, что из концептуальных постулатов работает, а что – нет, как применение теоретических рекомендаций помогает повышать производительность руководящего слоя гражданских служащих. Тем самым книга является ориентиром, давая оценку практической значимости разработанных учеными моделей для совершенствования государственной службы и государственного управления в целом.

A KALEIDOSCOPE OF ADMINISTRATIVE REFORMS IN EUROPE: EXPERIENCES AND VIEWS FROM TOP CIVIL SERVICE EXECUTIVES

Gennady Kupryashin

Ph.D., Professor of the School of Public Administration,

Lomonosov Moscow State University.

Address: 27, build. 4 Lomonosov Av.,

119192, Moscow, Russian Federation.

E-mail: gkupryashin@gmail.com

Abstract

It is a review on the monograph by Hammerschmid G., Van de Walle S., Andrews R., Bezes F. Cheltenham “Public Administration Reforms in Europe. The View from the Top” [ed. by, UK; Northampton MA, USA: Edward Elgar Publishing, 2016, 304 p., (in English)]. The monograph seeks to comparatively assess the impact of New Public Management (NPM) style reforms in European countries, drawing on a team of European public administration scholars from 11 universities in 10 countries. Resulting from major research funded by the European Commission, this book examines and analyses empirical findings regarding the dynamics, major trends and tools of administrative reforms, with special focus on the diversity of top executives’ perceptions about the effects of those reforms.

Keywords: public administration; civil service; administration reform, New Public Management; Neo-Weberian reform paradigm; Public Governance reform paradigm.

Citation: Kupriashin, G.L. (2018). Kaleidoskop administrativnykh reform v Evrope: Opyt i otsenki elity gosudarstvennoi sluzhby (Retsenziya na monografiyu: Reformy gosudarstvennogo upravleniya v Evrope. Vzgl'yad sverkhu. Cheltnem, Velikobritaniya; Nortgempton, SShA: Izdatel'stvo Edvarda Elgara, 2016, 304 s. (na angliyskom yazike)) [A Kaleidoscope of Administrative Reforms in Europe: Experiences and Views from Top Civil Service Executives (The monograph review: Public Administration Reforms in Europe. The View from the Top / ed. by Hammerschmid G., Van de Walle S., Andrews R., Bezes F. Cheltenham, UK; Northampton MA, USA: Edward Elgar Publishing, 2016, 304 p., (in English))]. *Public Administration Issues*, no 1, pp. 197–205 (in Russian).