

КРИЗИС ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ЕГО ВЛИЯНИЕ НА ОСНОВНЫЕ АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПАРАДИГМЫ ГОСУДАРСТВА И БЮРОКРАТИИ

Барабашев А.Г.* **

Аннотация

Вместо ожидаемой глобализации государственного управления, понимаемой как становление «единого космополитического государства», наблюдается обусловленное неравномерностью инновационного развития расслоение современного мира, усиление ситуативной конкуренции государств и разных укладов жизни, подвергающихся давлению инновационного развития.

Неопределенность инновационного развития стала основой современного кризиса государственного управления. В статье вводится понятие административного кризиса как одного из аспектов кризиса государственного управления, неадекватности существующих административных механизмов управления имеющимся вызовам.

Показано, что основные административные парадигмы государственного управления, описывающие государство как систему органов и административных механизмов управления и систему государственной службы, трансформируются под воздействием административного кризиса. Рассмотрены основные теории и модели государства и государственной службы, возникающие в административных парадигмах под воздействием административного кризиса.

Ключевые слова: веберовское государство; новое государственное управление; общественно-государственное управление; административный кризис.

Современный кризис государственного управления как вызов для теории государственного управления

Проблемы, с которыми сталкиваются современные государства, столь разнообразны, что роднит их, пожалуй, только одно обстоятельство: масштаб и глубина проблем возрастают, их количество увеличивается. В раз-

* Барабашев Алексей Георгиевич – доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой государственной и муниципальной службы, НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». Москва, 101000, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: abarabashev@hse.ru

** Настоящая статья открывает серию предполагаемых авторских исследований, посвященных комплексной оценке эффективности государства.

ных регионах и странах в последние годы возникают *локальные* (привязанные к месту и условиям), «взрывные» по своим последствиям *комплексы технологических, экономических и социальных инноваций*. Комплексы взаимообусловленных инноваций, в отсутствие явных причинно-следственных связей между этими инновациями, способны быстро изменять облик породивших их регионов, жизнь людей. Заимствовать локальные комплексы инноваций крайне тяжело: копирование технопарков зачастую порождает их имитацию; особые экономические зоны при воспроизведении могут начать исполнять функции оффшоров; внедрение использования инновационных гаджетов повсеместно наталкивается на неготовность их использования населением; воспроизведение специфических приемов формирования среды инновационного предпринимательства требует особого понимания (и принятия) свободы предпринимательства; новые культуры производства могут не укорениться вследствие отсутствия технологической подготовки работников, иных представлений о культуре и дисциплине труда; внедрению технологий обеспечения устойчивого экологического развития, зеленой экономики (экономия природных ресурсов, утилизация отходов, декарбонизация экономики и пр.) препятствует непонимание того, зачем необходимо устойчивое развитие и т.д. Новшества, комплексные инновации могут отторгаться. Более того, «насильственное» внедрение локальных комплексов инноваций в иные социально-экономические реалии способно порождать конфликты, разъединять страны и граждан.

Колоссальные инновационные изменения традиционно объясняют последствиями глобализации, ускорившегося обмена идеями, технологиями, социальными практиками (Held, 1995), включая практики ориентации на клиента (Kettl, 2000). Абсолютизация глобализации, объявление ее причиной инновационных изменений могут проводиться разными способами, вплоть до применения метафизических аргументов. Так, мировая интеграция объявляется «трансцендентной сущностью, обладающей множественностью последствий – хороших, плохих и неприглядных, – а также связанных с ними эффектов» (Farazmand, 2009, p. 1010). Однако едва ли глобализация является причиной современных проблем государственного управления. Ведь возникающие инновационные комплексы локальны, они привязаны к месту своего возникновения и условиям функционирования. Их применение в иных условиях не всегда успешно, а зачастую попросту невозможно. По всей видимости, не глобализация обуславливает нарастание инновационных изменений, а наоборот, локальные комплексы инноваций способны либо порождать процессы глобализации, либо препятствовать глобализации, приводить к ослаблению национальных экономик, разрушению прежних технологий, деградации регионов и отдельных стран. Глобализация – это одно из возможных, но *не необходимых* последствий распространения (или отторжения) локальных комплексов инноваций.

Нарастание потока комплексов локальных инноваций (например, полностью автоматизированных производств, порождающих безрабо-

тицу; систем видеокommunikаций, изменяющих доступ к информации; революционных принципов и практик работы бирж с деривативами; технологий добычи сланцевой нефти, подрывающих рынок нефти; электронных денег, угрожающих существованию мировых валют) сопровождается увеличением неопределенности во всех областях жизни, стремительными перепадами в процессах развития. Дж. Стиглиц (2015) полагает, что с нарастанием неопределенности напрямую связаны усиление волатильности экономик, нестабильность рынков, социальная нестабильность.

Применительно к США этот процесс воздействия инноваций на общество и систему управления называют формированием «суперкапитализма», экономической системы, построенной на инновациях и усилении конкуренции. Как указывает Р. Рейч, «поскольку суперкапитализм стал триумфатором, его негативные социальные последствия также проявились в полной мере. Эти последствия включают в себя расширяющееся неравенство из-за сосредоточения основных успехов экономического роста на самом вершине, свертывание трудовой защищенности, нестабильность и потерю чувства соседской общности, экологическую деградацию, нарушение гражданских прав в других странах и возникновение множества продуктов и сервисов, стремящихся внедриться в перечень наших базисных потребностей» (Reich, 2007, p. 209).

Воздействие возникающих комплексных инноваций на систему управления свойственно и другим развитым странам, в частности странам Европейского союза. По свидетельству К. Поллитта, «реакция европейских правительств на проявляющиеся внешние вызовы является ограниченной и эклектичной. Проведено большое количество официальных исследований изменений климата, технологических и демографических изменений, однако конкретных решений в смысле концентрации ресурсов и существенных реформ публичного управления так и не последовало» (Pollitt, 2014, p. 3). Развивающиеся страны, в свою очередь, не могут избежать качественных изменений, основанных на разработке и использовании инноваций, иначе они рискуют утратить конкурентоспособность национальных экономик.

Государства, решая возникающие управленческие проблемы, «сражаются за выживание», они вынуждены принимать новые, необычные решения, вступают во все более и более конкурентные, сложные отношения. В частности, представления об игре с нулевой суммой (“zero sum”), свойственной отношениям государств, не работают в условиях адаптации к инновациям. Равно не работают и представления о долгосрочных коалициях государств (“win-win” стратегия), поскольку не все участники одинаково могут адаптироваться к локальным инновационным комплексам, в особенности в их социально-экономической части. Все отношения, коалиции и союзы, управленческие решения оказываются временными, ситуативными: выигрывают наиболее креативные на текущий момент системы управления (“innovative win”).

Речь идет, можно сказать, о комплексной инновационной, экономической, социальной и гражданской выживаемости государств, их способно-

сти решать проблемы инновационного развития, их борьбе за умиротворения граждан. Стабильные, патримониальные отношения государства, бизнеса и граждан, так называемый социальный контракт, зачастую зафиксированный в коллективных договорах с профсоюзами, включая выплату гарантированных зарплат, практически пожизненный наём и т.д. (Reich, 2007, p. 27), уходят в прошлое. Более того, безоговорочное подержание социального контракта как способа исполнения государством своих социальных обязательств (социальное государство, или же государство социальных обязательств) порождает дополнительные риски, поскольку подрывает инновационную конкурентоспособность государств, возможность быстрого маневра, перераспределения ресурсов, переключения на новые технологии производства и управления.

Конкуренция приводит к развитию кооперационных отношений государств, а с другой стороны, вызывает все более жесткое столкновение их интересов. За этими интересами стоят властные потребности элит, действующих в условиях ограничения ресурсов, негативного восприятия их привилегий, нарастания неравенства и дивергенции качества жизни, борьбы компаний за рынки, наднациональных устремлений бизнеса в целом. Беспрецедентный доступ граждан к информации увеличивает возможности оценивать действия власти. Распространяется понимание того, что действия политических лидеров и государственных органов удручающе часто свидетельствуют о низком уровне и медлительности принятия решений (Osborne & Plastrik, 1997), интеллектуальной ограниченности руководства, а также о наличии эгоистических мотивов. Недоверие граждан к политическим элитам, бюрократии, государству как таковому растет; положительная оценка власти становится шаткой, она не гарантирует от резкого перепада настроений в случае принятия ошибочных решений, неправильной реакции на инновационное развитие.

Кризис современного государственного управления является следствием возрастания проблем, с которыми сталкиваются государства. Этот кризис – неспособность государств справиться с нарастающими вызовами инновационного развития, скоростью, многофакторностью и непредсказуемостью изменений (Оболонский, 2014, с. 145–146), создать гибкие инструменты управления – особенно заметен на административном уровне (хотя и на других уровнях, политическом и информационном, государства испытывают значительные затруднения в идентификации сути проблем, в постановке целей, выявлении задач и ограничений их решения, в конкурентном формировании и распространении информации).

Административные механизмы управления, под которыми понимаются принципы и технологии разработки и принятия управленческих решений, неадекватны масштабу и глубине проблем: управленческие решения слишком часто выглядят бесчеловечными, не учитывающими сложность и новизну социальной жизни. Они принимаются с опозданием, чрезмерно затратны и коррупционны. В результате от многих решений больше вреда, чем пользы, и это при отсутствии общественной ответственности за такие решения. Кроме того, бюрократический аппарат имеет «врожденную

потребность» использовать административные механизмы в своих целях, далеких от поддержки инновационного развития, в том числе через выгодное для бюрократии увеличение объема и усложнение административных процедур (Osborne & Gaebler, 1992). Организационная деятельность ширится, становится самодовлеющей и подменяет собой реальные действия по решению управленческих проблем. Отчетность, надзор и контроль возрастают, блокируя инициативу.

Ведущие практики государственного управления, замещающие высшие административные должности в разных странах, подчас острее многих ученых ощущают современные вызовы инновационного развития, ибо цена ошибок практиков для общества выше. Устремления практиков осознать ситуацию кризиса важны, и их следует приветствовать, поскольку они свидетельствуют о заинтересованности государств в управленческих инновациях. В этом отношении примечательна своего рода переключка идей, высказанных руководителями президентских администраций США и России.

Ныне действующий Руководитель Администрации Президента США (White House Chief of Staff) Деннис МакДоноу (Dennis McDonough, назначен на должность в начале 2013 г. с пожеланием Президента США Б. Обамы действовать более быстро, нежели его предшественник) прямо высказывается о растущей потребности выделять стратегические решения из усиливающегося информационного шума. Эти стратегические решения необходимо принимать оперативно ввиду неоднозначности ситуации с безопасностью США (Politico, 2016). Основная идея Д. МакДоноу заключается в том, что США обладают огромным потенциалом преодоления неопределенностей инновационного развития.

Тема преодоления неопределенности занимает ключевое место и в опубликованной в 2012 г. статье А. Вайно, который в августе 2016 г. был назначен Руководителем Администрации Президента РФ¹. В данной статье, посвященной разработке стратегического, «упреждающего» управления, предложена комплексная схема новой технологии принятия управленческих решений. А. Вайно полагает, что современное административное управление столкнулось с «кризисностью развития», обусловленной развитием науки и инноваций. Выход он видит в том, чтобы найти новые административные инструменты опережающего оперативного реагирования на возникающие вызовы, которые бы не сводились к управлению, основанному «на линейном подходе и использующему в качестве организационных структур министерства и ведомства» (Вайно, 2012, с. 44). Существующее управление, представляющее собой иерархическую веберовскую пирамиду, не дает возможности применять сложные приоритеты.

Справедливо замечая, что новые вызовы требуют мер, которые расширяли бы горизонт понимания происходящих процессов, мобилизовывали действия государственных и корпоративных институтов и улучшали их способность организовывать упреждающее управление, А. Вайно предлагает воспользоваться технологиями оперативного (во времени) учета комплекса социально-экономических трансакций с помощью информаци-

онных и технических регистрационных систем. Эти технологии могли бы, по мнению автора статьи, связать регистрационные устройства в единую сканирующую сеть «НООСКОП», которая позволит обрабатывать поступающую информацию с целью выявить «узкие места» в предоставлении продуктов и услуг и упреждать развитие кризисных явлений. «Упреждающее управление сложными приоритетами будет вовлекать в процедуру выработки решения не только факторы, которые, как правило, не рассматриваются в контексте существующей проблемы, но и организационные структуры, обычно не причастные к ней, что обеспечит более широкий диапазон ответов на сложные вызовы» (Вайно, 2012, с. 45–46).

Можно предположить, что вовлечение в принятие решений большего количества государственных структур будет означать переход от «вертикального» к «горизонтальному» управлению, в конечном счете к формированию общественно-государственного управления с участием организаций гражданского общества. Вопросы о том, каким образом строить взаимодействие столь различных структур и как ранжировать значимость информации, имеют не только технический характер. Более того, недостаточная эффективность взаимодействия свойственна самим административным структурам, поскольку у этих структур наблюдаются разнонаправленность «ведомственных интересов» и различие в интерпретации данных.

В конечном счете, устремления ведущих практиков управления сформировать новые механизмы принятия управленческих решений (принятие стратегических решений в условиях неопределенности; выделение необходимой информации из информационного шума; создание сетей регистрации и обработки информации; консолидация информационных потоков; расширение участия в принятии решений), релевантные кризису неравномерного инновационного развития, должны быть рассмотрены в контексте административной теории. Без теоретических разработок, учитывающих этот кризис как главный фактор современного управления, неизбежна в лучшем случае фокусировка практиков главным образом на организационно-технической стороне подготовки и принятия решений, а в худшем – их опасная нерешительность либо спонтанные действия «наугад».

Административный кризис, неадекватность административных механизмов управления имеющимся инновационным вызовам, таким образом, стал одним из важных срезов кризиса современного государственного управления, обусловленного комплексом проблем инновационного развития. Заметим, что эта ситуация свойственна всем странам, в разной степени, хотя она более проявляется в странах бывшего советского блока, поскольку административные механизмы посткоммунистических стран находятся в стадии становления, они подвержены манипуляциям и коррумпированны, менее нацелены на интересы граждан (Rose-Ackerman, 1999, p. 1–2).

Попытки преодолеть административный кризис, создать новые административные механизмы, способные системно и адекватно реагировать на нарастающий вал проблем инновационного развития современно-

го общества, в настоящее время разрознены. Нет ясных теоретических оснований для построения адекватных механизмов управления, исследовательские работы, как правило, больше «теоретические» и «концептуальные», нежели удовлетворяющие потребности администраторов-практиков (Pollitt, 2014, p. 8). В основном административные действия правительств заключаются в принятии мер, т.е. ситуативной реакции на различные управленческие проблемы, которые, в свою очередь, являются составными компонентами административного кризиса. Так, правительства предпринимают разрозненные попытки разделить ответственность с гражданами за принимаемые решения, подавить коррупцию посредством усиления некоторых контрольно-надзорных механизмов, по мере необходимости привлекать профессиональные и мотивированные кадры на государственную службу, селективно внедрять механизмы более разумного выделения и расходования общественных средств и т.д.

Потребность в теоретическом осмыслении способов преодоления административного кризиса очевидна. Административный кризис нельзя преодолеть без общей стратегии преобразований государственного управления в эпоху инновационного развития. Осознание необходимости выработки стратегии выражается в требованиях провести обоснованные реформы государственного управления и, как следствие, в значительном объеме проводимых в настоящее время исследований реформ государственного управления (Junjan, 2016, p. 52).

Исследования реформ государственного управления сосредотачиваются на вопросах глубины потребных преобразований. Так, для Европейского союза поток исследований реформ государственного управления достиг «пика» в середине 2000-х гг., концентрируясь вокруг вопросов: нужно ли модернизировать государственное управление в странах ЕС? следует ли ограничиться «европеизацией» управления в новых странах – членах ЕС? а может быть, стоит еще более сузить понимание реформ, сведя их к трансферу лучших политик на основе бенчмаркинга? (Junjan, 2016, P. 53.)

Исследователи стремятся соотнести реформы государственного управления с административными теориями государства и государственной службы, поскольку само представление о глубине необходимых преобразований государственного управления (о том, что лучше: модернизировать, унифицировать или же только использовать лучшие образцы?) зависит от того, какая административная теория берется за основу.

Стратегия реформирования не может быть выработана без учета теории, которая для стратегически мыслящих практиков управления выступает в качестве поставщика новых идей, дает понимание тенденций развития, обеспечивает осознание возможностей и ограничений в проведении реформ. В противном случае отдельные практические управленческие действия могут противоречить друг другу, приводя к несовместимым последствиям, разрушающим государство. Анализ реформ государственного управления связан с фундаментальным исследовательским вопросом: *какая административная теория больше подходит для реформ государственного управления?*

В настоящее время понимание связи административных теорий государства и государственной службы и реформ государственного управления ограничено фиксацией наличия такой связи, указанием на сам факт изменения акцентов, перехода от одной теории к другой, без обнаружения фундаментальных причин смены теоретических оснований реформ. Констатируется факт, что теоретические основания исследований реформ государственного управления эволюционируют от Нового государственного управления и Невеберовской парадигмы (1990-е – начало 2000-х гг.) к парадигме Общественно-государственного управления (с середины 2000-х гг.) (Junjan, 2016; Pollitt & Bouckaert, 2011). При этом не учитывается, что на изменение подходов к реформам государственного управления влияет административный кризис.

Таким образом, необходимо уточнить постановку вопроса, учесть дополнительные условия влияния административных теорий на реформирование государственного управления. Исследовательский вопрос должен сместиться, включить в себя не только вопрос о взаимодействии административных теорий и реформ государственного управления, но и затронуть влияние административного кризиса на это взаимодействие.

В условиях современного кризисного реформирования государственного управления перед теорией государственного управления стоит задача *найти теоретические средства для создания модели административного кризиса государственного управления, которая позволит разработать и предложить систему реформирования, включая механизмы, отдельные меры и процедуры по его преодолению.*

Притом что окончательным «выгодополучателем» от преодоления современного административного кризиса может стать общество в целом, оно отвечает интересам отнюдь не всех участников разноплановых управленческих процессов. Управленческие проблемы всегда стесняют одних акторов и являются источником дополнительных полномочий и средств для других. В частности, уменьшение полномочий государственных органов и передача этих полномочий организациям гражданского общества, регламентация процессов принятия решений, увеличение уровня прозрачности принимаемых решений уменьшают влияние государства и государственного аппарата на общественную жизнь. Кроме того, не может быть единого для всех стран и регионов, социальных групп точного «рецепта», что и как предпринимать. Предлагаемые решения должны быть системными, но одновременно вариативными и гибкими, учитывающими страновые особенности систем государственного управления. Если таких системных решений найти не удастся, то управленческие проблемы будут и далее возрастать, пока не превратятся в конфликтные зоны общественного развития.

Административные парадигмы государственного управления

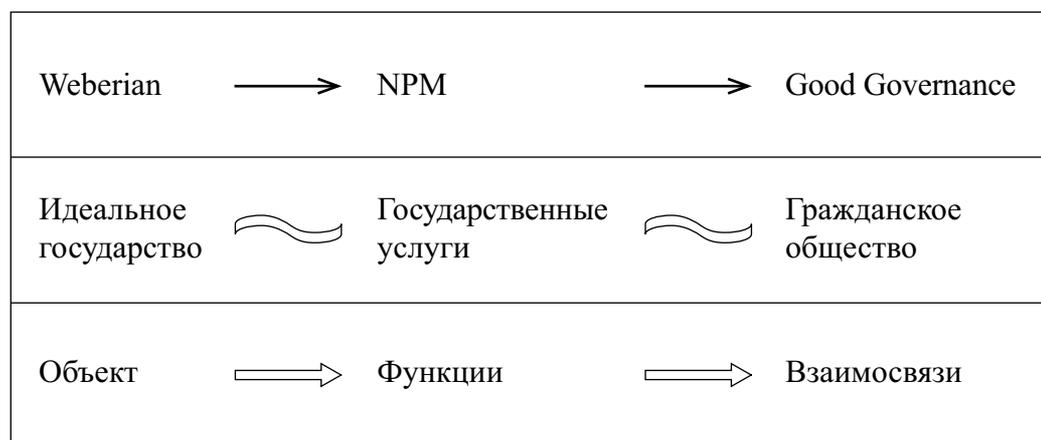
В условиях административного кризиса потребность в теоретических разработках, которые смогли бы определить ключевые компоненты этого кризиса и предложить способы разрешения кризисных проблем, ста-

новится критической для будущего развития государственного управления. Особенно важно определиться с *административными парадигмами*² государственного управления, описывающими государство как систему органов и административных механизмов управления, а также систему государственной службы. Административные парадигмы обращают основное внимание на структуру государственных органов, их функции и административные процедуры, на принципы и механизмы оказания государственных услуг, на взаимодействие государственных органов и государственных служащих с гражданами и организациями, на структуру бюрократии и схемы ее деятельности, на должностные регламенты и т.д.

Основные теоретические подходы к анализу государства и бюрократии неоднократно изменялись. При этом фундаментальное отличие следовавших друг за другом «поколений» административных теорий государства и государственной службы заключается в изменении понимания природы исследуемых феноменов государства и бюрократии.

Парадигма идеального государства и профессиональной бюрократии (Weberian) исходит из фундаментального понимания государства и бюрократии как *рационально «правильно» устроенных* социальных институтов: иерархические управленческие структуры строятся из ячеек, регламентированных должностей; меритократия выступает основой подбора кадров и должностного роста. Неовеберовская концепция с этой точки зрения является разновидностью веберовской парадигмы, где фундаментальное понимание сущности государства дополняется видением его этической природы. Парадигма Нового государственного управления (New Public Management – NPM) трактует государство как систему сервисных *функций*, деятельность государственных служащих сводится к оказанию государственных услуг. Общественно-государственное управление (Good Governance – GG) предлагает перейти от понимания управления как исполнения функций к управлению как сети *взаимосвязей* государства и граждан: граждане участвуют в принятии управленческих решений, их организации и объединения представлены в системе управления.

Эволюцию административных парадигм государственного управления можно представить в виде схемы:



Современный административный кризис государственного управления обусловил реакцию основных административных парадигм государственного управления, проходящую в двух направлениях: теоретическое совершенствование парадигм, их внутренняя трансформация с целью выявления основных причины кризиса; разработка основанных на теории предложений по составу практических мер, способных устранить кризис.

Выясним, какие изменения основных административных парадигм государственного управления совершаются под давлением административного кризиса государственного управления и какие «рецепты» преодоления кризиса (т.е. реформы государственного управления) эти парадигмы предлагают.

Реакция административных парадигм на административный кризис (эволюция моделей)

Рассмотрим подробнее эволюцию основных административных парадигм, происходящую под воздействием административного кризиса.

Парадигма идеального государства и профессиональной бюрократии основными причинами современного административного кризиса объявляет неадекватный имеющимся вызовам уровень профессионализма государственного аппарата и недостаточно ясную иерархическую структуру государства, в рамках которой ответственность государственных органов не специфицирована. Веберианская парадигма реагирует на кризис разработкой новых теоретических конструкций, относящихся к государственной службе и государству как объектам исследования. Эти новые теоретические конструкции, апеллирующие к публичным ценностям, мотивации, этике службы, называют неовеберизмом.

В частности, понимание государственной службы как профессиональной деятельности, основанной на системе заслуг и достоинств (*merit system*), совершенствуется в сторону одной из трех версий (моделей) меритократии: компетентностной, мотивационной или этической.

Компетентностная модель меритократии предполагает уточнение должностных регламентов, повышение уровня профессионализма государственных служащих как степени соответствия профессионально-квалификационных требований положениям должностных регламентов. Так появились модели профессиональных компетенций (*Professional Competency Approach*)³.

Мотивационная модель меритократии, в отличие от компетентностной модели, полагает главным достоинством мотивацию общественного служения (*Public Service Motivation*) (Perry, 1990; Perry, Hondegham & Wise, 2010). Преодоление современного административного кризиса видится в формировании нового, бескорыстного и желающего служить обществу аппарата. Ценности общественного служения должны культивироваться, быть на первом плане, они в конечном счете определяют траекторию профессионального развития государственных служащих. Профессионал без

соответствующей системы персональных ценностей обречен на профессиональную деградацию. Исследования профессиональной мотивации государственных служащих в последние годы расширяются, захватывая области социальной психологии, социологии, культурологи, они диверсифицируются и поднимают вопросы применимости принципов общественного служения в различных культурах и странах (Yang, 2016; Kim et al., 2013); изучают альтруистическое поведение государственных служащих (Campbell, Lee & Im, 2015); анализируют мотивацию стабильности (Benabou & Tirole, 2003; Van De Walle, Steijn & Jilke, 2015); выявляют мотивацию «работать на государство» как основание выбора профессии студентами; рассматривают мотивацию, основанную на осознании миссии государственного органа (Wright, Christensen & Isett, 2013); изучают связь мотивации и позитивных эмоций от работы (Hsieh, Yang & Fu, 2012) и т.д. Мотивационная модель меритократии в настоящее время является частью активно трансформирующейся теории профессиональной бюрократии, способствует ее приспособлению к требованиям управления в условиях кризиса.

В свою очередь, исследователи, развивающие этическую модель меритократии⁴, полагают, что основной проблемой, препятствующей совершенствованию работы профессиональной государственной службы, является невнимание к гуманистической составляющей административной деятельности (Samier, 2005), к этике государственных служащих (Оболонский, 2015). Наличие или отсутствие у государственных служащих моральных ценностей общественного служения (Democratic Moral Values) определяет доверие или недоверие граждан к государственным служащим (Uslaner, 2002). В качестве приоритетов профессиональной деятельности государственных служащих следует утвердить, как предполагается в рамках этической модели меритократии, корректное поведение по отношению к гражданам, открытость, этику внутриведомственных отношений (включая информирование о правонарушениях – whistleblowing). Этические нормы должны охватывать вопросы конфликта интересов и личной заинтересованности. Необходимо разрабатывать и внедрять этические кодексы и стандарты служебного поведения, формировать этическую инфраструктуру государственной службы. Более того, этическая инфраструктура государственной службы становится центральным элементом института бюрократии, подлежащим укреплению в условиях кризиса управления (Конов, 2006). Наконец, в границах этой модели нарастает поток исследований, в которых рассматриваются материальные и нематериальные (символические) наказания и поощрения, способствующие формированию этического поведения («добродетель государственных служащих надо воспитывать всеми доступными средствами»).

Указанные модели взаимодействуют, появляются разработки «на стыке моделей» (мотивация как часть компетенций; этические приоритеты как основа мотивации; этические компетенции и т.д.). В частности, модель мотивации общественного служения смыкается с этической моделью меритократии, поскольку представляет мотивацию как центральное звено служебной этики и профессиональных компетенций в целом.

Теоретическая модернизация парадигмы идеального государства и профессиональной бюрократии, вызванная современным административным кризисом, не ограничивается развитием теорий и моделей, относящихся к кадрам государства, к государственной службе. Совершенствуется само понимание сущности (объектности) государства (Sager, Rosser, 2009). Можно сказать, что параллельно с теориями мотивации, теориями этического плана, теориями профессиональной компетентности в составе парадигмы идеального государства в настоящее время развиваются *модели и теории «Ответственного космополитического государства»* (Responsible Cosmopolitan State). В них требование к выстраиванию иерархии управления доводится до максимума, до выдвижения тезиса о постепенном формировании глобального мирового государства (Brown, 2011). Основной посыл данных теорий и моделей состоит в том, что в настоящее время иерархия государственных органов запутанна, разделена на плохо сравнимые страновые системы управления. Место государственных органов в системе государства должно быть прояснено исходя из общих принципов (Pollitt, 2013). Следует уточнить регламенты (положения) государственных органов, распределить ответственность между государственными органами.

Модели и теории ответственного государства концентрируются на таких вопросах, как: налаживание четкой координации работы государственных органов, включая стимулирование межведомственной координации, например создание в странах с коалиционными правительствами (Финляндия, Эстония) правительственных центров (Centre of Government, CoG), координирующих работу министерств (line ministries), разрабатывающих национальные стратегии и планы развития (OECD, 2015, p. 68); введение многоцелевых ассигнований (multi-category appropriations, Новая Зеландия) для достижения общих целей (OECD, 2015, p. 93)⁵; устранение дублирования полномочий и «лишних» государственных органов. Отметим, что в данных моделях и теориях не переступается черта, отделяющая понимание государства как объекта от его понимания как совокупности функций, по преимуществу сервисных (что свойственно уже другой парадигме, NPM).

Предполагается, что ревизия системы государственных органов с целью наделить исключительными полномочиями конкретные органы и конкретных руководителей позволит сократить затраты на государственное управление, упростить принятие решений. Практические меры по разрешению административного кризиса государственного управления, предлагаемые теорией «Ответственного космополитического государства», чаще всего принимаются в странах с усложненной системой государственного управления, претендующей на роль образца для других стран. Так, сюда можно отнести ряд мероприятий исполнительной власти США по проведению секторальных реформ в 2012–2015 гг., включая назначение директоров по секторальным направлениям здравоохранения, безопасности и т.д. (всего более 20) с абсолютными полномочиями; проведение во Франции реформы структуры государственного управления, в ходе которой были уточнены полномочия государственных органов

(RIME, 2006). Сюда же относятся мероприятия в странах, стремящихся отойти от традиций консенсусного принятия решений (избавиться от «размывания» ответственности). В частности, одной из причин первого этапа административной реформы в РФ в 2003–2004 гг., заключавшегося в устранении дублирующих функций, вплоть до слияния или даже устранения некоторых исполнительных государственных органов, было намерение сформировать систему ответственности (Клименко, 2014). Эти меры, конечно, можно истолковать и с позиций других административных парадигм, отнести их не только к парадигме идеального государства и профессиональной государственной службы, но и к парадигме Нового государственного управления (если сосредоточиться исключительно на сервисных функциях). Однако именно в рамках парадигмы идеального государства их теоретическое обоснование связывается с уточнением сущности (природы) государственных органов.

Парадигма Нового государственного управления (New Public Management) с начала своего существования оказалась ориентированной на решение проблем инновационного развития. Эта парадигма возникла в конце 1970-х гг., на первых этапах дестабилизации крупных корпораций, использующих традиционные технологические производства. Именно тогда корпорации перестали существовать за счет массового спроса на традиционную продукцию по стабильным ценам, они начали зависеть от покупателей и инвесторов; первые требовали новые продукты за меньшую цену, а вторые искали места вложения капиталов, дающие большую прибыль. В результате, как пишет Р. Райх, «если главы корпораций не в состоянии “обеспечить цифру” (прибыль), то их увольняют» (Reich, 2007, p. 75). В 1970-е гг. начались быстрое изменение структуры экономики и бизнеса, усиление конкуренции, основанное на инновационных технологиях. Поэтому изначально парадигма NPM была ориентирована на исследование сервисных функций государства, которые соответствуют инновациям, а также обязанностей государственных служащих, способствующих их внедрению посредством оказания новых услуг (New Paradigms for Government, 1994). Можно сказать, что со времени своего создания парадигма Нового государственного управления была «настроена» на государственное управление во время его системных изменений.

Однако, будучи приспособленной к начальной фазе инновационных изменений, данная парадигма была ориентирована не на управление в условиях кризиса, а на управление в эпоху глобализации, развертывания транснационального бизнеса, формирования единых механизмов управления. Новое государственное управление усматривало причины затруднений управления в отсутствии единых механизмов, нацеливающих управление на оказание услуг. Предполагалось, что основная проблема состоит в значительных транзакционных издержках оказания услуг и что бюрократия, заинтересованная в увеличении своих монопольных полномочий («максимизирующий бюрократ», навязывающий услуги) (Niskanen, 1994), должна стать эффективной, издержки предоставления услуг снижены (Barzelay, 1992), численный состав аппарата минимизирован.

Экстенсивное расширение услуг соответствует устаревшему пониманию инновационного процесса как направленного на неограниченное улучшение качества и уровня жизни вследствие предоставления все большего количества услуг (1970–1990-е гг.). Однако услуги не могут постоянно расширяться: усиление технологической конкуренции и вымывание «проигравших» технологий, негативные последствия безудержного потребления (ухудшение экологии, неустойчивость развития), социальное расслоение, дестабилизация бизнес-среды заставляют пересматривать спектр предоставляемых услуг, в том числе отменять затратные услуги, объявлять некоторые услуги вредными.

Период активного инновационного роста, воспринимаемого изначально не как кризис, а как «конец истории», как переход от истории к развитому экономическому состоянию, завершающему эпоху истории, не может продолжаться вечно. Инновационным изменениям неизбежно сопутствуют неравномерность экономического роста и нарастание управленческих проблем.

Учитывая это обстоятельство, развитие парадигмы NPM в условиях современного кризиса государственного управления пошло по пути изменения понимания функций государства и его органов. Как указывают Де Вриз и Немец (De Vries, Nemes, 2013), основные исследования в NPM сосредоточились в двух направлениях: минимизации роли государства в отношении общества (основной поток исследований) и улучшении качества исполнения функций.

В целях настоящего исследования, ограниченного анализом административных аспектов управления, обратимся к изменениям в понимании функций государства. Новые теории NPM строят усовершенствованную иерархию функций государства, выделяя в качестве приоритетных не только и не столько функции оказания услуг, сколько повышение эффективности расходов, сокращение функций государственных органов, бенчмаркинг услуг, улучшение взаимодействия с бизнесом (включая совершенствование ГЧП), развитие национальных законодательств о государственном и муниципальном заказе (с учетом инновационных производств), усиление участия малого бизнеса, проведение антикоррупционного анализа функций госорганов и усиление функций контроля и надзора, менеджмент программ и секторальных политик, улучшение функций регулирования (Lane, 2006; Клименко, Клищ, 2013). Особый акцент в изучении функций регулирования в последнее время делается на оценке регулирующего воздействия (ОРВ)⁶.

Влияние новых подходов в выявлении приоритетных функций государственных органов затронуло и само понимание функций оказания государственных услуг: среди моделей клиентоориентированности ведущими стали не модели услуги как результативной («управление по результатам»)⁷, или как транспарентной, а услуги как регламентированной деятельности. Считается, что разработка административных стандартов и регламентов оказания государственных услуг способна обеспечить улучшение реагирования государственных органов на разнообразные вы-

зовы, связанные с усложнением задач управления. Массовая подготовка стандартизированных административных регламентов обосновывается необходимостью обеспечить принятие унифицированных решений для разных частных случаев, их быстрое исполнение.

Однако часто эффект от стандартизированных административных регламентов негативный, поскольку увеличение потока значительно отличающихся друг от друга частных социальных, экономических, гражданских практик невозможно «подогнать» под единые регламенты. Детализированные по содержанию (стандарт исполняемых процедур) регламенты не учитывают эти практики, пытаются «втиснуть» их в ранее отработанные схемы. Административная регламентация и стандартизация, будучи механизмом унификации, часто тормозят инициативы и усугубляют кризисные явления (особенно это относится к чрезмерно усложненным механизмам кадастровых оценок, стандартизации строительных работ, требованиям к безопасности и т.п.).

Что касается сферы государственной службы, то здесь парадигма Нового государственного управления изначально воплотилась в теориях эффективного исполнения должностных обязанностей. Предполагается, что служебные обязанности, установленные в должностных регламентах, должны исполняться наилучшим образом. При этом исходная нацеленность парадигмы NPM на агентское понимание управления (оказание услуг) привела к тому, что теории эффективной служебной деятельности отдавали приоритет оценкам эффективности государственных служащих со стороны потребителей услуг.

Должностные регламенты, согласно этим теориям, следует формировать с учетом процессных показателей эффективности, позволяющих провести оценку служебной деятельности. Так, в распространенных технологиях BSC и KPI приоритет отдан именно процессным показателям (несмотря на формально анонсированный приоритет результирующих показателей). Впоследствии указанные технологии обогатились значительным набором средств измерения: выявление норм расхода рабочего времени на исполнение конкретных процедур и дистанционное заполнение карт расхода рабочего времени (по процедурам); хронометраж рабочего дня; стратифицированные оценки со стороны клиентов; коллективная оценка «360 градусов» в фокус-группах и т.д. Начал использоваться механизм бенчмаркинга для выявления и распространения лучших практик деятельности⁸.

Развитие теорий процессной эффективности служебной деятельности в настоящее время обусловлено усложнением исполняемых государственными служащими функций. Происходит повсеместный переход к разработке и реализации целевых программ и секторальных политик, вызванный потребностями обеспечить инновационные прорывы, не допустить потери управляемости в условиях экономической и социальной нестабильности. Значимость стратегических решений, «визионизма», становится критической. Горизонтальные связи по необходимости вытесняют вертикальные взаимоотношения подчинения. От исполнителей

все более требуется действовать оперативно и инициативно. В результате происходит усложнение технологий КРІ. Полевые исследования (включая «фотографирование рабочих мест») усложняются, методология обработки данных опирается на все более сложную категоризацию процессов служебной деятельности, количественные оценки процессной эффективности вытесняют качественные оценки.

В этих условиях возникают теоретические конструкции в сфере государственной службы и основанные на них методики оценки результативности процесса служебной деятельности, хотя и относящиеся к парадигме NPM, но тем не менее выходящие за пределы методологии КРІ. Это, например, разработки, таргетирующие результативность государственных служащих. В должностные регламенты предлагается вводить целевые (плановые) показатели, связанные с достижением заранее поставленных целей, поставленных задач, в частности с использованием технологии SMART. Особенно это относится к области управления образованием, а также к области реализации секторальных программ и политик.

Парадигма общественно-государственного управления (Good Governance – GG) принадлежит еще более современной эпохе (с 1990-х гг.), характеризующейся началом и развитием административного кризиса. Именно поэтому с самого начала своего развития данная парадигма проявляла практико-ориентированный характер (Andrews, 2008). Ее принципы до сих пор описываются на основании известного доклада ЮНЕСКО. Парадигма общественно-государственного управления рассматривается, как правило, в качестве «практического инструмента» (UNESCAP, 2006).

Тем не менее теоретические конструкции GG могут быть выстроены на основании признания совместной ответственности государства, граждан и общественных организаций за разрешение проблем современной общественной жизни (S. Osborne, 2006). Это так называемое «неолиберальное решение», которое заключается в том, чтобы расширить понятие государства, включив в него и другие организации (Shultz, 2014). Совместная ответственность государства и общества предполагает, что государство не является набором функций; монопольное присвоение и исполнение функций замещается системой взаимодействий акторов управления, сетью совместной работы органов управления и гражданского общества (Collaboration Network) (S. Osborne, Radnor & Strokosch, 2016) в том числе при предоставлении публичных услуг (Van Eijk & Steen, 2016). Государство выступает как распорядительная (через достижение общественного согласия), но не автономная, часть данной сети взаимодействий.

Взаимодействие предполагает участие гражданского общества в управлении, основанное на теории «социального происхождения» гражданского общества в противовес корпоративной, либеральной, демократической и статической теориям (Salamon & Anheier, 1998). В основе теоретических подходов к участию гражданского общества в управлении – использование при выработке схем данного участия, в качестве основополагающих, методов партнерства, участия всех заинтересованных сторон в процессе принятия решений (participation approaches), которые начали разрабаты-

ваться в 1960-х гг., задолго до появления парадигмы общественно-государственного управления. Тем самым *participation approaches* нашли свое естественное место в парадигме общественно-государственного управления (Graham, Amos & Plumptre, 2003). Государство здесь представлено как государство участия.

Особая значимость схем участия, их изначальная привлекательность заключаются в том, что они предлагают принципиально иной способ противодействия коррупции, основывающийся не на усилении функций контрольно-надзорных органов, а на применении общественных механизмов, увеличении прозрачности принимаемых решений вследствие включения структур гражданского общества в принятие решений, а также на обеспечении общественной коллегиальности решений. Этот способ доказал свою действенность в ряде стран с высоким уровнем коррупции и одновременно с системой управления, близкой к просвещенному авторитаризму (классический пример – Сингапур). Высокая активность гражданского общества здесь ограничена авторитетом и жесткостью верховной власти. Гражданское общество, по сути, отсекает от управления государственных служащих, чья репутация запятнана.

Со временем под влиянием проблем разрастающегося административного кризиса начало происходить переосмысление содержания схем участия в управлении. Во-первых, применение систем совместного исполнения полномочий управления стало выходить за пределы противодействия коррупции. Схемы участия ныне рассматриваются как универсальный способ улучшить качество принимаемых решений не только в сфере противодействия коррупции, но и в сферах регулирования (обращение к саморегулированию) и решения социальных проблем (Мерсиянова, Якобсон, 2011).

Во-вторых, происходит трансформация понимания содержания участия. Изменяются представления о составе акторов участия. Схемы участия начали применяться для акторов «вне пределов» гражданского общества. Участие в управлении неизбежно перерастает границы гражданского общества вследствие многообразия проблем, связанных с административным кризисом. Началось обсуждение участия государственных организаций в управлении (например, государственных университетов в управлении высшим образованием), участия бизнеса и работодателей, их ассоциаций в выработке стратегий социальной политики (разработка профессиональных стандартов и участие в управлении кадровой политикой), участия медиа в раскрытии содержания управленческих решений (журналистика открытых данных) и т.д. Даже в странах, где активность гражданского общества незначительна, там, где государство сильнее и организованнее гражданского общества, можно найти такие социальные структуры и группы, которые заинтересованы в участии. Часто такое участие принимает форму протеста, с элементами конструктивной позиции (Jensen & Seeberg, 2015). В государствах, где нет традиции участия гражданского общества в управлении, увеличение уровня участия гражданского общества в принятии государственных решений возможно обеспе-

чить посредством инициированной государством институционализации экспертного представительства в государственных органах, наделения экспертного представительства совещательными и законодательными полномочиями (для России это институты Открытого Правительства, Общественной Палаты, экспертных советов государственных органов). Конечно, если гражданское общество неактивно, неразвито, если его независимость и уровень самосознания невысокие, то и специализированные фрагменты гражданского общества, экспертные сообщества зачастую превращаются в компрадорские структуры, исполняющие заказ государства и способные в лучшем случае отстаивать собственные групповые или даже индивидуальные интересы. Но все-таки это участие.

В-третьих, развивается исследование технологий участия (технологий открытости и прозрачности), в особенности с использованием новых способов IT-коммуникаций и сервисов (форумы, порталы, сети, каналы оперативного электронного информирования и т.д.). Так, в последние годы начали появляться порталы замечаний и предложений по совершенствованию регионального и муниципального управления. В качестве примеров можно указать порталы города Нью-Йорк, и Московской области (Disclaimer: <http://www.ny.gov/services>; Добродел: <http://vmeste.mosreg.ru/>).

В-четвертых, исследуется экономическая значимость участия. Третий сектор вносит колоссальный вклад в экономику, в частности посредством работы волонтеров (Salamon, Sokolowsky & Haddock, 2011).

В-пятых, в практике управления происходит усложнение участия, в особенности на уровне социальных сервисов (Pestoff, 2012). Возникает феномен многоуровневого участия: от местных управленческих инициатив до ТСЖ, родительских коллективов в школах. Распространяется коллективный сбор средств и финансирование проектов гражданами, с участием муниципальных властей. Расширяется управление через референдумы, назначаемые по разнообразным острым вопросам (практика проведения таких референдумов далеко вышла за пределы швейцарских кантонов и охватывает вопросы прав меньшинств, отношения к мигрантам, сохранения в составе Европейского союза, образования, пенсионного обеспечения, здравоохранения, застройки территорий и т.д.). Используется и «хорошо забытое старое»: механизмы участия, схожие с советской системой «наказов избирателей» (в ослабленном виде это можно наблюдать в ныне проходящей выборной президентской кампании в США, во время которой кандидаты обеих партий стремятся учесть в своих программах пожелания электората).

Еще одним теоретическим подходом участия в настоящее время выступает требование частичного делегирования полномочий, вплоть до передачи принятия решений по ряду направлений от государственных органов иным организациям (аутсорсинг). Аутсорсинг может принимать разные формы, от ГЧП до частной контрактации и далее, вплоть до полной приватизации (Reichard, 2016). Аутсорсинг предлагается в первую очередь применять там, где принятие решений осложнено коррупцией (например, муниципальные строительные подряды, капитальный ре-

монт жилых помещений – передача полномочий местным сообществам), клиентелизмом (передача полномочий по назначению на должности государственной службы кадровым агентствам), непрофессионализмом государственных медиа (освещение государственной политики с помощью частных агентств), нерациональными тратами и т.п.

Указанные подходы расширяют понятие государства. Государство начинает выступать как сеть взаимодействующих субъектов управленческих решений, где взаимодействие есть следствие заинтересованности. Такие подходы дают возможность оперативно реагировать на быстрое, кризисное изменение экономических и социальных условий, комплектуя ситуативные пулы наиболее заинтересованных субъектов управления, адаптируя предлагаемые решения под их потребности.

Обратимся к общественно-государственным теориям государственной службы. Основным критерием принадлежности административных теорий государственной службы к данной парадигме выступает истолкование государственной службы как сетевого феномена, как взаимодействия субъектов управления (государственных служащих и других субъектов управления). Первоначально указанные теории государственной службы под другими субъектами управления понимали исключительно граждан и организации гражданского общества. В частности, создание совместных (в Сингапуре) наделенных полномочиями принятия решений общественно-государственных комиссий по расследованию случаев коррупции означало формирование совершенно нового механизма управления, основанного на взаимодействии граждан и государства. Создание таких комиссий повлекло за собой включение в должностные регламенты государственных служащих положений о взаимодействии как ключевом условии исполнения полномочий. Важно отметить, что гражданское общество становится полноценным участником принятия решений, возникают внеслужебные «квазиполномочия» лиц, не являющихся государственными служащими.

Трендом современного истолкования государственной службы как сетевого взаимодействия можно назвать расширение взаимодействия за границы гражданского общества, а также усложнение сети. Местное самоуправление «на уровне людей» начинает трактоваться как синтетический феномен, как схемы взаимодействия (Provan, 2008), при котором происходит наделение служащих и населения взаимосвязанными, взаимообусловленными полномочиями. Полномочия принятия решений при таком подходе не являются исключительной прерогативой органов управления, они воплощаются в общественном консенсусе, в частности утверждении проектов (общественные слушания). Появляется представление об уровнях активности персонального участия (Москалев, Илли, Шардакова, 2012). Можно предположить, что результаты общественного утверждения в качестве следующего шага будут признаваться как обязательное основание управленческих решений.

Государственная служба в парадигме общественно-государственного управления постепенно превращается в смешанное государственно-общественное

ственное поручение (для некоторых граждан связанное с оплатой их деятельности): то, что считалось должностными обязанностями по разработке и принятию управленческих решений, начинает относиться не только к государственным служащим, но и к другим гражданам. Само понятие «государственный служащий» размывается, активные граждане в сети взаимодействия наделяются полномочиями и становятся «квазигосударственными служащими» (особенно это относится к экспертам, участвующим в коллегиальных структурах государственных органов).

Поскольку административный кризис осознается как таковой именно гражданами, то их активное участие, формирование сетей взаимодействия, перераспределение полномочий от аппарата к обществу, как предполагается, способны смягчить последствия административного кризиса сразу по нескольким направлениям: ускорить реакцию на кризисные явления, предупредить протесты, сделать ответные управленческие меры адресными, смягчить злоупотребления. В целом, потенциал парадигмы общественно-государственного управления уже сформирован, но еще не реализован в полной мере.

Заключение

Эволюция основных административных парадигм государственного управления под воздействием административного кризиса происходит, как было показано, посредством разработки моделей и теорий, стремящихся расширить понимание управления, предложить варианты реагирования на быстро изменяющиеся условия управления. Веберовская парадигма идеального государства/профессиональной государственной службы предлагает двигаться в направлении совершенствования компетенций, мотивации, этики государственных служащих, в направлении разграничения и уточнения функционалов государственных органов. Парадигма Нового государственного управления сосредотачивает внимание на совершенствовании государственных услуг, на регулировании, эффективности государственных служащих. Парадигма Общественно-государственного управления утверждает, что схемы участия граждан в управлении, а также распределение полномочий между гражданами и государственными служащими – ключевое условие успешного управления в условиях административного кризиса.

То, насколько эти теоретические «рецепты» действенны, должно стать предметом отдельного исследования. В частности, следует оценить, какая из административных парадигм более приспособлена к современной ситуации инновационного развития, к возникшему на ее основе административному кризису. Если ответ будет отрицательным (эта гипотеза представляется наиболее вероятной, особенно в свете ряда публикаций о наступлении эпохи «Пост-NPM», заключающейся в дивергенции управленческих практик (см.: De Vries, Nemes, 2013)), то встанет вопрос о том, допустимо ли в практике управления эклектично использовать принципы и процедуры, предлагаемые разными парадигмами. В случае отрицатель-

ного ответа и на этот вопрос возникнет другой – более сложный и фундаментальный – вопрос о том, какую новую административную парадигму следовало бы разрабатывать (точнее, увидеть контуры такой парадигмы в современных теоретических исследованиях) для того, чтобы средствами теории успешно поддерживать адекватное современному административному кризису государственное управление.

Благодарность

Я глубоко признателен А. Оболонскому и J. Нетес, оказавшим определяющее влияние на мои исследования в данной области. Кроме того, я благодарен коллегам, на разных этапах формирования проекта принявшим активное участие в обсуждении ряда его идей: И. Акишину, С. Бобылеву, А. Бобылевой, К. Головицинскому, А. Клименко, Н. Клищу, А. Мельвилю, А. Кортунову, Э. Паину, D. Besharov, J. Campbell, M. Gellen, T. Im, J. Hahn, V. Junjan, R. Kramer, M. Pirog, I. Voronchuk.

ЛИТЕРАТУРА

1. Барабашев А.Г. Теоретические ориентиры дальнейшего развития государственной службы Российской Федерации // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2007. – № 1. – С. 19–52.
2. Вайно А.Э. Капитализация будущего // Вопросы экономики и права. 2012. – № 4. – С. 42–57.
3. Клименко А.В. Десятилетие административной реформы: результаты и новые вызовы // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2014. – № 1. – С. 11–12.
4. Клименко А.В., Клищ Н.Н. Можно ли сэкономить на бюрократии? // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2013. – № 3. – С. 90–109.
5. Конов А.В. Совершенствование профессиональной этики государственных служащих // В кн. «Реформа государственной службы: канадский опыт и российская действительность». – М.: Формула права, 2006. – 149 с. – С. 108–140.

6. Мерсиянова И.В., Якобсон Л.И. Сотрудничество государства и структур гражданского общества в решении социальных проблем // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2011. – № 2. – С. 5–24.
7. Минтруд РФ. База данных лучших практик применения кадровых технологий на государственной службе (2013 г.). 2015. URL: <http://www.rosmintrud.ru/ministry/programms/gossluzhba/5> (дата обращения: 06.03.2016).
8. Москалев А.В., Илли Д.А., Шардакова Е.Ю. Национальная информационная политика: архитектура и механизмы // Совершенствование публичного управления в России. Выпуск 6. Под ред. А.Г. Барабашева.– М.: Новый Хронограф. – С. 25–38.
9. Оболонский А.В. Гражданин и государство: новая парадигма взаимоотношений и шаги по ее институционализации // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2011. – № 1. – С. 5–16.
10. Оболонский А.В. Кризис эффективности административно-бюрократического государства и поиски выхода: опыт США (эволюция теории и практики государственного управления в последние десятилетия) // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2014. – № 2. – С. 145–170.
11. Оболонский А.В. Этика в сфере публичной политики как фактор социокультурных изменений // Общественные науки и современность. – 2015. – № 4. – С. 65–82.
12. Стиглиц Дж. Цена неравенства. Чем расслоение общества грозит нашему будущему. – М.: Эксмо, 2015.
13. Andrews M. The Good Governance Agenda: Beyond Indicators, Without Theory // Oxford Development Studies. 2008. Vol. 36. No. 4. P. 379–407.
14. Barzelay M. Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government. Berkeley: University of California Press. 1992.
15. Benabou R., Tirole J. Intrinsic and Extrinsic Motivation // Review of Economic Studies. 2003. Vol. 70. No. 3. P. 489–520.
16. Bouckaert G., Halligan J. Managing Performance: International Comparisons. New York, Routledge. 2007.
17. Brown G. Bringing the State Back into Cosmopolitanism: The Idea of Responsible Cosmopolitan States // Political Studies Review. 2011. Vol. 9. No. 1. P. 53–66.
18. Campbell J.W., Lee H., Im T. At the Expense of Others: Altruistic helping behavior, performance management and transformational leadership // Public Management Review. 2015. P. 4. URL: DOI: 10.1080/14719037.2015.1045018 (дата обращения: 02.08.2016).
19. De Vries M., Nemec J. Public sector reform: an overview of recent literature and research on NPM and alternative paths // The International Journal of Public Sector Management. 2013. Vol. 26. No. 1. P. 4–16.

20. Farazmand A. Building Administrative Capacity for the Age of Rapid Globalization: A Modest Perception for the Twenty-First Century // *Public Administration Review*. 2009. Vol. 69. No. 6. P. 1007–1020.
21. Jensen C., Seeberg H. The power of talk and the welfare state: Evidence from 23 countries on an asymmetric opposition-government response mechanism // *Socio-Economic Review*. 2015. Vol. 13. No. 2. P. 215–233.
22. Gaebler T., Miller A. Practical Public Administration: A Response to Academic Critique of the reinvention Trilogy // *Halduskultuur*. 2006. No. 7. P. 16–23.
23. Graham J., Amos B., Plumptre T. Principles for Good Governance in the 21st Century // *Policy Brief*. 2003. August. No. 15.
24. Held D. *Democracy and the Global Order*. Cambridge: Polity Press. 1995.
25. Henry N. Paradigms of Public Administration. *Public Administration Review*. 1975. Vol. 35. No. 4. P. 378–386.
26. Hsieh C.-W., Yang K., Fu K.-J. Motivational bases and emotional labor: assessing the impact of public service motivation // *Public Administration Review*. 2012. No. 2. P. 241–251.
27. Ingraham P., Romzek B. (eds). *New Paradigms for Government: Issues for the Changing Public Service* San Francisco, CA: Jossey-Bass. 1994.
28. Junjan V. PAR in Academic and Professional Literature: A Comparison of the Recent EU Accession Waves // *Europeization in Public Administration Reforms*. Ed. by J.Nemec. NISPACEE Press, Bratislava. 2016. 117. P. 51–59.
29. Kettl D. *The Global Public Management Revolution*. Washington. Brookings Institution Press. 2000.
30. Kim S., Vandenaabeele W., Wright B.E., Bøgh L., Cerase A.F.P., Christensen R.K., Desmarais C., Koumenta M., Leisink P., Liu B., Palidauskaite J., Pedersen L.H., Perry J.L., Ritz A., Taylor J., De Vivo P. Investigating the Structure and Meaning of Public Service Motivation across Populations: Developing an International Instrument and Addressing Issues of Measurement Invariance // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2013. No. 23. P. 79–102.
31. Lane J.-E. Osborne's Trilogy: A Critique of the Management Philosophy of David Osborne // *Halduskultuur*. 2006. No. 7. P. 6–14.
32. Mann S. Beyond a Government of Strangers: How Career Executives and Political Appointees Can Turn Conflict to Cooperation // *Review of Public Personnel Administration*. 2009. Vol. 29. No. 2. P. 197–199.
33. Niskanen W. *Bureaucracy and Public Economics*. Aldershot: Edward Elgar. 1994.
34. Norgaard O., Winding S. The Impact of Administrative Traditions on Public Administration Reform: The Baltic Case // *Politico-administrative Dilemma: Tradi-*

- tional Problems and New Solutions. Ed. by G. Peters, G. Sootla, B. Connaughton. NISPAcee Press. 2006. P. 137–163.
35. OECD. OECD Public Governance Reviews: Estonia and Finland: Fostering Strategic Capacity across Governments and Digital Services across Borders, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. 2015. URL: DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264229334-en> (дата обращения: 02.08.2016).
 36. Osborne D., Plastrik P. *Banishing Bureaucracy. The Five Strategies of Reinventing Government*. New York: Addison-Wesley. 1997.
 37. Osborne D., Gaebler T. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. New York: Plume. 1992.
 38. Osborne S. The New Public Governance? // *Public Management Review*. 2006. Vol. 8. No. 3. P. 377–387.
 39. Osborne S., Radnor Z., Strokosch K. Co-Production and the Co-Creation of Value in Public Services: A suitable case for treatment? // *Public Management Review*. 2016. Vol. 18. No. 5. P. 639–653.
 40. Perry J.L., Hondelghem A., Wise L.R. Revisiting the motivational bases of public service: twenty years of research and an agenda for the future // *Public Administration Review*. 2010. No. 5. P. 681–690.
 41. Perry J.L., Wise L.R. The motivational bases of public service // *Public Administration Review*. 1990. No. 3. P. 367–373.
 42. Pestoff V. Co-production and Third Sector Social Services in Europe: Some Concepts and Evidence // *Voluntas*. 2012. Vol. 23. No. 4. P. 1102–1118.
 43. Pollitt C., Bouckaert G. *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press. 2011.
 44. Pollitt C. *Government for the Future*. Ministry of Finance, Helsinki. 2013. URL: https://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut/08_muut_julkaisut/20131119/government_for_the_future/pdf (дата обращения 02.08.2016).
 45. Pollitt C. *Future Trends in European Public Administration and Management: An Outside-In Perspective*. 2014. URL: <http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2014/04/FutureTrendsInEuropeanPublicAdministrationAndManagement.pdf> (дата обращения: 02.08.2016).
 46. Politico (2016). <http://www.politico.com/magazine/story/2016/01/denis-mcdonough-profile-213488#ixzz4IAwp03Sw>
 47. Provan K. Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2008. Vol. 18. No. 2. P. 229–252.
 48. Reich R. *Supercapitalism. The Transformation of Business, Democracy, and Everyday Life*. N.Y. Vintage Books. 2007. P. 272.

49. Reichard C. Trends and Assessment of Outsourcing in Europe // *Europeization in Public Administration Reforms*. Ed. by J. Nemec. NISPAcee Press, Bratislava. 2016. P. 77–91.
50. RIME. Repertoire Interministeriel des Metiers de l'Etat. Premiere Edition. Ministere de la Fonction Publique, DGAFP. 2006.
51. Rose-Ackerman S. Corruption and Government. Causes, Consequences, and Reform. Cambridge University Press. 1999. Vol. XIV. P. 266.
52. Sager F., Rosser C. Weber, Wilson, and Hegel: Theories of Modern Bureaucracy // *Public Administration Review*. 2009. Vol. 69. No. 6. P. 1136–1147.
53. Salamon L., Sokolowski S., Haddock M. Measuring the economic value of volunteer work globally: Concepts, estimates, and a roadmap to the future // *Annals of Public and Cooperative Economics*. 2011. Vol. 82. No. 3. P. 217–252.
54. Salamon L., Anheier H. Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally // *Voluntas*. 1998. Vol. 9. No. 3. P. 213–248.
55. Samier E. Toward Public Administration as a Humanities Discipline. A Humanistic Manifesto // *Halduskultuur*. 2005. P. 60–93.
56. Shultz D. The Idea of the “State” in Contemporary Public Administration Theory // *Вестник Российского университета дружбы народов. Серия Государственное и муниципальное управление*. 2014. № 1. С. 90–102.
57. UNESCAP. Concept Note: What is Good Governance? 2006.
58. Uslaner E.M. *The Moral Foundation of Trust*. Cambridge: Cambridge University Press. 2002.
59. Van De Walle S., Steijn B., Jilke S. Extrinsic motivation, PSM and labor market characteristics: a multilevel model of public sector employment preference in 26 countries // *International Review of Administrative Sciences*. 2015. Vol. 81. No. 4. P. 833–855.
60. Van Eijk C., Steen T. Why engage in co-production of public services? Mixing theory and empirical evidence // *International Review of Administrative Sciences*. 2016. Vol. 82. No. 1. P. 28–46.
61. Wright B.E., Christensen R.K., Isett K.R. Motivated to adapt? The role of public service motivation as employees face organizational change // *Public Administration Review*. 2013. Vol. 73. No. 5. P. 738–747.
62. Yang L. Worlds Apart? Worlds Aligned? The Perceptions and Prioritizations of Civil Servant Values Among Civil Servants From China and The Netherlands // *International Journal of Public Administration*. 2016. Vol. 39. No. 1. P. 74–86.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Отметим, что А. Вайно является ровесником Д. МакДоноу: налицо сдвиг возраста административных элит как веяние времени, требующего более быстрого, оперативного управления.
- ² Поскольку понятие «парадигма» активно используется в отечественной литературе по государственному управлению (Оболонский, 2011), смыкаясь с понятиями «программа» и «модель» (Барабашев, 2007), следует уточнить понятие парадигмы применительно к административным процессам.

Введем понятие «*административная парадигма*». Административные парадигмы занимают промежуточное положение между собственно парадигмами (как они понимаются в концепции научных революций Т. Куна) и научными исследовательскими программами, предложенными И. Лакатосом.

Административные парадигмы близки к исследовательским программам, поскольку они сосуществуют. Именно классическое понимание парадигмального развития науки предполагает, что исторически более ранняя парадигма вытесняется следующей (так называемая парадигмальная революция). Во время парадигмальной революции нормальная наука преобразуется, история переписывается, схемы решения головоломок/задач меняются, научное сообщество меняет свой состав. Применяется только одна, главенствующая парадигма. В отличие от классического понимания единственности применения парадигмы, в практике государственного управления разных стран применяются разнообразные комбинации административных парадигм, их промежуточные разновидности и подходы (модели). Это близко к конкурентному сосуществованию научных исследовательских программ.

С другой стороны, административные парадигмы обладают сходством с собственно научными парадигмами, поскольку они превращают все практические проблемы в головоломки, разрешаемые средствами именно данной, избранной парадигмы. Возникает прямое «соревнование» административных парадигм, а именно конкуренция предлагаемых ими решений практических проблем (Henry, 1975). Утверждение (Gaebler & Miller, 2006), что практикам (“administrators in the front lines need practical tools”, или еще категоричнее, “Americans, pragmatic, practical, and seek action”, *ibid.*, p. 17) достаточно принять принципы административной парадигмы, не удовлетворительно. Оно не берет в расчет того, что вместе с принципами следует принять только те *технологии* решения проблем, которые совместимы с данной парадигмой. Если это правило проигнорировать, то последствия эклектического сочетания парадигмальных принципов и внепарадигмальных технологий решения проблем могут стать непредсказуемыми. Но «практики и прагматики», к которым с гордостью относят себя Гэблер и Миллер, как правило, об этом не задумываются.
- ³ В настоящей статье эти теории не описаны за недостатком места, а также вследствие их значительной известности. Отмечу, что разработки теории

профессиональных компетенций имеют междисциплинарный характер, они относятся к области образования, психологии, социологии, ГиМУ, а также смыкаются с разработкой профессиональных стандартов.

- 4 Эта модель также называется «этическим веберианизмом» (Ethical Weberian Theory).
- 5 Я благодарен Е.А. Добролюбовой (РАНХиГС), обратившей мое внимание на данный механизм и сообщившей об источнике.
- 6 Обширный обзор литературы по практическим и теоретическим аспектам ОРВ приведен в библиографическом перечне, данном в качестве приложения к Материалам к круглому столу «Будущее регулирования» и к сессии «ОРВ в России: на пути к зрелости» XVII Апрельской международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества в НИУ ВШЭ (21 апреля 2016 г.). Этим же аспектам посвящены многочисленные публикации в одном из ведущих международных журналов по данной тематике, International Journal of Public Management.
- 7 Управление по результатам понимается как управление, ориентированное на предоставление качественных государственных услуг. Такое понимание результативности управления заужено, оно связано только с удовлетворенностью потребителей услуг. Для агентств, предоставляющих услуги, вводятся понятия финансовой эффективности (efficiency), общей процессной эффективности (effectiveness), результативности (performance output and outcome) государственного управления, рассматриваются схемы всеобщего управления качеством услуг (total quality management).
- 8 Так, в 2013 г. Минтруд России провел конкурс кадровых служб федеральных, субъектов и муниципальных кадровых служб и управлений государственной и муниципальной службы. В рамках данного конкурса были выявлены лучшие практики оценки эффективности служб и их сотрудников. В 2015 г. данный конкурс, с числом участвующих органов более 200, был проведен повторно, и его результаты предполагаются к опубликованию в ближайшее время (см.: Mintrud Rossii, 2015).

CRISIS OF STATE GOVERNANCE AND ITS INFLUENCE ON BASIC ADMINISTRATIVE PARADIGMS OF STATE AND BUREAUCRACY

Barabashev Alexey G.

Doctor of Sciences in Philosophy, Professor, Academic Supervisor
of the Department of Public and Local Service Faculty of Social Sciences, HSE.
Address: National Research University Higher School of Economics,
20 Myasnitskaya Str., Moscow 101000, Russian Federation.
E-mail: abarabashev@hse.ru

Abstract

Instead of predicted globalization of state governance, that is described as appearance of a “global cosmopolitan state” one can see the divergence, caused by non-uniformity of innovative development; strengthening of situational competition in different states and the ways of life that experience the stress of innovative development.

Uncertainty of innovative development is a real reason for the contemporary crisis of public governance. The article introduces the notion of administrative crisis as an aspect of public governance crisis: inadequacy of existing administrative mechanisms of governance to new challenges.

Current state governance administrative paradigms that describe the state as a system of administrative bodies and a system of public service are transformed under the pressure of administrative crisis. The main theories and models inside the administrative paradigms that appear due to the administrative crisis are explored.

Keywords: Weberian state; new public management; good governance; administrative crisis.

Citation: Barabashev, A.G. (2016). Krizis gosudarstvennogo upravleniya i ego vliyanie na osnovnye administrativnye paradigmy gosudarstva i biurokratii [Crisis of State Governance and its Influence on Basic Administrative Paradigms of State and Bureaucracy]. *Public Administration Issues*, n. 3, pp. 163–194 (in Russian).

REFERENCES

1. Andrews, M. (2008). The Good Governance Agenda: Beyond Indicators, Without Theory. *Oxford Development Studies*, vol. 36, n. 4, pp. 379–407.
2. Barabashev, A. (2007). Teoreticheskie orientiry dalneyshego razvitiya gosudarstvennoy sluzhby Rossiyskoy Federatsii [Theoretical Guidelines for Further Public Service Development of the Russian Federation]. *Public Administration Issues*, n. 1, pp. 19–52.
3. Barzelay, M. (1992). *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*. Berkeley: University of California Press.
4. Benabou, R. & Tirole, J. (2003). Intrinsic and Extrinsic Motivation. *Review of Economic Studies*, vol. 70, n. 3, pp. 489–520.

5. Bouckaert, G. & Halligan, J. (2007). *Managing Performance: International Comparisons*. New York, Routledge.
6. Brown, G. (2011). Bringing the State Back into Cosmopolitanism: The Idea of Responsible Cosmopolitan States. *Political Studies Review*, vol. 9, n. 1, pp. 53–66.
7. Campbell, J.W., Lee, H. & Im, T. (2015). At the Expense of Others: Altruistic Helping Behavior, Performance Management and Transformational Leadership. *Public Management Review*. Available: DOI: 10.1080/14719037.2015.1045018, p. 4 (accessed: 2 August, 2016).
8. De Vries, M. & Nemeč, J. (2013). Public Sector Reform: an Overview of Recent Literature and Research on NPM and Alternative Paths. *The International Journal of Public Sector Management*, vol. 26, n. 1, pp. 4–16.
9. Farazmand, A. (2009). Building Administrative Capacity for the Age of Rapid Globalization: A Modest Perception for the Twenty-First Century. *Public Administration Review*, vol. 69, n. 6, pp. 1007–1020.
10. Jensen, C. & Seeberg, H. (2015). The Power of Talk and the Welfare State: Evidence from 23 Countries on an Asymmetric Opposition–Government Response Mechanism. *Socio-Economic Review*, vol. 13, n. 2, pp. 215–233.
11. Gaebler, T. & Miller, A. (2006). Practical Public Administration: A Response to Academic Critique of the Reinvention Trilogy. *Halduskultuur*, n. 7, pp. 16–23.
12. Graham, J., Amos, B. & Plumptre, T. (2003). Principles for Good Governance in the 21st Century. *Policy Brief*, n. 15, August.
13. Held, D. (1995). *Democracy and the Global Order*. Cambridge: Polity Press.
14. Henry, N. (1975). Paradigms of Public Administration. *Public Administration Review*, vol. 35, n. 4, pp. 378–386.
15. Hsieh, C.-W., Yang, K. & Fu, K.-J. (2012). Motivational Bases and Emotional Labor: Assessing the Impact of Public Service Motivation. *Public Administration Review*, n. 2, pp. 241–251.
16. Ingraham, P. & Romzek, B. (eds) (1994). *New Paradigms for Government: Issues for the Changing Public Service*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
17. Junjan, V. (2016). PAR in Academic and Professional Literature: A Comparison of the Recent EU Accession Waves, p. 51–59. (In: *Europeization in Public Administration Reforms*. Ed. by J.Nemeč). NISPAcee Press, Bratislava.
18. Kettl, D. (2000). *The Global Public Management Revolution*. Washington. Brookings Institution Press.
19. Kim, S., Vandenabeele, W., Wright, B.E., Bøgh, L., Cerase, A.F.P., Christensen, R.K., Desmarais, C., Koumenta, M., Leisink, P., Liu, B., Palidauskaite, J., Pedersen, L.H., Perry, J.L., Ritz, A., Taylor J. & De Vivo, P. (2013). Investigating the Structure and Meaning of Public Service Motivation across Populations: Developing an International Instrument and Addressing Issues of Measurement Invariance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, n. 23, pp. 79–102.

20. Klimenko, A.V. (2014). Desyatiletiey administrativnoy reformy: rezultaty I novye vyzovy [The Decade of Administrative Reform: Results and New Challenges]. *Public Administration Issues*, n. 1, pp. 11–12.
21. Klimenko, A.V. & Klishch, N.N. (2013). Mozhno li s'ekonomit' na biurokratii [Is it Possible to Save Money on Bureaucracy?]. *Public Administration Issues*, n. 3, pp. 90–109.
22. Konov, A.V. (2006). *Sovershenstvovanie professional'noy etiki gosudarstvennykh sluzhashchikh* (In: *Reforma gosudarstvennoy sluzhby: Kanadskiy opyt i Rossiyskaya deystvitel'nost'*) [Improving the Professional Ethics of Civil Servants. (In: The Reform of the Civil Service: the Canadian Experience and Russian Reality)]. Moscow: Formula prava, pp. 108–140.
23. Lane, J.-E. (2006). Osborne's Trilogy: A Critique of the Management Philosophy of David Osborne. *Halduskultuur*, n. 7, pp. 6–14.
24. Mann, S. (2009). Beyond a Government of Strangers: How Career Executives and Political Appointees Can Turn Conflict to Cooperation. *Review of Public Personnel Administration*, vol. 29, n. 2, pp. 197–199.
25. Mersiyanova, I.V. & Yakobson, L.I. (2011). Sotrudnichestvo gosudarstva I struktur grazhdanskogo obschestva v reshenii sotsialnykh problem [The cooperation of the state with other structures of civic society for solving social problems]. *Public Administration Issues*, n. 2, pp. 5–24.
26. MinTrud Rossii (2015). *A database of best practices application of technology staffing in the public service* (2013) Available: <http://www.rosmintrud.ru/ministry/programms/gossluzhba/5> (accessed: 6 March, 2016).
27. Moskalev, A., Illi, D. & Shardakova, E. (2012). *Natsional'naya informatsionnaya politika: arkhitektura i mekhanizmy. Sovershenstvovanie publichnogo upravleniya v Rossii* [National Information Policy: the Architecture and Mechanisms. Improving the Public Administration in Russia] (Ed. by A.G. Barabashev). Vol. 6. Moscow: Novyi Khronograf, pp. 25–38.
28. Niskanen, W. (1994). *Bureaucracy and Public Economics*. Aldershot: Edward Elgar.
29. Norgaard, O., Winding, S. (2006). The Impact of Administrative Traditions on Public Administration Reform: The Baltic Case (In: *Politico-Administrative Dilemma: Traditional Problems and New Solutions*. Ed. by G. Peters, G. Sootla, B. Connaughton). NISPAcee Press, pp. 137–163.
30. Obolonsky, A.V. (2015). Etika v sfere publichnoy politiki kak faktor sotsiokul'turnykh izmeneniy [Ethics in Public Policy as a Factor of Social and Cultural Changes]. *Obshchestvennye nauki i sovremennost'*, n. 4, pp. 65–82.
31. Obolonsky, A.V. (2014). Krizis effektivnosti administrativno-byurokraticheskogo gosudarstva i poiski vykhoda: opyt SShA (evolyutsiya teorii i praktiki gosudarstvennogo upravleniya v poslednie desyatiletiya) [The crisis of bureaucratic state's effectiveness and the search for the way out: USA's experience (the evolution of theory and practice of public administration during the last decade)]. *Public Administration Issues*, n. 2, pp. 145–170.

32. Obolonsky, A.V. (2011). Grazhdanin i gosudarstvo: novaya paradigma vzaimootnosheniy i shagi po ee institutsionalizatsii [Citizen and the State: New Paradigm of Interaction and Steps for its Institutionalization]. *Public Administration Issues*, n. 1, pp. 5–16.
33. OECD. (2015). OECD Public Governance Reviews: Estonia and Finland: Fostering Strategic Capacity across Governments and Digital Services across Borders. *OECD Public Governance Reviews*. Paris: OECD Publishing. Available: DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264229334-en> (accessed: 2 August, 2016).
34. Osborne, D. & Plastrik, P. (1997). *Banishing Bureaucracy. The Five Strategies of Reinventing Government*. New York: Addison-Wesley.
35. Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. New York: Plume.
36. Osborne, S. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, vol. 8, n. 3, pp. 377–387.
37. Osborne, S., Radnor, Z. & Strokosch, K. (2016). Co-Production and the Co-Creation of Value in Public Services: A Suitable Case for Treatment? *Public Management Review*, vol. 18, n. 5, pp. 639–653.
38. Perry, J.L., Hondeghem A. & Wise L.R. (2010). Revisiting the Motivational Bases of Public Service: Twenty Years of Research and an Agenda for the Future. *Public Administration Review*, n. 5, pp. 681–690.
39. Perry, J.L. & Wise, L.R. (1990). The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration Review*, n. 3, pp. 367–373.
40. Pestoff, V. (2012). Co-production and Third Sector Social Services in Europe: Some Concepts and Evidence. *Voluntas*, vol. 23, n. 4, pp. 1102–1118.
41. Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
42. Pollitt, C. (2013). *Government for the Future*. Helsinki: Ministry of Finance. Available: https://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut/08_muut_julkaisut/20131119/government_for_the_future/pdf (accessed: 2 August, 2016).
43. Pollitt, C. (2014). *Future Trends in European Public Administration and Management: An Outside-In Perspective*. Available: <http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2014/04/FutureTrendsInEuropeanPublicAdministrationAndManagement.pdf> (accessed: 2 August, 2016).
44. Politico (2016). <http://www.politico.com/magazine/story/2016/01/denis-mcdonough-profile-213488#ixzz4IAwp03Sw>
45. Provan, K. (2008). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 18, n. 2, pp. 229–252.
46. Reich, R. (2007). *Supercapitalism. The Transformation of Business, Democracy, and Everyday Life*. N.Y.: Vintage Books.

47. Reichard, C. (2016). Trends and Assessment of Outsourcing in Europe, p. 77–91 // *Europeization in Public Administration Reforms*. (Ed. by J.Nemec). Bratislava: NISPAcee Press.
48. RIME (2006). *Repertoire Interministeriel des Metiers de l'Etat*. Premiere Edition. Ministere de la Fonction Publique, DGAFP.
49. Rose-Ackerman, S. (1999). *Corruption and Government. Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge University Press, vol. XIV.
50. Sager, F. & Rosser, C. (2009). Weber, Wilson, and Hegel: Theories of Modern Bureaucracy. *Public Administration Review*, vol. 69, n. 6, pp. 1136–1147.
51. Salamon, L., Sokolowski, S. & Haddock, M. (2011). Measuring the Economic Value of Volunteer Work Globally: Concepts, Estimates, and a Roadmap to the Future. *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 82, n. 3, pp. 217–252.
52. Salamon, L. & Anheier, H. (1998). Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally. *Voluntas*, vol. 9, n. 3, pp. 213–248.
53. Samier, Eugenie (2005). Toward Public Administration as a Humanities Discipline. A Humanistic Manifesto. *Halduskultuur*, pp. 60–93.
54. Shultz, D. (2014). The Idea of the “State” in Contemporary Public Administration Theory. *Vestnik Rossiyskogo universiteta druzhby narodov. Seriya Gosudarstvennoe i munitsipalnoe upravlenie*, n. 1, pp. 90–102.
55. Stiglitz, J. (2015). *Tsena neravenstva. Chem rassloenie obshchestva grozit nashemu budushchemu* [Price Disparities. The Stratification of Society Threatens our Future]. Moscow: Exmo.
56. UNESCAP (2006). *Concept Note: What is Good Governance?*
57. Uslaner, E.M. (2002). *The Moral Foundation of Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.
58. Vaino, A.E. (2012). Kapitalizatsiya budushchego [Capitalization of the Future]. *Vo-prosy ekonomiki i prava*, n. 4, pp. 42–57.
59. Van De Walle, S., Steijn, B. & Jilke, S. (2015). Extrinsic motivation, PSM and labor market characteristics: a multilevel model of public sector employment preference in 26 countries. *International Review of Administrative Sciences*, vol. 81, n. 4, pp. 833–855.
60. Van Eijk, C. & Steen, T. (2016). Why engage in co-production of public services? Mixing theory and empirical evidence. *International Review of Administrative Sciences*, vol. 82, n. 1, pp. 28–46.
61. Wright, B.E., Christensen, R.K. & Isett, K.R. (2013). Motivated to adapt? The Role of Public Service Motivation as Employees Face Organizational Change. *Public Administration Review*, vol. 73, n. 5, pp. 738–747.
62. Yang, L. (2016). Worlds Apart? Worlds Aligned? The Perceptions and Prioritizations of Civil Servant Values Among Civil Servants From China and The Netherlands. *International Journal of Public Administration*, vol. 39, n. 1, pp. 74–86.