

КОНЦЕПЦИЯ НОВОГО СПОСОБА УПРАВЛЕНИЯ (GOVERNANCE)

В предыдущих главах учебника уже использовалось понятие «governance» как способа управления, описываемого в теориях нового государственного менеджмента и политических сетей. Однако этот термин в последние годы стал использоваться в качестве новой парадигмы государственного управления, которая хотя и базируется на некоторых уже достигнутых трактовках, тем не менее в целом выходит за рамки прежних представлений. В данной главе будут рассмотрены следующие вопросы: *соотношение политики и управления в концепции «governance»*; *теоретические источники концепции «governance»*; *принцип сотрудничества как основа нового способа управления*.

14.1. Соотношение политики и управления в концепции «governance»

Переход от концепции «нового государственного менеджмента» к описанию управленческой политики в категориях «governance» свидетельствовал о серьезных подвижках в методологических основаниях административных реформ. Ориентация на универсальность и единую методологию сменилась установками на культурную гетерогенность и партикуляризм. Как подчеркивает Г. Бребант, «публичное управление не осуществляется одним и тем же способом в Испании и Англии или в Германии и Италии. Даже среди соседних стран Европы, чьи традиции и культуры близки, могут быть обнаружены значительные различия. В такой централизованной и унифицированной стране, как Франция, существуют региональные особенности административных практик и правил» [Braibant, 2002, 335]. В исследованиях управленческих процессов возросла значимость политологического анализа. Оказалось, что отделение управления от политики, на котором настаивал новый государственный менеджмент, было самонадеянным и бесперспективным.

В основании подобной дифференциации лежат два основных фактора.

Во-первых, изменилось отношение к новому государственному менеджменту как теории публичного управления, так и практики административных реформ, которые были проведены во многих странах в 80—90-х годах прошлого века. Скептическое отношение к новому государственному менеджменту уже проявлялось в ходе его триумфального шествия по страницам журналов и книг, а также в процессе внедрения его принципов в систему публичного управления. Хотя движение за новый государственный менеджмент и спо-

собствовало решению некоторых проблем, связанных с повышением эффективности предоставления услуг населению и активизации структур государственной службы в условиях финансового и легитимационного кризисов государства, тем не менее «экономизация» административной теории и практики встретило сопротивление со стороны тех, кто считал, что публичное управление имеет такие особенности по сравнению с менеджментом, недоучет которых ведет к деформации достигнутых менеджеральным подходом успехов. Понятия общественных ценностей, политической ответственности государственного управления, демократии, общественного доверия, гражданского сотрудничества, публичности и открытости государственной службы и др. оказались трудно совместимыми с идеологией нового государственного менеджмента. В целом критика нового государственного менеджмента велась с позиций теории демократии, где гражданин не мог рассматриваться как покупатель услуг государства, а государство лишь как поставщик этих услуг.

Во-вторых, теория политических сетей, противопоставленная бюрократическим и менеджеральным концепциям публичного управления, позволила сформулировать ряд идей, составляющих основу новой системы публичного управления, объединяющего государство с другими агентами, участвующим в процессе принятия решений по публичным вопросам. В ее концептуальной структуре понятие «governance» стало использоваться в новом качестве как способ «управления без правительства», в котором подчеркивался равноправный характер общения в политических сетях правительственных и неправительственных структур. Тем не менее, как подчеркивали некоторые исследователи, теория политических сетей говорила больше о составе участников, чем о способе управления. Соответственно появилась потребность в такой концептуальной модели, которая была бы адекватна описанию процесса взаимодействия новых агентов решения публичных дел. Термин «governance» и был взят в качестве основного для описания нового способа управления в сетевом обществе. При этом повысилась значимость политических вопросов взаимодействия, включенных в публичное управление агентов.

В целом восстановление значимости политического аспекта публичного управления в новой концепции наряду со старыми сюжетами (повышение политической роли исполнительных органов власти) характеризовалось и новыми составляющими.

Во-первых, государственное (шире — публичное) управление рассматривается как функция общественной координации, выполнять которую призваны не только профессионалы-управленцы, но и структуры и институты гражданского общества; и здесь речь идет не столько о влиянии, сколько об участии.

Во-вторых, государственные дела, государственные органы и организации становятся публичными и открытыми для общественной дискуссии, а последняя становится важным ресурсом выработки политико-управленческих решений.

В-третьих, основанием выработки политических и организационно-управленческих решений становится стремление к достиже-

нию общего блага, общего интереса, которые определяются и государством, и общественными участниками процесса; никто не обладает правом узурпировать выражение общего интереса.

В-четвертых, государственное управление как управление общественными делами подвергается оценке не только с точки зрения прагматических критериев эффективности, но включает политикоморальные критерии; этический кодекс становится важной составной частью оценки управленческой деятельности.

В-пятых, процесс политико-управленческой деятельности становится насыщенным новыми формами и механизмами, включающими такие непривычные для прежних моделей составляющие, как общественная экспертиза, общественные форумы, государственно-общественные комиссии и т.д.

В целом можно сказать, что традиционная проблема соотношения политики и управления в этой новой концепции была направлена в сторону нахождения взаимосвязей общества с государственными институтами.

14.2. Теоретические источники концепции «governance»

Современное информационное общество, подвергая сомнению все старые истины, создает новые способы и принципы управления, которые можно обозначить понятием «governance». Это слово довольно сложно перевести на русский язык. Варианты следующие: руководство, регулирование, общее управление, политическое управление. Различают несколько основных подходов к трактовке данного термина. В общем плане понятие «governance» означает «способ, посредством которого осуществляется управление экономическим и социальным развитием страны» [World Bank, 1994, VII]. Эксперты Всемирного банка считают, что оно фактически сходно с понятием «руководство» («leadership»). Вместе с тем, по мнению ряда авторов, такое его толкование не совсем точно отражает смысл отношений, возникающих между государственными институтами, бизнес-структурами и ассоциациями гражданского общества.

Документы «Программы развития» ООН подчеркивают другой смысл термина «governance». Говоря о «хорошем управлении» («good governance»), разработчики программы связывают его с управленческой стороной деятельности всей системы власти в стране: «"Governance" можно рассматривать в качестве практики экономической, политической и административной власти по управлению делами государства на всех уровнях. [Это понятие] объединяет механизмы, процессы и институты, через которые граждане и группы выражают свои интересы, реализуют свои законные права, выполняют обязанности и балансируют между различиями» [UNDP, 2002]. К ключевым характеристикам «хорошего управления» относятся:

— *участие* (все граждане обладают голосом в принятии решений — прямо или посредством легитимных институтов, представляющих их интересы; такое широкое участие строится на свободе ассоциаций и слова, а также на способности к конструктивному диалогу);

- *верховенство права* (честность и беспристрастность правовых структур, особенно тех, которые обеспечивают соблюдение прав человека);
- *прозрачность* (свобода информации; ее полнота и доступность для всех, кто в ней заинтересован);
- *чувствительность* (все институты чутко реагируют на потребности граждан);
- *ориентация на согласие* (соблюдение баланса интересов для достижения широкого консенсуса по вопросу о том, что более всего отвечает потребностям группы и какими способами, с помощью каких процедур этого следует добиваться);
- *справедливость* (все граждане имеют возможность улучшить свое благосостояние);
- *результативность и действенность* (максимально эффективное использование ресурсов для удовлетворения потребностей граждан);
- *подотчетность* (правительство, частный бизнес и структуры гражданского общества подотчетны общественности и институциональным носителям прав);
- *стратегическое видение* (лидеры и общественность исходят из долгосрочных перспектив управления и развития личности, и отчетливо представляют себе те меры, которые необходимы для их реализации) [UNDP, 2002].

Согласно трактовке Комитета по публичному менеджменту ОЭСР, «governance» есть обеспечение и распределение власти и авторитета, призванных охранять конституционные ценности. Современные административные реформы связываются им с переходом от присущего новому государственному менеджменту инструментализма к системным подходам, нацеленным на восстановление или более полный учет политических и моральных аспектов администрирования [Public, 2002]. Различия между этими подходами можно описать в форме следующих противоположаемых тезисов (см. табл. 1).

Таблица 1

Перспективы модернизации управления

	Инструменталистский подход	Системный подход
Общие характеристики	Средняя неопределенность и риск	Высокая неопределенность и риск
	Четкое разделение труда между акторов	Сотрудничество между правительством, бизнесом, гражданским обществом
	Требование понизить общественные расходы	Глобализация
	Давление рынка (прозрачность, антикоррупционность)	Требование доверия и предсказуемости

	Инструменталистский подход	Системный подход
Основной фокус	Снабженческие структуры	«Governance»-структуры
	Упор на менеджмент	Упор на политику
	Стремление к производительности	Стремление к эффективности
	Подвижность/автономия	Обеспечение совместной и целостной работы правительства
	Акцент на клиенте/потребителе	Акцент на гражданах
	Специализация	Интеграция, координация (горизонтальная, вертикальная)
	Операциональная эффективность/подотчетность	Макропроизводительность — воздействие/подотчетность
	Ориентация на результат	Ориентация на последствия
	Кратковременные перспективы	Долговременные перспективы
	Одноцелевые агентства	Многоцелевые министерства
Вызовы	Раздельные проблемы/программы	Межпроблемные программы
	Эффективность и совершенствование услуг	Риск-менеджмент и усиление инноваций
	Низкая макропроизводительность	Недостаточная сбалансированность различных подходов/ценностей
	Накопительная ментальность	Способность к адаптации в условиях возникающих вызовов
	Недостаток координации	Создание новых форм сотрудничества между носителями прав
	Слабость механизмов управления риском	

При всей своей несомненной новизне, системный подход к управлению частично связан с инструментальным и включает в себя ряд концептуальных положений теории сетей, синергетики, общественно-государственного управления, теории демократии коммуни-тарного типа. Следует также подчеркнуть, что он не умаляет роли государства как одного из главных агентов принятия решений. Так, в докладе Комитета ОЭСР отмечается, что «несмотря на громоздкость и сложную структуру, правительство остается единым органом, оно действует в соответствии с конституцией и в пространстве административного права, а результаты управления зависят от слаженной работы таких затрагивающих правительство в целом рычагов, как выработка политики, бюджетный процесс, управление

гражданской службой и подотчетность, в рамках соответствующей политико-административной культуры» [Public, 2002, 6].

Этот акцент на роли государства призван показать, что реализация концепции «governance» не ведет к уменьшению управляемости социумом. Если в теории политических сетей на передний план выдвигалась автономия сетей по отношению к государственной власти¹, то теперь ситуация изменилась. «Растущий интерес к "governance" не следует связывать с идеей упадка государства, — пишут, например, Дж. Пьер и Г. Питерс, — скорее, он отражает способность государства развить новые стратегии для повышения управляемости» [Pierre, Peters, 2000, 136]. Та же мысль проводится в работе К. Книлла и Д. Лемкуля: «Мы исследуем "governance" с государственных точки зрения. Хотя такой подход не является ни конвенциональным, ни модным в современной политической науке, мы считаем его более полезным для анализа новых структур управления» [Knill, Lehmkuhl, 2002]. Это, конечно, не означает, что государству вновь становится доминирующим агентом. В новой концепции управления подчеркивается, что ни государство само по себе, ни гражданское общество в отрыве от государства не способны создать действенный механизм для решения общественных проблем. И государство, и гражданское общество «становятся более проницаемыми, и уже невозможно сказать, где заканчивается одно и начинается другое. Разделение обязанностей между правительственными и неправительственными учреждениями каждый раз начинается с переговоров» [Кооиман, 2001, 332].

Таким образом, общий смысл концепции «governance» состоит в том, что государственное управление утрачивает прежнюю жесткость, детализированность и регламентированность; оно базируется скорее на горизонтальных, чем на вертикальных связях между правительственными органами, ассоциациями гражданского общества и бизнесом. Подобное управление отличается как от простого администрирования, при котором источником политических решений выступает исключительно политическое руководство, так и от рыночной модели с ее акцентом на торговой сделке, где каждый участник пытается максимизировать свою выгоду. Реализуясь посредством переговоров между государственными и негосударственными структурами, заинтересованными в совместных усилиях для достижения взаимоприемлемого результата, оно способно более эффективно удовлетворять общественные потребности, т.е. вырабатывать социально значимые решения.

¹ Один из разработчиков сетевого подхода к политике Р. Родес, в частности, писал: «"Governance" относится к самоорганизации, межорганизационным сетям, характеризующимся взаимозависимостью, обменом ресурсами, правилами игры и значительной автономией от государства» (Rhodes, 1999, 15).

14.3. Принцип сотрудничества как основа нового способа управления

Проблема сотрудничества — одна из новых тем в теории нового публичного управления. Она базируется на трех основных постулатах:

— все акторы, включенные в управление, имеют общие задачи и не преследуют частных интересов;

— акторы обмениваются ресурсами, значимость которых не является изначально данной, а определяется в процессе обмена; в связи с этим моральная поддержка становится важным ресурсом в принятии решений;

— установление сотрудничества — сложный процесс, предполагающий взаимодействие между различными акторами, обладающими собственными ресурсами.

Сотрудничество — особый тип отношений между публичной и частной сферами. В противоположность контрактной модели, когда главным актором выступает администрация, устанавливающая цели и объекты соглашения, форму кооперации и др., сотрудничество подразумевает выработку единой платформы взаимодействия с общими риском и ответственностью за полученные результаты [Teisman, Klijn, 2002, 203]. Как подчеркивает Э. Вигода, сотрудничество достижимо тогда, когда граждане и их ассоциации получают полномочия на решение ряда общественных задач: «Наделение полномочиями стимулирует аутентичное свободное поведение граждан без вмешательства государства. Правительство может создать внешние условия для проявления активности индивидов, групп или организованных институтов. Программами вовлечения и сотрудничества должны руководить граждане, а управлять практики, понимающие их» [Vigoda, 2002, 535].

* * *

Переход от теории «нового государственного менеджмента» к концепции «governance» — результат как усилий ученых-компаративистов, так и практики административного управления. Пока существует несколько трактовок понятия «governance». Возникнет ли на его основе нечто более фундаментальное, покажут время, исследования и практика. Но говорить сегодня об административно-политических реформах, не учитывая практику стран, обратившихся к новой концепции, значит обрекать реформы на неполноту и незавершенность. Конечно, как следует из самой этой концепции, единой модели реформирования сегодня быть не может. Но общая тенденция, естественно, должна приниматься во внимание.

ЛИТЕРАТУРА

Кооиман Я. Общественно-политическое правление (Social-political governance) // Государственное управление. Словарь-справочник. СПб., 2001.

Braibant G. The Past and Future of Public Administration // International Review of Administrative Sciences. 2002. Vol. 68. № 3.

Knill Ch., Lehmkuhl D. Private Actors and the State: Internationalization and Changing Patterns of Governance // Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions. 2002. Vol. 15. № 1.

Pierre J., Peters G. Governance, Politics, and the State. N.Y., 2000.

Public Sector Modernization: a New Agenda. Executive Summary 2002 // 26th Session of the Public Management Committee of OECD (<http://www.oecd.org>).

Rhodes R.A.W. Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Buckingham, 1999.

Teisman G., Klijn E.-H. Partnership Arrangements: Governmental Rhetoric or Governance Scheme? // Public Administration Review. 2002. Vol. 62. № 2.

UNDP. Good Governance and Sustainable Human Development // Governance for Sustainable Human Development. A UNDP Policy Document. 2002. (<http://magnet.undp.org>).

Vigoda E. From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration // Public Administration Review. 2002. Vol. 62. № 5.

World Bank. Governance: The World Bank's Experience. Washington, 1994.

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

«Governance» как новый способ управления, участие, прозрачность, сотрудничество.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Какие основные причины привели к возникновению концепции «governance»?
2. В чем суть нового решения проблемы соотношения политики и управления в этой концепции?
3. Какие основные подходы к определению содержания концепции «governance»?
4. Каково значение принципа сотрудничества в новой концепции государственного управления?
5. В чем состоит отношение к государству в концепции «governance»?