

---

## ИДЕИ И ПРАКТИКА

---

Л.В. СМОРГУНОВ\*

### СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ: ОТ НОВОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО МЕНЕДЖМЕНТА К УПРАВЛЕНИЮ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКОЙ

*Аннотация.* В статье рассматривается эволюция концептуальной парадигмы государственного управления под влиянием реагирования административных реформ на возникающие кризисные явления в экономике и обществе. В конце последних десятилетий прошлого века административные трансформации проходили под влиянием неолиберальной стратегии менеджериализации государственного управления, т.е. внедрения в него рыночных механизмов и структур. Идеейно эти административные реформы опирались на новый государственный менеджмент. К концу века, однако, стали видны провалы и парадоксы этого направления реформ и его идеологии. Потребовалась перестройка административной системы в направлении включения в управленческий процесс граждан и их ассоциаций. Сетевой, горизонтальный механизм управления нашел выражение в понятии нового публичного управления. Однако и здесь ориентация на «управление без правительства» оказалась сдерживающим фактором публичности государственного управления. Во втором десятилетии стали проявляться новые потребности, связанные с большей системностью государственного управления и его связанностью с публичной политикой. Такие понятия, как «целостное», «стратегическое», «гибкое» и «стрессоустойчивое» управление отразили новое соотношение политики и управления – от дифференциации к единству. На этой основе, как показано в статье, вероятной идейной моделью государственного управления может выступить управление публичной политикой.

---

\* **Сморгунов Леонид Владимирович**, доктор философских наук, профессор, Санкт-Петербургский государственный университет (Санкт-Петербург, Россия), e-mail: l.smorgunov@spbu.ru

*Ключевые слова:* государственное управление; административные реформы; новый государственный менеджмент; новое государственное управление; управление публичной политикой.

*Для цитирования:* Сморгунев Л.В. Современные тенденции в государственном управлении: от нового государственного менеджмента к управлению публичной политикой // Политическая наука. – 2022. – № 3. – С. 100–121. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2022.03.05>

Одним из важнейших факторов сохранения определенной стабильности, или направленности экономического развития на справедливость и сокращение бедности, являются институциональные преобразования. Они связаны не только с формированием рыночных институтов, но и с адекватным институциональным развитием государственной политики и управления. Некоторые исследователи выражают сомнение в значимости административного фактора для экономического роста: «эффективное правительство желательно, но не столь ясно, является ли оно необходимым или хотя бы важным предшественником быстрого экономического роста» [Kurtz, Schrank, 2007, p. 541]. Однако эта позиция преодолевается исследованиями политики современного экономического роста в сочетании с инклюзивным развитием. Инклюзивные государства с развитой конкуренцией характеризуются сегодня сочетанием политики и управления, в котором встречное капиталистическое и контррыночное регулирование играют более заметную роль, а азиатские «тигры» или государства, где конкуренция развивается с недавних пор (Индия, Китай), характеризуются гибридным сочетанием относительно высокого прокапиталистического и высокого контррыночного регулирования [Neilson, Stubbs, 2016, p. 133]. В целом можно утверждать, что концепция политики справедливого экономического роста основывается на предпосылке единства публичной управляемости, конкурентоспособности и справедливости. Ли Чжао демонстрирует роль социальной экономики для инклюзивного развития: «Обзор прошлого и настоящего приводит к рассмотрению социальной экономики как важного способа достижения сбалансированной экономики и инклюзивного общества вместе с государственным и коммерческим секторами» [Zhao, 2013, p. 1085]. Эта демократизация и социальная экономика означают создание институтов, обеспечивающих не только рост, но и благосостояние. В связи с этим сложившийся в науке

подход в части различий между экстрактивными и инклюзивными институтами соответствует общепринятому пониманию нового экономического и социального порядка: «экономический рост и процветание связаны с инклюзивными экономическими и политическими институтами» [Acemoglu, Robinson, 2012, p. 91].

Это рассуждение относительно взаимосвязи политики развития и государственного управления ставит более общую проблему соотношения политики и управления в современных административных трансформациях. Доминирующий долгое время взгляд на то, что сфера публичного управления должна быть простым техническим инструментом реализации политики, начинает размываться. Деполитизация публичного управления как основная тенденция административных реформ конца XX – начала XXI в. (новый публичный менеджмент и новое публичное управление) продемонстрировала свои недостатки и узкие места. На смену деполитизации идут поиски такого публичного управления, которое было бы адекватным политическим инструментом достижения целей публичной политики.

Данная статья посвящена анализу эволюции государственного управления за последние 30 лет административных реформ. В ней раскрываются основы, достижения и проблемы использования рыночного подхода к государственному управлению на основе нового государственного менеджмента (New Public Management), трансформация идейной основы административных реформ при использовании горизонтальных социально-управленческих связей государства и общества, описываемых в новом государственном управлении (New Public Governance). Отдельная часть посвящена современным тенденциям политизации государственного управления, которая, по мнению автора статьи, находит выражение в управлении публичной политикой (Governance of Public Policy).

### **МенеджерIALIZация как стратегия административных реформ в 1980–1990-е годы**

Общими основаниями административных реформ в 1980–1990-е годы были кризис государства всеобщего благосостояния и растущий объем публичного сектора, неустойчивость экономиче-

ского и социального развития, интернационализация и глобализация процессов развития, рост информационных потоков и технологий, резкое падение доверия со стороны населения к государству и бюрократии, переход к постматериальным ценностям в культуре и образе жизни. Вместе с практическими шагами по реформированию государственной администрации в это время растет понимание необходимости подкрепить их новыми теоретическими подходами и анализом интернациональной практики административных переходных процессов; проявляется все большее внимание к изменению отношения практиков к административной науке и к включению потенциала науки в реформаторский процесс.

Потребность в проведении административных реформ становилась все более настоятельной в конце 1970-х – 1980-е годы в связи с рядом экономических, социальных и политических обстоятельств. Наиболее очевидно она выявилась в англосаксонских странах, откуда в дальнейшем были заимствованы многие теоретические идеи и практический опыт. Прежде всего потребность административных перемен определялась экономическими и социальными причинами, которые были поняты консервативными правительствами, пришедшими к власти в это время в ряде западных стран. Пожалуй, основной причиной выступало растущее давление на государственные расходы комбинации факторов социального порядка, вызванных увеличением числа пенсионеров при катастрофическом снижении экономически активного населения, ростом безработицы и постоянным ростом потребительских ожиданий населения не только относительно общих стандартов жизни, но и относительно стандартов общественных услуг, оказываемых государством [Butler, 1993, p. 398]. Хотя эти суждения касаются прежде всего Великобритании, но и в других странах вопросы экономические и социальные, связанные с потребностями населения и финансовыми, организационными возможностями государства по их удовлетворению, были выдвинуты на первый план. Растущий дефицит государственного бюджета в этих условиях заставлял правительства идти на решительные меры по реформированию государственного управления в целях более рационального расходования ресурсов и повышения эффективности их использования. Экономический подход к государственному управлению и государственной службе стал доминантой политики их реформирования. В центр реформ была поставлена проблема эффективно-

сти во всех ее формах – экономической, социальной, организационной.

Экономический подход к административным реформам выразился в понятии *перехода от государственного администрирования к государственному менеджменту*, что повлекло за собой серьезные изменения в теории и практике государственного управления. Было выдвинуто множество конкурирующих концептуальных схем, но в центре все же оставался менеджерский подход: глобальное давление эффективности и производительности в общественном секторе является, возможно, наиболее выраженным в литературе по государственному управлению, говорят Эрик Вельш и Вильсон Вонг [Welsh, Wong, 1998, p. 45]. Этот подход получил наименование нового государственного менеджмента (New Public Management), в основе которого лежат предпосылки теории рационального выбора и рыночных установок в целом. Хотя имеются различные менеджерские подходы, но каждый из них находится под влиянием «менеджеристской идеологии», или «менеджеризма», основанного на экономической науке.

Если охарактеризовать направления общих перемен в государственном управлении, которые нашли выражение в менеджерской его реформе в различных странах, то все они могут быть сведены к попыткам введения рыночных механизмов, институтов и установок в организацию и деятельность современного государства. Кризис административного государства, выразившийся в потере управляемости общественными делами, неэффективном использовании денег налогоплательщиков, понижении качества предоставляемых населению услуг, росте бюрократизма и неповоротливости при принятии решений, резком падении доверия со стороны населения к органам государственной власти и государственной службе, усилении дисфункциональности в управлении, коррупции и т.д., привел к пересмотру идеологии государственного управления и концепции государства. Концепция административного государства стала замещаться концепцией эффективного государства. Общие менеджерские установки на государственное управление привели к изменению ряда традиционных постулатов, лежащих в основе этой сферы деятельности и организации.

*Во-первых*, резко возросло внимание к финансовому менеджменту в государственной сфере. Административные реформы

были направлены на повышение *ценности общественных денег*, экономию государственных финансов и повышение заинтересованности государственных служащих и структур в их зарабатывании, а не просто трате.

*Во-вторых*, реформа была направлена на повышение значимости оценки деятельности государственных служащих, организаций и органов *по результатам*, а не по активности или количеству действий. Результативность, продуктивность управленческой деятельности направляются против пустой траты времени, формальной активности, любования программами. При этом результат включает в себя не только экономию средств достижения целей, но и качество оказываемых населению услуг.

*В-третьих*, реформа пытается изменить отношение между государственным служащим и человеком, обращающимся за чем-то к государству и пользующимся его услугами. Прежде всего отмечается стремление повысить *служебную роль государства*, его исполнительных структур. Оказание услуг населению, развитие системы услуг, повышение их качества становится целью административных реформ.

*В-четвертых*, серьезной критике подвергается традиционный принцип монополии в организации и деятельности государственных органов и организаций по оказанию ряда услуг и выполнению ряда функций. Эта критика сопровождается пересмотром отношения как частного и публичного секторов, так и самой структуры государственных органов и организаций. Административная реформа направляется на внедрение в систему государственного управления *принципа конкуренции*. Этот принцип используется и при формировании государственной службы. Наряду с этим в государственное управление вводятся и другие рыночные элементы, такие как контрактная система, тендер, маркетинг, реклама и др.

*В-пятых*, рыночный подход к государственному управлению был направлен против бюрократической иерархичности в его организации. Поэтому реформирование государственной организации управления включало в себя тенденции *децентрализации* и *деконцентрации* структур и функций.

*В-шестых*, немаловажное значение в процессе реформы государственного управления придается усовершенствованию *подотчетности* и *контроля* за деятельностью государственных

структур, организаций и государственных служащих. Притом что реформа направляется на повышение свободы в их деятельности.

*В-седьмых*, административная реформа включает в себя также перестройку механизма принятия управленческих решений и проведения политики государства путем повышения степени *подвижности* структур и функций, развития их адаптивной способности реагировать на постоянно изменяющуюся среду, возникновения *инновационной культуры* и формирования ориентации на *развивающую стратегию и политику*. В целом реформа направлена на изменение характера и стиля управленческой деятельности в соответствии с проблемами неустойчивого развития, конкурентных отношений, рыночных ориентиров и оценок.

Однако менеджериализм в государственном управлении продемонстрировал не только решение некоторых проблем, но и провалы и парадоксы [Maog, 1999; Mehde, 2006]. Повысив роль эффективности распределения ресурсов, реформа оставила в тени вопрос справедливости распределения. Новый государственный менеджмент отделил процесс выработки политики от ее имплементации (операционный менеджмент), искусственно деполитизировал государственную службу. Он ввел конкуренцию в систему государственного управления, нарушив единство в реализации управления и политики. Из системы публичного управления изъяты неэкономические оценки его действенности. Процесс оценки показателей эффективности стал новой формой доминирования и бюрократического вмешательства. Рассчитанная на экономию средств реформа привела к росту затрат на управление. Акцент на приватизации сфер и функций привел к усилению регулирования. Мода на реформы не учитывала специфику различных органов государственной власти и экономическую обоснованность их формирования.

### **Изменение идеологии административных реформ в начале 2000-х годов: от менеджериализации к «правительству, ориентированному на граждан»**

В конце 1990-х – начале 2000-х годов происходят некоторые изменения в идеологии административных реформ. Они связаны с кризисом экономического подхода к публичному управлению, хо-

тя менеджериальные механизмы все же сохраняются. Возникновение сетевых общественных структур трансформировало и задачи публичного управления. В этом отношении термин *governance* и был взят в качестве основного для описания нового способа управления в сетевом обществе. При этом повысилась значимость социально-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, и непоследовательностью. 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. Государственные дела, государственные органы и организации стремятся быть публичными и открытыми для общественной дискуссии, а последняя становится важным ресурсом выработки политико-управленческих решений. Основанием выработки политических и организационно-управленческих решений является стремление к достижению общего блага, общего интереса, которые определяются и государством, и общественными участниками процесса; никто не обладает правом узурпировать выражение общего интереса. Государственное управление как управление общественными делами подвергается оценке не только с точки зрения прагматических критериев эффективности, но включает политико-моральные критерии; этический кодекс превращается в важную составную часть оценки управленческой деятельности. Процесс политико-управленческой деятельности обогащается 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 повернута в сторону нахождения взаимосвязей общества с государственными институтами. Хотя вопросы экономической эффективности остаются, но на первый план выходят проблемы чувствительности и ответственности государственного управления, политической стабильно-



сти и отсутствия насилия, умелой организации (качество регулирования), правления закона и борьбы с коррупцией.

С формированием правительства Тони Блэра (1997–2007) административные реформы продолжают, но они приобретают новые краски и направления. Если ранее основное внимание уделялось экономическому подходу к государственному управлению, то сейчас не только рынок, но и демократия рассматриваются в качестве пересекающихся факторов административных реформ; учитываются не только экономические, но и политические издержки. Здесь одними из центральных вопросов ставятся возрождение и развитие местного управления, парламентская модернизация, деволуция и развитие электронного правительства. Основной идеологией административных трансформаций выступает поиск «третьего пути» между неолиберализмом и старой социал-демократией. Коалиционное правительство Дэвида Кэмерона, сформированное в 2010 г., делает ставку не на рынок или государство, а на общество, проводя реформы под лозунгом «Большое общество» (Big Society), модернизируя публичное управление и публичную службу путем вовлечения общественности в процессы контроля, определения и выработки публичной политики, выявления значимости государственных функций и т.д.

Администрация Джорджа Буша (младшего) (2001–2009) продолжает стратегию нового государственного менеджмента, но вносит в нее некоторые коррективы, направленные на то, чтобы сделать управление более чувствительным к потребностям американского народа, более ориентированным на результат и инновационным, а не только конкурирующим. Основными целями реформы, выраженными в президентской программе «Президентская повестка для менеджмента», стали: (1) ориентация на стратегический менеджмент человеческого капитала; (2) поиск конкурентных источников; (3) расширение электронного правительства; (4) интеграция бюджета и действенности. Президент Барак Обама (2009–2014) административные изменения видел в повышении ответственности публичного управления и повышения его результативности за счет активизации лидерства, прозрачности целей и планов деятельности, реформирования контрактной системы, сокращения бесполезных затрат и ликвидации разрывов в использовании электронного правительства. Основными идеями относительно публичного управления, с которыми президент Обама начал свою

деятельность, были высокоэффективное правительство и использование новой технологии для его работы.

В 2001 г. с принятием Органического закона «О финансовых законах» начинается бюджетная реформа во Франции, которая, во-первых, следует логике менеджмента публичной эффективности, а во-вторых, усиливает контроль парламента над бюджетным процессом, делая его открытым. В 2006 г. эта программа была завершена и позволила сформировать новую культуру, нацеленную на ответственность за результаты деятельности. Конституционная реформа президента Николя Саркози (2007–2012) коснулась также политико-административной системы. Политика обновления исполнительной власти осуществлялась в условиях повышения роли парламента.

В первом десятилетии нынешнего столетия под влиянием политических и финансовых проблем в Швейцарии была проведена административная реформа, рассчитанная на 2005–2007 гг. Ее основной целью была экономия бюджета за счет пересмотра структуры и функций департаментов; оптимизации управления персоналом на основе менеджмента человеческих ресурсов; упрощения правовых границ управления персоналом, процедур и документов, организации поставок; справедливой и ясной процедуры постановки задачи и распределения компетенций; концентрации библиотек и документационного обслуживания и др. Реформа включала в себя 30 особых проектов по различным направлениям и областям публичного управления, нацеленных на повышение эффективности публичного управления и развития культуры ответственности к публичным ценностям.

С 2005 г. в Норвегии проводится административная реформа, комбинирующая в себе элементы нового государственного менеджмента и постменеджеральных тенденций. Ее основной целью являлась активизация принципов государства всеобщего благосостояния путем перевода основных функций этого государства на региональный уровень. В 2006 г. были созданы пилотные структуры управления, которые состояли из местных органов социального обслуживания и служб новой Норвежской администрации труда и благосостояния (the Norwegian Labour and Welfare Administration). Основными целями этой реформы являлись активизация рынка труда, эффективность административного аппарата и ориентация государственного управления на услуги населению.

Все это должно было создать новые стимулы для активизации государственного управления и населения, т.е. создать включающее общество.

Главные недостатки нового государственного управления все же были связаны с тем, что взаимодействие с обществом часто растворяло общие задачи публичного управления в тактическом реагировании правительства на возникающие общественные потребности. Управление без правительства / государства (*governance without government*) лишало политику своего центра организации стратегических целей. Сохранение дихотомии политики и управления, деполитизация публичного управления приобрели форму социальной чувствительности без политического выбора. В Сети, оказалось, не решается проблема публичного управления, когда заинтересованные стороны (стейкхолдеры) имеют потенциально несовместимые интересы. Система была не ориентирована на объединение экономической и социально-политической сторон надлежащего публичного управления. Проявились скрытые дисбалансы властных отношений в сетевой его организации.

### **Поиск новых оснований административных реформ в последнее десятилетие**

Новые вызовы системам государственного управления определяются внешними и внутренними факторами и условиями. Управляемость сегодня требует чувствительности к рискам и условиям нестабильности и неопределенности, порожденным новой экономической, социальной и политической реальностью. Современная система государственного управления должна не только отвечать новым вызовам, но и способствовать инновациям, поощрять их, порождать инновации, ставшие необходимостью устойчивого и конкурентоспособного развития. Постмодернизм прошлого века поставил под вопрос системную стабильность (великие метанарративы) и вывел на первый план множественность / плюрализм, различие и неопределенность. Хотя постмодернизм преодолен исторически как способ созидания нового, но не как источник критического мышления. Следовательно, говорить о современном мире и нормальном порядке можно лишь в терминах «новый мир» и «новая нормальность».

Какие же понятия нам нужны для описания этого нового мира и нормальности?

1. «Сложность»: наш мир является сложным (многослойным, многоуровневым, с сочетанием в «одном флаконе» людей и вещей, прошлого и будущего, памяти и бессознательного, природы и культуры), постоянно изменяющимся (нет доминирования вектора прогресса) и нелинейным (хаотичным и открытым). Системность и стабильная состоятельность не могут рассматриваться подходящими категориями. Неснижаемая сложность и неопределенность в природном и социальном мирах являются вызовами новому порядку.

2. «Контингентность»: мы живем в мире с непредвиденными обстоятельствами природного и социального свойства. Причинность и детерминизм, случайность и статистическая закономерность не являются «путями зависимости».

3. «Рекурсивность»: рекурсивные системы, изменяющие процессы коммуникации, взаимодействия и институциональную динамику. Рекурсия часто используется для описания сдвигов или динамики системы в ее собственных терминах или ценностях. Это способ организационного самопроизводства, при котором взаимодействие конституируется системой, возникающей из взаимодействия, наталкивается на необходимость поиска нового баланса ценностей и изменений.

4. Сознание (как творческая способность людей) вписана в этот мир в виде конструктивной и преобразующей силы. При этом формы сознания и познания многообразны. Под вопросом оказывается истина знания. Прагматика (контекстуальность) становится выше догматики (универсальность). Знание (многообразие), а не информация превращается в импульс движения. Многообразные формы обработки больших данных формируют пространство адаптации и контроля. Кризис простых методологий преодолевается новыми онтологиями.

Следуя вышеперечисленному, «новая нормальность» скорее понимается как нормальность процесса, а не порядка; содержания, а не формы. Государственное управление реагирует на новые потребности, изменяя ракурсы рассмотрения прежде всего соотношения политики и управления. К ним следует отнести следующие современные тенденции.

***От департаментализации (агентификации) к консолидированному управлению.*** Новый государственный менеджмент

характеризовался ориентацией на создание относительно автономных департаментов (агентств), выполняющих те или иные обособленные публичные функции. Новые реформы продемонстрировали другую тенденцию – консолидированное управление, объединение агентств, их включение в министерства [Johnsøn, Marcinkowski, Sześciło, 2021, p. 7–10]. Наблюдается сокращение числа агентств, повышение роли министерств и правительства в целом, находящее выражение либо в общегосударственной (комплексной) консолидации – централизованно управляемых инициативах по реструктуризации широкого круга агентств во всех или подавляющем большинстве областей политики, либо в секторальной консолидации, захватывающей одну область политики или определенный тип правительственной функции. Происходит повышение координирующей и информационной роли в разработке политики так называемых центров государственного управления в правительстве – вспомогательных структур исполнительной власти: Генеральный секретариат, Кабинет министров, Канцелярия, Канцелярия / министерство президента, Канцелярия Совета министров и т.д.

*От прагматики дня к стратегическому управлению.* Обращается внимание на повышение способности правительств смягчать будущие угрозы и реагировать масштабно и быстро на возникающие вызовы, на внедрение программных методов управления и формирование структур управления программами, широкое использование больших данных для информирования разработчиков политики. Как пишут Анна Юлустало и Лиза Адкинс, «через стратегическое управление, а не через политическое вмешательство, государственная политика представляется как рациональный ответ на экономические потребности, возникающие проблемы и пока еще не определенные, но тревожные и угрожающие будущие события» [Ylöstalo, Adkins, 2021, p. 732]. Широкое использование больших данных для информирования разработчиков политики основывается на новых цифровых способах их сбора и обработки. К тому же создание организационных, управленческих и информационных систем становится необходимым, чтобы эффективно использовать данные для управления политикой. Формирование способностей государственных служащих увязывать свою деятельность со стратегическими задачами правительства является одной из основных задач государственной службы.

Системные подходы смещают обсуждение с процессов и организационных границ на поиск общих позиций достижения политических результатов.

**Формирование гибкой модели управления (*agile governance*).** В условиях, характеризующихся более короткими экономическими циклами, обусловленными прорывными инновациями, правительствам нужна способность быстрее чем когда-либо реагировать на новые вызовы и требования граждан, бизнеса и гражданского общества. Качество гибкости управления можно определить «как свободу и возможность ускоренного принятия решений, независимо от того, приводит ли это к когнитивным или поведенческим изменениям» [Prange, Hennig, 2019, p. 112]. Измерения стратегической гибкости: стратегическая чувствительность, ресурсная подвижность, единство руководства. Инструменты стратегической подвижности: бюджет, человеческие ресурсы, ИКТ, адаптационные механизмы. Например, бюджетные механизмы для гибкого стратегического управления: сокращение расходов сверху вниз, обзор расходов, перформативное бюджетирование, регулирование дивидендов и др.

**От устойчивого к (стрессо)устойчивому управлению (*resilience governance*).** В общем смысле это понятие относится к способности людей и социальных групп быстро и легко справляться с возникающими неудачами или противостоять им. В политическом использовании устойчивости термин стал обозначать не только восстановление после провалов и потрясений или возвращение к нормальному порядку, но также эффект так называемого «возврата, нацеленного в будущее» через адаптацию к изменившимся условиям. «(Стрессо)устойчивость – это способность системы, сообщества или общества, подвергающихся опасностям, противостоять, поглощать, приспосабливаться, адаптироваться, преобразовываться и восстанавливаться после опасных последствий своевременным и эффективным образом, в том числе посредством сохранения и восстановления своих основных структуры и функций» [Head, 2022, p. 94]. Поддержание государственной управляемости в условиях внешних и внутренних нарушений и вызовов считается возможным, если правительство будет осуществлять масштабную, быструю и гибкую работу, а также поддерживать активные отношения с общественными структурами, реагируя на быстро меняющиеся общественные потребности и

возникающие проблемы. В этом отношении «агентность проявляется в виде внесения (постоянных) изменений во внутреннюю жизнь посредством обучения на основе воздействия непредвиденных обстоятельств онтологической сложности» [Schmidt, 2015, p. 404].

**Поствеберовская бюрократия.** Бюрократия является политическим, а не просто техническим инструментом реализации публичной политики. В этом смысле ставится задача формирования профессиональной, стратегической и инновационной государственной службы. «Таким образом, первый нормативный принцип бюрократии, – как указывают авторы статьи о бюрократии и провалах политики, – это просто указание использовать конкурентные преимущества бюрократии как института, определяющего политику. Когда проблемы сложны (т.е. необходим опыт) и требуют более длительного времени для решения, бюрократия является наиболее оснащенным институтом из существующих. В таких обстоятельствах бюрократия может хорошо работать, если у нее есть четкие цели, политическая поддержка для достижения этих целей и автономия в использовании ресурсов. Такой принцип работает, потому что когда ожидания ясны, они усиливают существующие бюрократические ценности (т.е. профессионализация, ориентированная на карьеру, и ориентация на политику) и избавляют бюрократию от необходимости использовать информационную асимметрию (например, сокрытие неиспользуемых ресурсов или предоставление неверных данных)» [Meier et al., 2019, p. 1587]. Повышение эффективности роста затрат на государственную службу (динамика роста в богатейших странах) происходит за счет регулирования труда на государственной службе на основе общих законов о труде, а не законов о государственной службе; усиления связи оплаты труда с соотношением компетенций и результатов; взаимосвязи карьерного роста и эффективности деятельности; стимулирования инновационности и экспериментирования и др. Публичная интегрированность как система этических ценностей, принципов и норм для защиты и приоритета общественных интересов над частными интересами в государственном секторе ставится как задача реформы государственной службы. Реформы ориентированы на повышение координирующей роли старших государственных служащих, когда сохраняется баланс между реагированием на политическую волю правительства и со-

хранением идеала профессиональной государственной службы; осуществляется ориентация не на отраслевую специфику, а общее лидерство и управление. Как пишут авторы исследования современных реформ, «неопределенность, возникающая из-за сил глобализации, которая часто является движущей силой современных трудных проблем, требует сетевого подхода к управлению государственным сектором, и это, кроме того, требует от государственных менеджеров меньше управлять и больше руководить, учитывая, что они ведут переговоры о борьбе за власть с политиками» [Connolly, Zwet van der, 2021, p. 20].

Такую новую структуру государственного управления в целом можно концептуализировать как управление публичной политикой (governance of public policy).

### **Управление публичной политикой как новая стратегия административных реформ**

Общая теория публичной политики сегодня различает типы режимов управления публичной политикой, которые хотя и связаны с проблемой роли в ней государства, но включают в себя значительное разнообразие, вызванное исторической динамикой развития управления публичной сферой и осуществлением публичных благ. Если брать термин в англоязычном варианте – governance of public policy, то его содержание связано с особым режимом управления, подчеркивающим значение не вертикальных структур и методов, а горизонтальных отношений государства с бизнесом и гражданским обществом, которые трансформируют публичную политику в направлении сферы совместной деятельности и ответственности государственных и негосударственных образований при усилении координирующей функции государства.

Термин «управление публичной политикой» появился относительно недавно, и его описание пока представлено не совсем отчетливо и полно. Приведем здесь некоторые подходы к описанию этого термина и отметим смысловые нюансы его использования в имеющихся документах и литературе.

*Во-первых*, управление публичной политикой может быть отнесено к особым, создаваемым правительствами агентствам, которые относительно самостоятельно осуществляют реализацию



публичной политики в различных секторах публичной сферы (здравоохранение, образование, социальное обеспечение и др.) и на различных уровнях публичной политики (национальный, региональный, муниципальный уровень). Управление публичной политикой тогда представлено управлением публичными корпорациями. Здесь управление публичной политикой описывается вопросами назначения руководящего состава публичных корпораций, их отчетности и ответственности перед соответствующими государственными структурами, коммуникации с правительством, открытости в действиях менеджмента корпораций и др. Это достаточно специфическое (и относительно узкое) направление в рамках управления публичной политикой, которое выходит за границы и традиционной тематики государственного управления и концепции политического процесса. Однако оно свидетельствует о роли государства в публичной политике.

*Во-вторых*, управление публичной политикой имеет отношение к тому, что касается соотносительности всех структурных компонентов публичной политики, занимающих различное положение в системе публичного управления. Федеративные государства, децентрализованные системы, многоуровневое управление, государственные и муниципальные структуры, участие бизнеса и гражданских ассоциаций вместе с государством и местным самоуправлением в публичной политике – все это требует определенной системы управления публичной политикой, учитывая взаимозависимость ее различных уровней и структур. Как пишет автор исследования «Управление публичной политикой в децентрализованных контекстах» Клэр Чабит, «кризис предоставил возможность для повышения общественного интереса к тому, как функционирует правительство, и укрепил ожидания того, что правительства должны адаптироваться и изменяться. Действительно, трудности, обнаруженные в реализации успешных изменений (например, реформы регулирования, постшоковая политика), в особенности предоставлении основных товаров и услуг, выявили значимость, влияние и сложность институциональной основы. Предпосылка реформирования и повышения эффективности публичной политики состоит в том, чтобы определить заинтересованные стороны, участвующие в этапах ее проектирования и реализации. Учитывая их взаимозависимость, первый шаг заключается в “институциональном картировании” их ролей и ответственности для уточнения этих отноше-

ний» [Charbit, 2011, p. 5]. Управление публичной политикой необходимо для того, чтобы регулировать различного рода разрывы (информационные, фискальные, административные, целевые, ответственности), которые сопровождают взаимосвязанные институты публичной политики на различных уровнях. Основным средством здесь выступает координация и формирование соответствующих способностей у всех заинтересованных сторон в реализации публичных целей и задач.

*В-третьих*, управленческая проблематика, как было сказано выше, неявно присутствует в концепциях политического процесса. В последние десятилетия, в связи с разработкой представления о новом управлении (governance), политический процесс стал трактоваться как политико-управленческий процесс. Особенно это заметно в трактовке такого политического цикла, как имплементация – внедрение политики. Так, Майкл Хилл и Питер Хуп отмечают, что рассмотрение имплементации с позиций нового управления расширяет понимание этой стадии политического процесса. Это расширение предмета идет по трем основным направлениям: (1) необходимо различать правительство и управление, структуры и процессы, институты и деятельность, точку приложения усилий и направленность действий; (2) необходимо учитывать многоуровневый, многосубъектный и многосторонний характер политико-административной системы управления; (3) объединение имплементации и нового управления предполагает постановку их в определенные контекстуальные формы [Hill, Hure, 2002, p. 14–16]. Имплементация, следовательно, может рассматриваться как *операционное управление*, включающее в себя управление политическими процессами, внутриорганизационными отношениями и внешними и внутренними контактами в ходе реализации целей политики. Пол Керни, рассматривая имплементацию и управление, исходит из представления об управлении как самоуправляющихся сетях, которое в какой-то мере связано с пониманием этого процесса по модели сочетания политики «сверху вниз» и «снизу вверх», а следовательно, изучает имплементацию политики через самостоятельные кластеры организаций, в которых сотрудничают разнообразные публичные и частные структуры [Carney, 2012, p. 37–38].

Все эти подходы опираются на некоторые общие представления об изменении в публичной политике, характерном для по-

следних десятилетий. Хотя существует определенное скептическое отношение к полноте выражения этих зафиксированных наукой изменений в целом и по отдельным странам, общая тенденция все же так или иначе проявляется в массиве данных и практического опыта управления публичной политикой. Эти изменения составляют контекстуальный каркас для управления публичной политикой. Что особо отмечается в окружающей политике среде? Можно выделить ряд характеристик, которые воздействуют на управление публичной политикой в целом и на отдельные ее составляющие, которые относятся к политическому режиму, принципам управления, технологиям и механизмам, способностям акторов публичной политики, средствам и методам решения политических задач, внутренней структуре взаимодействия и которые повышают целостность и политическую ориентированность государственного управления.

Управление публичной политикой в этих условиях не может строиться по модели прежнего разделения между политикой и администрированием, когда задача управления реализацией выработанных политических решений в целом была проблемой чисто рационального, бюрократического способа управления, основанного на иерархии и нормативной определенности. Недостаточно и чисто регулятивной функции государства в условиях экономического, рыночного управления публичной сферой, политический характер организации которой не подчиняется менеджеральной ментальности. Политическая работа (*policy work*) предполагает более широкие контексты и практики, чем рациональная торговля или обмен ресурсами. В этом отношении управление публичной политикой – это не только структурные перемены (сложность, множество, неопределенность), но и процессуальные и оперативные изменения, связанные с другим характером управления, основанного на принципах открытости, дискуссии и ответственности, в центре которого лежат проблемы *сотрудничества* и *координации*. Эти принципы и проблемы являются центральными для определения существа управления публичной политикой.

\* \* \*

Современное государственное управление как в теории, так и на практике находится в поиске адекватной концептуальной па-

радикалы, которая смогла бы описать новые вызовы и решения. Новый государственный менеджмент продемонстрировал свои преимущества в решении части кризисных задач, однако оказался нечувствительным к политическим проблемам. Постменеджерская тенденция была связана с сетевыми, горизонтальными структурами, которые трансформировали государственное управление в направлении совместной его модели, когда государство и общество начинают активно взаимодействовать в производстве и реализации публичной политики. Однако и новое публичное управление оказалось подвергнуто ограничениям и парадоксам. Хотя в этот постменеджерский период все большее внимание уделялось публичным ценностям (что выразилось в формировании специальной концепции менеджмента публичных ценностей), тем не менее все еще – в тени – сохранялся вопрос о соотношении политики и управления, роли государства и бюрократии. В последнее десятилетие наблюдается ряд трансформационных процессов в административной системе, когда на первый план выходят стратегия, подвижность, реагирование на риски и стрессы, системные параметры государственного управления, его публичная интегрированность с обществом. Все это дает основания для концептуального оформления наблюдаемых подвижек в модель управления публичной политикой, в рамках которой можно систематизировать современные административные изменения.

**L.V. Smorgunov\***

**Modern trends in public administration:  
from new public management to governance of public policy**

*Abstract.* The article examines the evolution of the conceptual paradigm of public administration under the influence of the response of administrative reforms to emerging crisis phenomena in the economy and society. At the end of the last decades of the last century, administrative transformations took place under the influence of the neoliberal strategy of public administration managerialization, i.e., the introduction of market mechanisms and structures into it. Ideologically, these administrative reforms were based on the New Public Management. By the end of the century, however, the failures and paradoxes of this line of reform and its ideology became visible. It required a restructuring of the administrative system in the direction of including citizens and

---

\* **Smorgunov Leonid**, Saint Petersburg state university (St. Petersburg, Russia), e-mail: l.smorgunov@spbu.ru

their associations in the administrative process. The network, horizontal mechanism of governance has found expression in the concept of a New Public Governance. However, here, too, the focus on «governance without government» turned out to be a deterrent to the publicity of public administration. In the second decade, new needs began to emerge related to a more systematic public administration and its connection with public policy. Concepts such as «holistic», «strategic», «flexible» and «resilient» governance reflected a new relationship between politics and administration – from differentiation to unity. On this basis, as shown in the article, Governance of Public Policy can be a probable ideological model of new public administration.

*Keywords:* public administration; administrative reforms; new public management; new public governance; governance of public policy.

*For citation:* Smorgunov L.V. Modern trends in public administration: from new public management to governance of public policy. *Political science (RU)*. 2022, N 3, P. 100–121. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2022.03.05>

## References

- Acemoglu D., Robinson J. *Why nations fail. The Origins of power, prosperity, and poverty*. London: Crown business, 2012, 544 p.
- Butler R. The evolution of the civil service – A progress report. *Public administration*. 1993, Vol. 71, N 3, P. 395–406. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1993.tb00981.x>
- Carney P. *Understanding public policy. Theories and issues*. New York: Palgrave Macmillan, 2012, 327 p.
- Charbit Cl. Governance of public policy in decentralized contexts. A multi-level approach. *OECD regional development working papers*. 2011, N 4, P. 1–23. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/5kg883pkxkhc-en>
- Connolly J., Zwet A. van der. Public value in Britain: A ‘Post-New public management’ environment? In: Connolly J., Zwet A. van der (eds). *Public value management, governance and reform in Britain*. Cham: Springer, 2021, P. 15–44. DOI: [https://doi.org/10.1007/978-3-030-55586-3\\_2](https://doi.org/10.1007/978-3-030-55586-3_2)
- Head B.W. *Wicked problems in public policy. Understanding and responding to complex challenges*. New York: Palgrave Macmillan, 2022, 176 p. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-94580-0>
- Hill M., Hupe P. *Implementing public policy: Governance in theory and in practice*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage, 2002, 232 p.
- Johnson J., Marcinkowski L., Sześciło D. Organisation of public administration: Agency governance, autonomy and accountability. *SIGMA Papers*. Paris: OECD publishing, 2021, N 63, 73 p. DOI: <https://doi.org/10.1787/20786581>
- Kurtz M., Schrank A. Growth and governance: models, measures, and mechanisms. *The journal of politics*. 2007, Vol. 69, N 2, P. 538–554. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2007.00549.x>
- Maor M. The paradox of managerialism. *Public administration review*. 1999, Vol. 59, N 1, P. 5–18. DOI: <https://doi.org/10.2307/977475>

- Mehde V. Governance, administrative science, and the paradoxes of new public management. *Public policy and administration*. 2006, Vol. 21, N 4, P. 60–81. DOI: <https://doi.org/10.1177/095207670602100406>
- Meier K.J., Compton M., Polga-Hecimovich J., Song M., Wimpy C. Bureaucracy and the failure of politics: challenges to democratic governance. *Administration & Society*. 2019, Vol. 51, N 10, P. 1576–1605. DOI: <https://doi.org/10.1177/0095399719874759>
- Neilson D., Stubbs Th. Competition states in the neoliberal era: towards third-generation regulation theory. *Competition & Change*. 2016, Vol. 20, N 2, P. 122–144. DOI: <https://doi.org/10.1177/1024529415623917>
- Prange C., Hennig A. From strategic planning to strategic agility patterns. *Journal of creating value*. 2019, Vol. 5, N 2, P. 111–123. DOI: <https://doi.org/10.1177/2394964319867778>
- Schmidt J. Intuitively neoliberal? Towards a critical understanding of resilience governance. *European journal of international relations*. 2015, Vol. 21, N 2, P. 402–426. DOI: <https://doi.org/10.1177/1354066114537533>
- Welsh E., Wong W. Public Administration in global context: bridging the gaps of theory and practice between Western and Non-Western Nations. *Public administration review*. 1998, Vol. 58, N 1, P. 40–49. DOI: <https://doi.org/10.2307/976888>
- Ylöstalo H., Adkins L. Economizing the political: workfare reform in strategic management mode. *Current sociology*. 2021, Vol. 69, N 5, P. 723–741. DOI: <https://doi.org/10.1177/0011392120913579>
- Zhao L. Conceptualizing the social economy in China. *Modern Asian studies*. 2013, Vol. 47, N 3, P. 1083–1123. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0026749X12000650>