**Трансформация государства и эволюция публичного администрирования в условиях глобализации (актуализация европейского опыта для России)**

И.А. Мальковская, Российский университет дружбы народов

О том, что такое государство и в чем состоит цель этого важнейшего феномена социального устроения человека, написано много. Но, вступив в ХХI век, можно констатировать парадоксальное: не написано практически ничего. Образ социального мира, олицетворением которого выступало национальное государство, по мнению ряда исследователей, стремительно изменяется. Государство “исчезает” на наших глазах: видоизменяются его функции и прерогативы, преобразуется власть и изменяется ее природа, формируется сетевое политическое пространство и т.д. Процесс трансформации государства протекает на фоне новых явлений современности, находящихся порой в глубоком противоречии друг с другом: глобализации и устойчивого развития; нового мирового порядка и строительства объединенной Европы; формирования многополярного мира и прогнозов относительно будущего столкновения цивилизаций. Исторические вызовы современности требуют изменения всей архитектоники социальных процессов. Как реагирует на эти вызовы государство? Является ли оно активным субъектом происходящего, вписывается ли в современность или же его историческая миссия постепенно утрачивается, а на авансцену выходят новые экономические и политические акторы? Проблемы трансформации государства связаны с эволюцией и самого процесса управления социально-политическими процессами. Каковы модели публичного администрирования? Почему столь актуальны реформы публичного администрирования, начавшиеся в Европе с 80-х гг. ХХ века? На эти вопросы автор стремится дать ответ в предлагаемой читателю статье.

\* \* \*

В настоящее время административные реформы затрагивают самые разные сферы и уровни государства и общества. Национальные программы в области образования, здравоохранения, науки осуществляются на фоне выстраивания властной вертикали, укрепления основ федерализма, преобразований на муниципальных уровнях власти. Не все происходящие процессы в должной [c. 27] мере осознаются и теоретически концептуализируются. Но очевидно, что для реализации многочисленных социальных и государственных программ обществу необходимы высококлассные специалисты, которые и будут их реализовывать, соотнося объективные требования жизни с объективно достигнутым уровнем науки управления, а также “российской спецификой”, без учета которой самые современные инновации оказываются неэффективными.

“Нехватки бюрократии” наше общество никогда не ощущало, скорее в последнее время речь шла о “переизбытке бюрократии”. Но, представляется, что настало время поставить вопрос о качестве бюрократии. С какими “квалификационными критериями” должно и может быть сопоставлено это качество и из каких объективных проблем возникает насущная потребность в новом уровне управления происходящими в стране процессами в целом?

Для постановки вопроса о формировании нового качества бюрократии есть вполне весомые основания, вытекающие из объективных проблем общественного развития многих стран, в том числе и России. Феномен глобализации, который многие исследователи рассматривают как процесс трансформации обществ и мира в целом в качественно новое состояние, бросил многочисленные вызовы человечеству, основополагающими из которых, по нашему мнению, являются два: принципиально новая структура, лежащая в основе информационно-коммуникативных технологий, и стремительно приближающаяся исчерпанность природно-экологического демпфера.

Формирование новой международной системы и определение правил нового мирового порядка (которые в широком смысле можно понимать как правила согласованного взаимодействия людей в условиях глобализации) становится все более насущной и неотложной задачей. Совместные коллективные решения, необходимые человеческому сообществу, должны приниматься по все более широкому спектру вопросов. Рост межправительственных, внеправительственных и “надправительственных” структур, многочисленных “теневых” консенсусов, общемировых форумов, саммитов, конгрессов свидетельствует о том, что в наши дни активно формируется “вселенский” взгляд на мир, “привязанный”, однако, к стратегическим национальным интересам и глобальной политической игре. На фоне острейшей идеологической и информационной борьбы за “новый мир” нельзя не видеть реально происходящих процессов социальных трансформаций, требующих критической рефлексии и управления на самых разных уровнях организации общественных структур – глобальных, региональных, национальных, муниципальных в силу следующих объективных причин:

– под влиянием информационных технологий объективно изменяется природа государства – важнейшего социально-политического института современности; происходит перераспределение функций государства на наднациональный и субнациональный уровни; активно идет поиск новой модели государственного устройства (“регулирующего государства”, “рецептивного государства” как антитезы “бюрократическому”, “иерархическому” государству); вопросы государственного суверенитета попадают в ранг наиболее злободневных правовых и политических проблем; проблема государственного суверенитета рассматривается в контексте концепции “имперского суверенитета”, а также многоуровневых моделей управления, где роль “центра” принадлежит зачастую разным структурам;

– становится все более многоплановым мировой политический процесс; формируется глобальная (транснациональная) политическая система, включающая [c. 28] общемировые институты и движения, межправительственные и неправительственные организации; возрастает роль организаций-посредников, активно видоизменяется роль и назначение ООН;

– интенсивно преобразовывается институциональная среда бизнеса, политики, человеческой жизнедеятельности; активно формируются новые ниши экономической, политической, религиозной, социальной и личностной идентичности; изменяется жизненный стиль, идут процессы “изготовления публичной сферы”, формируются новые интернет-общности людей;

– идет активный поиск новых моделей демократии, связанных с прямым демократическим участием граждан в ответ на “перенапряжение рынка”, усиливающиеся тенденции к социальному неравенству и прямому дерегулированию экономики;

– усиливаются амбивалентные процессы: социальной фрагментации и централизации, автономизации и интеграции; в бизнесе эта тенденция сформулирована в “парадоксе Нейсбита”: чем выше уровень глобальной экономики, тем сильнее должны быть ее мельчайшие участники; в области государственного управления аналогичная тенденция проявляется в усиливающейся дисперсии властной вертикали и передаче ряда функций местным (муниципальным) и региональным органам;

– возрастает роль информационной сферы, как неотъемлемого параметра глобализации; усиливается потребность в росте знаний, образования, интеллектуального капитала, но в то же время “эксформация”, или “избыточная информация” (см.: [3, c. 566]), чревата возникновением новых форм “символического насилия”, манипуляции и программирования сознания человека; информационно-технологический уровень развития стремительно опережает ценностно-нормативную регуляцию поведения;

– происходят фундаментальные изменения в культурно-ценностных ориентациях человека; семейных отношениях, межгенерационных связях; возникают новые формы а-социального существования в виртуальной среде; перемещаясь в виртуальную среду, человек все более отрывается от естественной среды своего обитания; между тем воздействия человека на природу становятся все более угрожающими, чреватыми непредсказуемыми экологическими последствиями;

– по всем параметрам социальной жизни возрастает степень непредсказуемости и риска, требующая оптимальных мер контроля и реагирования со стороны общественности, власти, экспертов, средств массовой коммуникации; проблемы управления рисками относятся к числу наиболее злободневных; угрозу социальной безопасности, человеческой жизни представляет не только мировой терроризм, разжигающий очаги войны и социального кризиса в самых отдаленных уголках нашей планеты, но и неизвестные прежде эпидемии, экологические кризисы, локальные войны, деградирующая бедность, психические заболевания и страхи;

– формируются потребности в новых моделях, принципах управления: децентрализованных, полицентричных, мобильных, инновационных, сочетающих принципы государственного и рыночного регулирования, индивидуальной свободы и новых форм коллективной и личной ответственности.

Отношение к феномену глобализации в контексте настоящего и будущего достаточно противоречиво. С глобализацией связывают не только положительный импульс интеграционных процессов, например, в информационной сфере, но и [c. 29] потенциальное усиление и даже угрозу со стороны властных доминант, принципиально иных по своей природе и происхождению.

Таким образом, глобализация востребует новое качество управления практически по всем параметрам: экономическим, политическим, информационным, экологическим, культурным и духовным; глобализация, в то же самое время, обусловливает новое видение мира в контексте глобальных стратегий и перемен.

Поскольку государство является одним из определяющих субъектов социально-политических и экономических преобразований, вызовы глобализации адресованы в первую очередь государству. Дискуссии по поводу дальнейшей судьбы национального государства становятся все более острыми. Позиции политиков, футурологов, бизнесменов, ученых относительно судьбы государства на разных флангах политического спектра сегодня диаметрально противоположны: одни авторы считают, что государство в условиях глобализации должно “сдавать” часть своего суверенитета и принимать возрастающие экономические и культурные взаимовлияния (см.: [22, p. 28]); другие полагают, что государственная власть должна быть подчинена интересам международного бизнеса, “суверенитет потребителя” важнее “суверенитета государства” (см.: [16, p. 11]); для третьих – “государственный мир” должен обеспечивать собственную автономию перед лицом других сил “мультицентричного мира”, представляющего интересы транснациональных корпораций, рынков, неправительственных организаций, интернациональных групп” (см.: [6, c. 6]). Несмотря на то что экономическая, социальная, финансовая и даже национальная политика государства стали объективно более уязвимы перед лицом многочисленных международных и политических сил, государство продолжает решать проблемы своей безопасности, развития и качества жизни своих граждан.

Таким образом, позиция по отношению к роли и предназначению государства является принципиальной при постановке проблемы качества бюрократии: какой “суверенитет” обслуживает бюрократия: государственный, “имперский” или “потребительский”? Какова миссия государства и его стратегические ориентиры? Миссия государства на ближайшие десятилетия определяет стратегию подготовки специалистов для публичного администрирования в самом широком диапазоне – от муниципального до международного уровня. Так, специальность “Мастер публичного администрирования” (МПА) может быть дифференцирована на следующие подуровни:

– “Мастер муниципального администрирования” (ММА);

– “Мастер регионального администрирования” (МРА);

– “Мастер государственного администрирования” (МГА);

– “Мастер международного администрирования” (ММА).

Вызовы, брошенные национальному государству, порождают многообразные ответы. Американский ответ на вызов формулируется в концепции “имперского суверенитета”, “всемирного демократического строительства”, “крепкого орешка” (см.: [9]), способного противостоять культурной диффузии “снизу” и космополитизму “сверху”. Европейский ответ на вызов находит свое выражение в строительстве объединенной “территории Европы”, “сообщества сообществ”, в котором государства делегируют свои полномочия в Совет Европы и другие наднациональные структуры, роль которых в объединенной Европе стремительно возрастает. Концептуальные принципы европейского строительства “объединенной Европы”, основанные на концепции автономии, субсидиарности, интегрированного [c. 30] экономического пространства, предполагают постепенное изменение природы национальных государств, возраст которых в Европе насчитывает более четырех столетий, и их постепенное преобразование в некое “наднациональное государство” – своеобразные “Соединенные Штаты Европы” на основе выстраивания сложной и многоуровневой архитектоники управления от субнационального (местного) до наднационального уровня (подробнее см.: [6]). В современном глобальном мире практически не осталось государств, продолжающих существовать по своему “автономному”, в том числе и “суверенному” – не связанному с общемировыми тенденциями – сценарию. При этом одни государства, такие как, например, Китай, как и прежде, ищут опору на собственные силы, не забывая о нужных союзниках и преимуществах всемирной торговли, другие, подобно Бразилии, развивают региональные экономические союзы (как “МЕРКОСУЛ”), претендуют на новое понимание глобализма – альтерглобализм – и роли своей страны в новом интегрированном сообществе. Самая большая демократическая держава мира – Индия наращивает информационный потенциал, реализуя в невиданных масштабах новые формы “экономики знаний”.

Россия, как представляется, только в последнее время начинает обретать самоосознание себя в новой системе координат. Поиск новых партнеров и опора на собственные ресурсы становится постепенно нашим объективным, но еще не до конца осознанным выбором. В этих условиях публичное администрирование становится чрезвычайно ответственной функцией управления. Современному управленцу необходим опыт стран, которые активно идут по пути трансформации своих государств в новые государственные “пост-структуры”. Но российскому управленцу должно быть очевидно и другое: наличие и учет национальной специфики на фоне глобальных тенденций. Очевидно, что территория России и становящаяся “территория Европы” – сущности разного уровня. В “Европе территорий” еще с “осевого времени” – V–VI вв. до н.э. (см.: [10, c. 32]) утвердился принцип личной свободы и рационального познания действительности, сформировалась в период античной культуры концепция моральной автономии личности, а позднее – правового государства.

Отечественная культурно-политическая традиция всегда имела свой опыт поиска социального обустройства и трансформаций политических институтов, а также свою тысячелетнюю историю государства Российского. Имела она и свое население, требующее от власти не только социальных инноваций, но, прежде всего, социальной ответственности как за “наличные государственные ресурсы”, прежде всего, землю и недра, так и за цели стратегического развития, подчиненные интересам и безопасности народа. Глобализация, унифицировав мир, поставила перед разнообразными обществами схожие задачи. Поэтому вопрос о соотношении национального и глобального стал в наше время кардинальной проблемой управления, требующей многоуровневого подхода в рамках многоуровневых и многоаспектных стратегий развития общества и государства.

Таким образом, можно констатировать, что после длительной “перестройки” и “переходного периода” Россия все более осознает свои приоритеты и перспективы развития в условиях глобализации в духе демократических преобразований, но одновременно в интересах собственного общества и каждого конкретного человека с учетом своей исторической специфики и тысячелетнего опыта строительства Российского государства.

Совершенствование публичного администрирования, являющегося прерогативой государства, призвано служить в конечном счете социальному благополучию [c. 31] общества. Социальное государство (а Российская Федерация, согласно Конституции, как раз и является социальным государством) призвано совершенствовать все аспекты управленческой деятельности, стимулировать инициативу и осуществлять контроль с целью реализации своего предназначения в осуществлении поставленных задач. Очевидно, что за почти два десятилетия постсоветских реформ социальное государство ушло достаточно далеко от своего “социального облика”. Цель выдвинутых национальных проектов в этом смысле двоякая: вернуть государству лицо “социального государства” и дать достойный ответ на вызовы глобализации в самых важных и одновременно самых уязвимых сферах развития: в сфере образования и науки (качество знаний), в сфере здравоохранения (качество жизни населения), в социальной сфере (качество гражданского общества).

Однако в процессе реализации социальных программ, инициированных высшей администрацией страны, обнаружилось, что процесс реализации национальных проектов может быть затруднен сложившейся структурой связей и отношений, основанных на мздоимстве, коррупции, личных связях и протекциях практически на всех уровнях власти. Действительно, разрыв между вызовами, инициированными глобализацией и сложившейся структурой управления обществом, сегодня огромен. Административный потенциал нового креативного и инновационного управления только начинает формироваться, причем программы подготовки такого персонала являются объектом жесткой административно-научной полемики, лоббирования и “продавливания”. Между тем существуют объективные процессы (в том числе и в подготовке новых специалистов в области публичного администрирования), которые рано или поздно, с большим или меньшим трудом “прорубают” себе дорогу. Поэтому “деловой консенсус” в рамках переговорного процесса между “образовательными корпоративными субъектами”, осуществляющими подготовку кадров в области публичного администрирования на разных уровнях, в разных формах и разными способами сегодня объективно необходим. У каждого “образовательного корпоративного субъекта” остается при этом своя “ниша” подготовки и переподготовки специалистов в области публичного администрирования с учетом тех тенденций и полемик вокруг них, которые происходят сегодня в мире. Какие же направления и ориентации развития публичного администрирования объективно существуют и какой опыт администрирования может быть приемлем для России, имея в виду длительный период “сосуществования” различных подходов?

Наука публичного управления (администрирования)[\*](http://www.humanities.edu.ru/db/msg/81505%22%20%5Cl%20%22p#p), охватывающая множество секторов и институтов современного общества, находится в призме как минимум трех глобальных подходов, оценивающих перспективы развития публичного администрирования:

– рыночно-либерального, сформулированного в концептуальных моделях нового менеджмента, обновленного управления и опирающегося на рыночную [c. 32] модель, “безразличную к политике”, в которой гражданин предстает в образе потребителя или клиента;

– либерально-коммунитарианистского, развиваемого в концепции “политических сетей” и опирающегося на развитие структурных взаимоотношений (договорных) между политическими институтами государства и общества, а также признающими равенство граждан, как и других субъектов сети;

– демократического гражданства, опирающегося на особое “рецептивное” (или “восприимчивое”) администрирование, которое призвано служить гражданину, а не клиенту или потребителю (к последнему направлению относятся концепции “участвующего менеджмента”, “рецептивного администрирования”).

На Западе исторически первым развивается либерально-рыночный подход к публичному администрированию (80–90-е гг. ХХ в.), в 90-е гг. ХХ в. заявляет о себе теория политических сетей, а в начале ХХI в. формулируется концепция “рецептивного администрирования”. Все эти концепции “работают” и конкурируют друг с другом не только в теоретическом плане, но и в практическом применении в той или иной области и в той или иной стране.

Очевидно, что каждый подход обозначает не только теоретические позиции, но и предопределяет определенные квалификационные параметры к специализации “Мастер публичного администрирования”. В рамках каждого подхода особым образом формируется и сфера междисциплинарного сотрудничества, обозначенная своеобразными “триадами”, например:

“новая экономика – новый менеджмент – новое публичное администрирование”;

“политика и политические сети – институциональный анализ – самоуправляемые сетевые структуры и коммуникационный менеджмент”;

“теория гражданского общества и участвующей демократии – социальный менеджмент – принципы автономии и субсидиарности в современном управлении”.

Постараемся ответить на вопрос: чем объективно было вызвано реформирование административной системы в Европе и почему нам необходимо знакомство с европейским опытом формирования новой системы публичного администрирования?

Реформа публичного администрирования началась в Европе в 80-е гг. XX в. и была вызвана необходимостью усиления эффективности государства. Государство-нация – эмблема политической истории всего ХХ в., стало стремительно терять свою экономическую и политическую мощь. Процесс ослабления государственного суверенитета усилился в начале нынешнего века, когда мир вошел в глобализацию, предполагающую интернационализацию не только экономики, но и политической, и публичной сфер, а также стремительное развитие новых информационных и коммуникационных технологий, формирующих глобальные сети производства, потребления и финансов.

“Коммуникационная революция” во многом определила переход от индустриального общества к информационному обществу знаний. Феномены, родившиеся в наиболее передовых индустриальных обществах, определили глубокие трансформации в государственной власти, затронув сферу государственных функций, институционального устройства, социальной базы, суверенитета, автономии и политической легитимности. Современные государства в условиях глобализации столкнулись со множеством сложных выборов и перед ними встала проблема: каким образом открыть новые формы существования государственной модели, чтобы примирить исторические завоевания демократического и правового государства с новыми подходами к модернизации публичного администрирования, [c. 33] исходящими из так называемой “модели рынка”, становящейся в условиях глобализации практически всеобщей.

Возрастающее значение публичного администрирования призвано было гарантировать социальное благополучие и повысить эффективность государственного управления. К концу 90-х гг. ХХ в. в научный обиход прочно вошло представление о смене парадигм государственных моделей. Наметился переход от так называемого “позитивного государства” (или “государства-интервента”, активно проникающего в разные сферы деятельности и подчиняющего их себе) к “регулирующему государству”, ключевым инструментом которого стала “выработка правил”. Государство, бывшее в прежние времена производителем всех благ и услуг, превратилось в рамках новой концепции в нейтрального регулятора рыночных процессов. Задача государства заключалась в том, чтобы восполнить упущения, допущенные рынком на уровне инфраструктуры общества и в социальной сфере.

Множество операциональных потребностей современного общества – высоко фрагментированного и дифференцированного – вызвали представление о государстве как о “динамическом катализаторе”, которое отнюдь не означало защиту концепции “минимизации государства”, но допускало, что ряд функций государства, прежде всего, финансовая, а также функции кадрового продвижения и регулирования будут доминировать над такими традиционными функциями, как производство и распределение благ и предоставление услуг обществу.

Все эти изменения были направлены на преодоление противоречий в отношениях между государством и обществом. В результате государство получило возможность “воспроизвестись” на новой плюралистической основе, обладая способностью адаптации к каждому частному контексту социальной жизни. “Обновление”, “открытие” “второе рождение государства” происходило тремя основными путями:

– через децентрализацию компетенции государства и передачу части ее локальным сообществам;

– через передачу задач общественных служб, подчиненных государству, гражданским общностям;

– через разбюрокрачивание и рационализацию руководства и управления большими социальными службами (см.: [12, p. 20]).

В 80-е гг. ХХ в. в США и Великобритании доминировала концепция “минимизации” государства. В Восточной Европе и СССР в этот период назревал кризис “государственного социализма”. В этих условиях западные правительства приняли во внимание социальные последствия возможного экономического кризиса и осуществили определенные меры по “структурированию общества” таким образом, чтобы увеличить прозрачность и ответственность правительств при одновременном усилении общественного участия граждан.

Новая концепция управления рождается как выражение политического процесса, в котором власть уже не концентрируется в централизаванной и сильной государственной машине, а распределяется в широком институциональном веере от правительственных и субнациональных структур (локальных и региональных) до многочисленных групп частного сектора экономики, а также гражданского общества с его неправительственными организациями и собственно гражданами. В этом интерактивном процессе (т.е. процессе, осуществляемом совместно с другими акторами) исполнения властью своих обязательств (а власть никто не освобождал от ее традиционных [c. 34] исполнительных, законодательных, судебных обязанностей), границы между обществом и частным сектором постоянно моделировались. Власть осознавала, что она может действовать, только разделяя свою власть с другими участниками диалога (так называемыми интерлокуторами), и поддерживать свою центральную позицию лишь для координации действий различных акторов, между которыми постоянно происходит динамическое распределение обязанностей и осуществляются взаимные влияния посредством создания гибридных и подвижных сетей, в которых комбинируются элементы государственные, негосударственные, национальные и глобальные.

Понятие “новое управление” оказалось, таким образом, связано с рефлексией над более эффективными и действенными способами управления государством и обществом в универсуме, становящемся все более глобальным, неопределенным, интерактивным и коммуникационным.

На рубеже веков произошла исчерпанность традиционных форм публичных действий, основанных на жестком администрировании, строгой иерархии, централизации, дотационных ресурсах и т.п. Это привело к тому, что возникли более адаптированные модели поведения государства. Государство становится все более маневренным; оно как бы “отстраняется”, отказывается от части своей власти и действует в сетях со своими партнерами. В свою очередь, такой “маневр” позволяет государству поставить на службу обществу ресурсы и экспертизу многообразных политических и экономических субъектов; привлечь разнообразные “способности” действующих акторов и реализовать совместные проекты, разделяя с другими субъектами ответственность за принятие решений, вырабатываемых в совместном процессе интерактивного приспособления друг к другу. В конечном счете данный процесс совершается в интересах каждого конкретного государства, его институциональной среды и культуры.

Движение от “государства-опекуна” к “государству-партнеру” есть эволюция, продиктованная необходимостью выработки новых публичных действий. Эта эволюция дает возможность уникального использования власти, возложенной некогда на государство, и объективно ведет власть к действиям в соответствии с интересами людей.

Эта эволюция в социальном плане позволяет осуществить путь от “иерархического” государства, представленного некогда в классической парламентаристской модели, присущей большинству государств западной Европы, к так называемой “рецептивной” модели государства, являющейся плодом политических дебатов с начала 1980-х годов.

Политическая задача “рецептивной” модели состоит в том, чтобы гарантировать ответственность системы перед конкретными требованиями граждан. Поэтому базовая ориентация общественных организаций направлена в первую очередь на граждан, а базовый организационный принцип может быть обозначен как “bottom-up”, т.е. “неисчерпаемость, бесконечность преобразований” (см.: [12, p. 21]).

Разумеется, модели нового управления могут быть рассмотрены как идеальные типы в веберовском понимании. В реальности такие “чистые формы” не встречаются. Но когда мы обращаемся к общественному сектору, отмеченному диверсификацией моделей современного управления, мы можем встретить на нем различные элементы публичного сектора, которые могут функционировать и направляться в соответствии с различными принципами упомянутых выше типов государств – “иерархического” или “рецептивного”. [c. 35]

В “рецептивном” государстве публичная администрация не рассматривает граждан только как избирателей, налогоплательщиков и потребителей, которые выбирают для себя те или иные службы на основе предоставляемой информации. В таком государстве граждане не являются и клиентами, на которых можно оказывать влияние через каналы коммуникации. В “рецептивном” государстве граждане рассматриваются как активные члены общества, обладающие правами и обязанностями, которым открыта администрация, прежде всего для того, чтобы дать возможность войти в процесс выработки публичной политики через усиление средств воздействий, которые превращают простых граждан в уполномоченных, благодаря чему они могут принять участие в процессе производства как со-производители (см.: [12, p. 22]).

В публичном администрировании недостаточно усиливать информацию о тех или иных действиях администрации, надо не забывать и о конкретизации формальных целей и об их предполагаемой эффективности, что во многом зависит от “демократической чувствительности” граждан. Необходимость взаимодействия между публичной администрацией и гражданами основана как на обмене информацией, так и на непосредственном, прямом внедрении граждан в процесс “делания политики”. Администрация в этих условиях выполняет функцию посредника – “модератора” – между интересами различных организаций, групп, участвующих граждан.

С 1980-х гг. на Западе существует представление, что применение подходов, разработанных в теории управления к публичному администрированию, может усилить теории гражданского общества. В этой связи обращает на себя внимание модель нового публичного менеджмента, которым граждане могут овладеть в процессе административного вовлечения каждого в публичную политику. Для западных обществ крайне важно сочетание механизмов работы рынка с ценностями гражданского общества. Дело в том, что модель современного европейского государства, которая лежит в основе политико-административной организации Западной Европы, была создана на базе публичного администрирования, опирающегося на демократические ценности и правовое государство. На протяжении всего ХХ в. – периода, когда в Европе утвердилась модель “государства-интервента”, – не стихали споры о структуре административной системы, ее отношениях с политикой и экономикой, однако принципиальный концепт автономии личности и правового государства не подвергался сомнению.

Административная организация в западных парламентских демократиях была такова, что публичное администрирование обыкновенно подчинялось политической власти. Вопрос отношений между администрацией и политикой всегда был достаточно сложен, но постепенно в этом споре выигрывало нечто более значимое: информационно-коммуникативные технологии. Получив в свои руки особую технологическую компетенцию, административный аппарат стал претендовать на все более активное вхождение в область политики, но оказался неспособен к доминированию в силу возрастающей сложности и комплексности публичного управления. Трансформации в структуре государства, призванные заместить формы классического интервенционизма регулятивными функциями, а также диверсификация традиционных форм публичных действий и в конечном счете, децентрализация власти, наложили отпечаток на все ранее известные способы действия администрации и призвали ее к демонтажу многих организационных инструментов и схем, составляющих основу традиционного администрирования, а также к актуальной дискуссии по поводу функций государства и средств их реализации. [c. 36]

Административная машина – громоздкая и неэффективная – стала предметом острых дискуссий в Европе и Америке на протяжении последних двух десятилетий ХХ века. В этих дискуссиях приняли участие практически все европейские правительства, независимо от их идеологической матрицы – либеральной, христианско-демократической, консервативной, социалистической, социал-демократической или коллегиальной. Рост административной активности – от публичной, полупубличной до частной и приватной – заставил власть отказаться от традиционного иерархического администрирования. Проводимые реформы были мотивированы следующими структурными причинами:

– тяжестью социальных расходов государства и последующим увеличением издержек в общественном секторе;

– сложностью функционирования административной машины;

– изменением ожиданий и ростом требований граждан;

– новыми тенденциями, обусловливающими трансформацию структуры государства, менее централизованного, с более подвижной и прозрачной структурой власти (см.: [12, р. 23–24]).

Реформы необходимо было адаптировать к публичному сектору. Анализ реформ публичного администрирования показывает наличие трех взаимодополняемых подходов со стороны правительства:

1) правительства ищут пути освобождения от своих обязательств по услугам населению, переводя их в третичный сектор с ресурсом приватизации;

2) правительства ищут возможность осуществить “политику рационализации”, которая приведет к увеличению продуктивности публичной бюрократической администрации (в большей или меньшей степени);

3) правительства делают упор на инновации, ищут пути для реализации новых методов руководства общественными делами.

Во многих европейских странах реформы представляли и представляют определенную конвергенцию принципов: так, все реформы в той или иной степени предполагают децентрализацию, внедрение моделей теории управления; все реформы приветствуют модели гражданского общества, основываются на таких принципах, как продуктивность, действенность, эффективность, контроль за общественными расходами, прозрачность, рост политического демократического контроля и участия граждан. Прежние структуры публичного администрирования в настоящее время изменяются под сильным влиянием, прежде всего, технологической компоненты. Административная модернизация находится под сильным воздействием информационно-коммуникативных технологий. В результате “бюрократическая организационная парадигма” постепенно ведет к новой “постбюрократической” организационной парадигме, адаптированной к “третьей волне” А. Тоффлера, в которой так важна подвижность и маневр.

Общая тенденция изменений направлена на рождение новых организационных моделей с органическими структурами, постоянно адаптирующимися к новым ситуациям, новаторскими, чувствительными к изменениям, в которых принимаются децентрализованные, но в то же время сообщающиеся решения. Одновременно звучат призывы ко все большей автономии и ответственности всех взаимодействующих субъектов. Указанные процессы предполагают изменение информационных систем, систем контроля и наблюдения, а также распределение объема власти и полномочий между руководителями и подчиненными. Иерархический принцип, связанный с концентрацией власти на самом верху бюрократической пирамиды, постепенно теряет свое значение. [c. 37]

Разумеется, бюрократические организации так быстро и легко не исчезают. В ближайшем будущем, скорее всего, будут сосуществовать и бюрократические иерархические и новые сетевые структуры. Для сетевых организаций необходимо особое, специализированное знание, связанное с передачей информации, чему способствует рост и профессионализация информационно-коммуникативных технологий, способствующих большей открытости и подвижности новых структур. Очевидно и то, что традиционная иерархическая логика будет подчинена в скором будущем горизонтальной коммуникации, которая способствует улучшению перспективных стратегий сотрудничества между организациями и находится в непосредственной связи с рынком, достигая тем самым лучшей коммуникации и большей децентрализации в решениях и способствуя в итоге преобразованию больших структур.

Можно сделать вывод, что происходящие трансформации изменяют облик бюрократического государства в направлении, которое сегодня называют “сетевое правительство” или e-government. Повсеместно происходит модернизация (или реформа) политической власти и ее институционального аппарата, функционирование политических сетей становится все более актуальной и насущной потребностью общества.

Новые подходы к публичному администрированию, реализуемые в Европе на протяжении двух последних десятилетий ХХ в. оставили, по мнению многих западных исследователей, в тени два принципиальных фактора европейской истории: демократию и правовое государство. В процессах реформирования возобладала логика рынка. Такие ценности рынка, как либерализация и приватизация в экономической и социальной деятельности, делегирование и передача полномочий, особая философия администрации, основанная на моделях управления частным сектором, стали возобладать и в социальной, и в публичной сферах. Необходимость переосмысления реформ публичного администрирования с позиций дальнейшего совершенствования демократии и развития правового государства стала очевидна в начале ХХI века. Поэтому в наше время внутри сложившихся управленческих подходов существуют различные перспективы развития. Имеются в виду новый публичный менеджмент и обновленное управление, а также “руководящий менеджмент” и “участвующий менеджмент” (см: [12, р. 26–27; 19, р. 21–23]).

Новый публичный менеджмент, на первый взгляд, кажется неолиберальным и неоконсервативным, так как предлагает переход административной деятельности в частный сектор через механизм приватизации. Быстро распространившийся в 80–90-х гг. ХХ века новый публичный менеджмент был внедрен в практику в целом ряде стран: Новой Зеландии, Австралии, Великобритании, многих европейских странах, включая скандинавские страны. Не имея четко определенной теоретической программы, новый публичный менеджмент представляет собой комбинацию механизмов рынка, а также идей и технологий управления частным сектором. Новый публичный менеджмент применяется в административной реформе для улучшения качества управления, полагая в качестве фундаментальной цели уменьшение общественных издержек и усиление ответственности за “удовлетворение потребителя”. Новый публичный менеджмент применяется и в институциональной реформе (через внедрение механизмов рынка) в различные сферы жизни общества.

Энтузиазм, с которым была встречена концепция нового публичного менеджмента, поубавился к концу 1990-х годов. В это же время родилась идея [c. 38] обновленного управления. С концепцией “обновленного управления” – на первый взгляд, менее либеральной – мы встречаемся впервые в процессе реформы государственного аппарата в США в начале 1990-х годов. Предлагаемая модель наметила реформу, связанную с новой ролью государства. Движение за “обновление” стремилось покончить с “государством-администратором” и бюрократической администрацией для того, чтобы создать “предпринимательскую администрацию”. В концепции рассматривалась некая эклектическая перспектива, которая соединяла ряд управленческих понятий в целях обретения ими нового качества, в частности, получила иную трактовку идея приватизации, разработанная в новом публичном менеджменте, которая отныне не предполагала приватизацию служб и функций государства. Это и должно было стать принципиальным мотором реформ наряду с усилением предпринимательской активности административного аппарата. Характерно, что такой дифференциации между “новым менеджментом” и “обновленным управлением” не проводят американские авторы, для которых с публикации в 1992 г. работы журналиста Д. Осборна и менеджера Т. Габлера (см.: [18]), собственно, и начинается развитие нового менеджмента.

Базовые управленческие подходы, сложившиеся в “новом менеджменте” и в “обновленном управлении”, нашли свое продолжение в концепциях “руководящего менеджмента” и “участвующего менеджмента” (см.: [12, p. 27]). “Руководящий менеджмент” ищет сегодня способы трансформации общественных организаций в организации подобные частным структурам. В соответствии с этим “руководящий менеджмент” все чаще определяют гражданина как клиента, предоставляя ему возможность выбирать между сектором общественным и частным и искать для себя лучшее качество общественных услуг.

“Участвующий менеджмент” подчеркивает, что общественные организации действуют в политической среде и отвечают перед гражданами, а не перед клиентами. Согласно этой точке зрения качество ассоциированного гражданства является фундаментальной характеристикой для отношений человека с политической общностью. Понятие “клиент” – в сущности которого заложена покупательная способность индивида, а не его легальные права – открывает, по мнению приверженцев данной позиции, дверь неравенству между индивидами. В результате мы встречаемся с феноменом “исключения” индивида из такой общности, как государство. Между тем всеобщие ассоциированные права и обязанности есть сущность гражданства и государственности.

Понятие “клиент” ставит вопрос о политической природе гражданства. Когда гражданин выражает свое мнение или выбирает приоритеты действий в общественном секторе, он имеет “голос”, посредством которого коммуницирует с государством, которое и создает социальное благополучие для гражданина в действенных и активных формах. Для клиента же важно лишь его персональное благополучие, поэтому его удовлетворение зависит от того или иного “поставщика услуг”. Форма коммуникации в этом случае – невербальная, и означает простой “выход” из той или иной сферы невостребованных услуг.

Модели “участвующего менеджмента” стали развиваться в Европе в 90-х гг. ХХ века – в эпоху, когда правительства испытали серьезные трудности в процессе легитимации своих действий без опоры на развитие публичной активности. Именно в этот период прозвучали предложения провести модернизацию административного аппарата таким образом, чтобы организации стали иметь более горизонтальную структуру в целях улучшения контактов между функционерами и гражданами в процессе принятия решений. [c. 39]

В настоящее время возрастает интерес и к другому типу административного управления, так называемому “рецептивному управлению”, обогащенному теориями демократического гражданства, которые трансформируют многие представления “руководящего менеджмента”. Администрация должна быть рецептивной, восприимчивой к интересам и потребностям гражданского общества. Такая администрация должна мыслить стратегически, но действовать демократически, признавая значимость и ценность гражданского общества и общественных услуг. Администрация должна быть “понимающей”, “рецептивной”, желающей служить обществу и, прежде всего, гражданам, которых она всегда имеет в виду и с которыми ведет прямой диалог. Акцентация “участвующей”, “чувствующей”, или “рецептивной” компоненты управления предполагает, что новая трансформация публичного администрирования знаменует важный шаг к открытости публичной администрации для граждан.

Модель “рецептивного управления” признает существенную разницу между общественным управлением и управлением в области предпринимательства. Для выживания бюрократии сущностно необходимо хорошее общественное управление, основанное на контроле и ответственности. Бюрократия, с присущей ей моделью самоорганизации, является одним из важнейших инструментов демократического государства, который гарантирует равенство и уменьшает асимметрию, привносимую рынком. Таким образом, общественное управление рассматривается не только с точки зрения своей эффективности, но и с позиций более фундаментальных ценностей, которые находятся “за пределом” компетенции управления предпринимательством: это легальность и легитимность.

Общественные организации поставлены сегодня перед вызовом: сформировать собственные ориентиры развития, которые отвечали бы требованиям граждан и продолжали бы тенденцию совершенствования управления через адаптацию форм и методов работы к потребностям граждан и самих чиновников. Для европейцев сегодня очевидно, что публичный сектор, несмотря на то, что он зачастую рассматривается как фасад частного сектора, нуждается в новой философии качества. Процесс достаточно сложный, он требует не только реализации свободы, но и дипломатии, и терпения в управлении организациями, ухода от формализма, обезличивания внешних и внутренних отношений, централизации в принятии решений, новых возможностей коммуникации и т. д.

\* \* \*

Проблема отношений бизнеса, власти и общества всегда была одной из наиболее актуальных тем как в отечественной, так и в зарубежной науке и практике управления. К началу XXI в. стало очевидно, что сферы и интересы бизнеса и политики, политики и общества, рынка и общества стали все более отстоять друг от друга. Аналогичная тенденция к разделенности и методологической обособленности стала проявляться в экономических, политических и социально-гуманитарных науках. Это выразилось и в подходах к публичному администрированию. На протяжении практически всего ХХ века публичное администрирование (public administration) развивалось в академическом плане как неотъемлемая часть политической науки (political science), в отрыве от предметного поля и подходов, разработанных в области общего менеджмента (generic management) (см.: [11, p. 137–139; 21, p. 165–176]). Публичное [c. 40] администрирование долгое время игнорировало и другой факт: стремительное развитие информационных технологий, пронизывающих и частный, и публичный сектор и трансформирующий бюрократию в гибкую сетевую структуру (подробнее см.: [2; 13]).

Ряд западных исследователей предприняли попытки создать дисциплину “новый публичный менеджмент” (см., напр.: [19]), в предметном поле которой был бы осуществлен определенный междисциплинарный синтез, прежде всего, общего менеджмента и политических исследований (political studies), а также информационно-коммуникативных технологий. Однако новый публичный менеджмент в дальнейшем стал в большей мере ориентироваться на законы рынка, нежели социальной сферы и политики. Коррекция “нового публичного менеджмента” была предпринята в 90-е гг. ХХ в., когда сформировалась теория “политических сетей” (подробнее см.: [5]), и выстроились концептуальные основы “участвующего менеджмента”, опирающегося на горизонтальные связи общества и права человека как гражданина. В настоящее время на Западе формируется новый подход: “рецептивное администрирование”, принимающее во внимание интересы гражданского общества и степень открытости администрации любого уровня для гражданского контроля и участия.

Сегодня западные исследователи подчеркивают настоятельность развития квалификационных уровней не только в сфере бизнеса, чему соответствует программа MБA, но и в более широкой публичной сфере, охватывающей интересы гражданского общества, государства, власти и бизнеса. Идеи, выдвигаемые специалистами в области программ “Мастер публичного администрирования” (МПА), имеют серьезное теоретико-методологическое обоснование. Современные идеологи самых разных направлений четко обозначают общий тренд к междисциплинарному исследованию современных процессов, сфокусированных на оси: бизнес – власть – общество – государство. И консерваторы, и либералы все активнее ратуют за создание мировой, универсальной системы принятия политических решений в противовес “рыночному фундаментализму” (см.: [7]) и выстраивание многоуровневых систем управления (см.: [20]); формирование “транснационального гражданского общества”, основанного на создании сетей между людьми и неправительственными организациями, для преодоления наметившегося “дефицита демократии” (см.: [15]). Теоретики “коммуникативного общества” призывают к аргументированному дискурсу (см.: [1; 8; 14]); установлению более тесной взаимосвязи политики с экономикой в условиях изменения функций правительства и его роли (см.: [17]) и новых тенденций “изготовления публичной сферы” (см.: [4, с. 151]) в качестве одной из важнейших функций масс-медиа. Проблемы научных поисков лишь отражают противоречивые процессы в социальной реальности – бизнеса и политики, общества и власти, власти и бизнеса. Взаимные интересы корпоративных групп и граждан пронизаны в наше время информационно-коммуникативными технологиями, активно видоизменяющими взаимоотношения политических акторов и экономических субъектов с гражданами и новыми публичными сферами.

Поиски эффективного управления по вертикали и горизонтали, на разных уровнях – от наднационального до субнационального – зависят от качества и компетенции новой бюрократии. Компетенционные параметры сосредоточиваются сегодня на разных, порой не взаимосвязанных полюсах общественной жизни: политическом, предпринимательском, гражданском. Но очевидно и другое – длительное сосуществование в едином пространстве политических интересов и [c. 41] предпринимательской активности, гражданских требований и политического участия, общественной инициативы и интерактивных сетей, т.е. политики, экономики, гражданского общества. Концепция публичного администрирования, равно как и компетенционные параметры специализации “Мастер публичного администрирования”, должны стать в России предметом таких же глубоких и основательных дискуссий, какие мы видели в Европе на протяжении последних 25 лет!

Очевидно, что проблема “качества бюрократии” – это не проблема одного “специализированного учреждения” по репродуцированию чиновничества. Сегодня к решению этой проблемы должны подключиться разнообразные структуры, акцентирующие разные параметры “бюрократического качества” с учетом политической, экономической, социальной и информационной составляющей. Диверсификация подготовки специалистов публичного администрирования, возможно, и есть первое и необходимое условие выхода за пределы “корпоративной бюрократии” и “корпоративных сетей”, в которые “посторонним вход запрещен”. Реформирование российской бюрократии только начинается. Управление страной явно отстает от вызовов глобализации. Поэтому вопрос “качества бюрократии” и подготовки “новой бюрократии” стоит на повестке дня.

**Список литературы**

1. Апель К.-О. Трансформация философии. – М., 2001.

2. Бард А., Зодерквист Я. Netократия: Новая правящая элита и жизнь после капитализма. – СПб., 2004.

3. Гор А. Земля на чаше весов: В поисках новой общей идеи // Новая постиндустриальная волна на Западе: Антология / Под ред. в.Л. Иноземцева. – М., 1999.

4. Лещев С.В. Коммуникативное, следовательно коммуникационное. – М., 2002.

5. Пикулькин А.В. Система государственного управления. – М., 1997.

6. Розенау Дж. Мировая политика в движении: Теория изменений и преемственности: Реферат. / ИНИОН. – М., 1992.

7. Сорос Дж. Кризис мирового капитализма: Открытое общество в опасности. – М., 1999.

8. Хабермас Ю. Моральное сознание и коммуникативное действие. – СПб, 2000.

9. Хантингтон с. Столкновение цивилизаций. – М., 2003.

10. Ясперс К. Смысл и назначение истории. – М., 1994.

11. Borins S.F. A Last Word // Canadian Public Administration. – 1995, Spring. – p. 137–139.

12. Capareto C., Fonseca F. Administracao Publica: Modernizacao, Qualidade e Inovacao. – Lisboa, 2005.

13. Fountain J. Comment: Disciplining Public Management Research. // Journal of Policy Analysis and Management. – 1994. – Vol. 13. – № 2. – р. 269–277.

14. Hűbner J. Nicht nut Markt und Wettbewerb. Friedrich Karrenbergs Wirtschaftsethischer Beitrag zur Ausgestaltung der Sozialen Marktwirtschaft. – Bochum, 1993.

15. Keohane R.O. International Institutions: Can Interdependence Work? // Foreign Policy. – 1998. – № 110.

16. Ohmae K. The Borderless World: Power and Strategy in the Interlinked Economy. – N.Y., 1990.

17. Ohmae K. The End of Nation State. The Rise of Regional Economics. – N.Y., 1995.

17. Osborne D., Gabler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse, City Hall to the Pentagon. – N.Y., 1992.

19. Public Management: Institutional Renewal for the Twenty-First Century: Vol. 10 / Eds: Lawrence R. Jones and Fred Thompsom. – Stamford (Connecticut), 1999. [c. 42]

20. Rosenau J.N. Powerful Tendencies, Enduring Tensions and Glaring Contradictions: The United Nations in a Turbulent World // Between Sovereignty and Global Governance: The UN, the State and Civil Society. – N. Y., 1998.

21. Thompson F. The New Public Management // Journal of Policy Analysis and Management. – 1997. – Vol. 16. – № 1. – р. 165-176.

22. Toffler A., Toffler H. War and Anti-War Survival at the Dawn of the 21st Centure. – N.Y., 1994.