

А.Г. Барабашев:  
КРИЗИС ГОСУДАРСТВЕННОГО  
УПРАВЛЕНИЯ И ЕГО ВЛИЯНИЕ НА  
ОСНОВНЫЕ АДМИНИСТРАТИВНЫЕ  
ПАРАДИГМЫ ГОСУДАРСТВА И  
БЮРОКРАТИИ

Презентация для обсуждения литературы в рамках семинара  
научно-учебной группы проекта №20-04-007 28.02.2020

*Барабашев, А. Г. Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии. / Вопросы государственного и муниципального управления – №3. – 2016. – сс. 163-194.*

# Проблемы адаптации к инновациям

Сложность заимствования локальных комплексов инноваций: созданные путем копирования, они могут не прижиться в новой среде.

"Не глобализация обуславливает нарастание инновационных изменений, а наоборот, локальные комплексы инноваций способны либо породить процессы глобализации, либо препятствовать глобализации"

"Нарастание потока комплексов локальных инноваций [...] сопровождается увеличением неопределённости во всех областях жизни, стремительными перепадами в процессах развития"

В условиях возрастающей конкуренции государства, решая управленческие проблемы, «сражаются за выживание».

Отношения государств в условиях адаптации к инновациям не развиваются ни по пути игр с нулевой суммой (“zero sum”), ни по пути долгосрочных коалиций (“win-win” стратегия) – адаптация происходит в разном темпе (особенно в социально-экономической части).

«Выигрывают наиболее креативные на текущий момент системы управления (“innovative win”)».

# Изменения в отношениях между государством, бизнесом и гражданами

Стабильные, патримониальные отношения устаревают, снижают инновационную конкурентоспособность государств.



Кооперационных отношения государств с одной стороны, и все более жесткое столкновение их интересов – с другой.

# Кризис современного государственного управления

«Неспособность государств справиться с нарастающими вызовами инновационного развития, скоростью, многофакторностью и непредсказуемостью изменений, создать гибкие инструменты управления.»

Особенно явно проявляется на административном уровне: поверхностность, принятие решений с запозданием, бюрократические проблемы

А. Вайно (в августе 2016 г. назначен Руководителем Администрации Президента РФ):

- «Найти новые административные инструменты опережающего оперативного реагирования на возникающие вызовы, которые бы не сводились к управлению, основанному «на линейном подходе и использующему в качестве организационных структур министерства и ведомства»
- «НООСКОП»
- «Упреждающее управление сложными приоритетами будет вовлекать в процедуру выработки решения не только факторы, которые, как правило, не рассматриваются в контексте существующей проблемы, но и организационные структуры, обычно не причастные к ней, что обеспечит более широкий диапазон ответов на сложные вызовы»



Переход к «горизонтальному управлению», вовлечение организаций гражданского общества?



# Как?

- Недостаточная эффективность взаимодействия самих административных структур;
- Разные структуры.



- Теоретические наработки;
- Административная теория.

Иначе:

- Нерешительность;
- Действия «наугад»;
- Фокус на организационно-технической части.

# Административный кризис

- «Неадекватность административных механизмов управления имеющимся инновационным вызовам»;
- Свойственен всем странам, но странам бывшего советского блока – в большей степени.
- Попытки выйти из кризиса разрознены, поверхностны, существующие исследовательские работы не помогают реформировать системы.



# Поколения административных теорий государства и государственной службы

## ***Парадигма идеального государства и профессиональной бюрократии (Weberian):***

Государство и бюрократия – «рационально «правильно» устроенные социальные институты: иерархические управленческие структуры строятся из ячеек, регламентированных должностей; меритократия выступает основой подбора кадров и должностного роста.»

***Неовеберианская концепция*** - разновидность веберианской парадигмы + видение этической природы государства

# Поколения административных теорий государства и государственной службы

## ***Парадигма Нового государственного управления (New Public Management – NPM)***

- Государство как система сервисных функций;
- Деятельность государственных служащих - оказание государственных услуг.

# ***Парадигма общественно-государственного управления (Good Governance – GG)***

Управление – сеть взаимосвязей государства и граждан: «граждане участвуют в принятии управленческих решений, их организации и объединения представлены в системе управления».

Weberian	→	NPM	→	Good Governance
Идеальное государство	~	Государственные услуги	~	Гражданское общество
Объект	→	Функции	→	Взаимосвязи



Роль административного кризиса изменение подходов к реформам государственного управления?

# Реакция парадигм на кризис

- Теоретическое совершенствование;
- «Разработка основанных на теории предложений по составу практических мер, способных устранить кризис».

# Реакция парадигм на кризис: веберианская

Причина кризиса: недостаточный уровень профессионализма государственного аппарата; недостаточно ясная иерархическая структура государства.

Реакция на кризис: разработка новых теоретических конструкций (неовеберианизм)

Государственная служба как профессиональная деятельность, основанная на системе заслуг и достоинств -> компетентностная, мотивационная или этическая модели меритократии

## ***Компетентностная модель меритократии***

- Уточнение должностных регламентов;
- Повышение уровня профессионализма (степень соответствия профессионально-квалификационных требований положениям должностных регламентов -> Professional Competency Approach)

## ***Мотивационная модель меритократии***

- Мотивация общественного служения (Public Service Motivation): «формирование нового, бескорыстного и желающего служить обществу аппарата»;

# *Этическая модель меритократии*

- Гуманистическая составляющая административной деятельности;
- Этика государственных служащих;
- Разработка и внедрение этических кодексов и стандартов служебного поведения,
- Этическая инфраструктура как центральный элемент бюрократии;
- Материальные и нематериальные наказания и поощрения.

Модели взаимодействуют, появляются разработки «на стыке» моделей



# Модель и теория «Ответственного космополитического государства»

- Фокус модернизации теории не только на кадрах и государственной службе, но и на понимании сущности государства;
- Требование к выстраиванию иерархии управления доводится до максимума, вплоть до постепенного формирования глобального мирового государства ;
- Современная иерархия государственных органов запутана, разделена на плохо сравнимые страновые системы управления, поэтому место гос.органов должно быть прояснено, обязанности – распределены.

# Модель и теория «Ответственного космополитического государства»

- Налаживание четкой координации работы государственных органов;
- Устранение дублирования полномочий и «лишних» государственных органов;

# Реакция парадигм на кризис:

## Парадигма Нового государственного управления

- Парадигма изначально ориентирована на решение проблем инновационного развития, однако была нацелена не на управление в условиях кризиса, а на управление в эпоху глобализации;
- Главная проблема: отсутствие единых механизмов, нацеливающих управление на оказание услуг, значительные транзакционные издержки оказания услуг
- -> численный состав аппарат должен быть минимизирован, а издержки оказания услуг снижены

Реакция на кризис: Изменение понимания функции государства и его органов:

- минимизация роли государства в отношении общества (основной поток исследований);
- улучшению качества исполнения функций.

## Функции государства:

- повышение эффективности расходов;
- сокращение функций государственных органов, бенчмаркинг услуг;
- улучшение взаимодействия с бизнесом и усиление участие малого бизнеса;
- развитие национальных законодательств о государственном и муниципальном заказе (с учетом инновационных производств);
- антикоррупционный анализ функций госорганов;
- усиление функций контроля и надзора;
- менеджмент программ и секторальных политик;
- улучшение функций регулирования

Необходимость разработки административных стандартов и регламентов оказания государственных услуг для улучшения реагирования государственных органов на новые вызовы -> множество регламентов для стандартизации решений



Усугубление кризиса из-за невозможности «подогнать» принципиально различающиеся случаи под единые, четко прописанные стандарты

## ***Государственная служба:***

- Приоритет оценкам эффективности государственных служащих со стороны потребителей услуг;
- Набор средств измерения процессных показателей (например, расход рабочего времени)



Усложняются функции, горизонтальные связи вытесняют вертикальные, требуются оперативные, инициативные действия -> изменяется и система оценки: количественные данные вытесняют качественные, вводятся плановые показатели

# Реакция парадигм на кризис: парадигма общественно- государственного управления

- Парадигма появилась с началом и развитием административного кризиса (90-е гг.);
- Рассматривается в основном в качестве «практического инструмента»;
- Теоретическая конструкция: «признание совместной ответственности государства, граждан и общественных организаций за разрешение проблем современной общественной жизни»;
- چ ک ژ ۶ گ گ چ — ک — چ چ ک — ژ — ک ۶: в него включаются и другие организации.



- Государство - распорядительная часть сети взаимодействий органов управления и гражданского общества;
- На примере коррупции: не усиление контрольно-надзорных органов, а увеличение прозрачности принимаемых решений, включение структур гражданского общества в принятие решений, обеспечение общественной коллегиальности решений;
- Со временем состав акторов участия выходит и за границы гражданского общества из-за многообразия проблем.

- В странах, где гражданское общество слабо развито и нет традиции гражданского участия, участие в принятии решений может быть организовано «посредством инициированной государством институционализации экспертного представительства в государственных органах, наделения экспертного представительства совещательными и законодательными полномочиями»
- НО! Если гражданское общество не развито совсем, экспертные сообщества могут начать исполнять заказ государства или преследовать групповые или индивидуальные цели)

- Развитие исследования технологий участия (особенно с использованием IT коммуникаций и сервисов);
- Усложнение участия, феномен многоуровневого участия;
- Требование частичного делегирования или полной передачи полномочий от государственных органов иным организациям (аутсорсинг);
- Возникновение «квазиполномочий» лиц, не являющихся государственными служащими