

Тийна Рандма-Лийв

О ПРИМЕНИМОСТИ «ЗАПАДНЫХ» ТЕОРИЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ПОСТКОММУНИСТИЧЕСКИХ СТРАНАХ*

Применение принципов нового государственного менеджмента (НГМ) в западных странах достаточно широко изучается, в то время как положение дел в сфере государственного управления в странах Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) исследовано недостаточно. Также недостаточно исследованы результаты применения в практике госуправления стран указанного региона (за редким исключением) довольно новой концепции «неовеберовского государства» (см.: [4] в списке литературы). Целью настоящей статьи является анализ применимости этих важнейших концепций государственного управления в посткоммунистических странах.

Общее коммунистическое наследие и стремление свергнуть правящие госструктуры привели к тому, что в начале 1990-х годов формы государственного устройства и государственного управления стран ЦВЕ имели общие черты. Описать общие отрицательные особенности, присущие государственному управлению этих стран, не составляет труда, однако нынешние различия осложняют поиск общих для всех стран ЦВЕ решений (см.: [3], с. 537). Важен тот факт, что в этих странах имеются разные демократические режимы. Развитие либеральной демократии рассматривается в качестве важнейшего фактора при обсуждении концепций государственного управления. Именно это и является причиной ограничения в настоящей статье региона ЦВЕ странами, недавно вошедшими в Евро-союз, ** в противном случае палитра красок посткоммунистических стран станет слишком пестрой. Несмотря на существенные различия среди наиболее развитых стран ЦВЕ, следует обратить внимание на общие для них черты развития, возможности и риски.

Различия в проведении реформ государственного управления в странах Западной и Восточной Европы

В последние годы сравнительные исследования практики осуществления реформ госуправления в странах Восточной и Западной Европы стали довольно популярны. В большинстве случаев было трудно применять единую исследовательскую концепцию для Западной и Восточной Европы, поскольку присутствуют существенные различия между странами, политические системы которых были изменены коренным образом, и странами, в которых реформы государственного управления (ГУ) были проведены при неизменном политическом строе. На фоне общих достижений в сфере реформ организационных структур и значительного экономического роста в регионе удивляют довольно скромные успехи посткоммунистических государств в проведении реформы ГУ. Безусловно, страны ЦВЕ приняли в целом неплохие конституции и создали политические системы, однако, по сравнению с другими организационными преобразованиями, прогресс в области реформы ГУ, как правило, является более скромным (см.: [30]). Почему так происходит?

Во-первых, реформа госуправления в странах ЦВЕ больше напоминает процесс развития ГУ, чем реформу в традиционном понимании, подразумевающую реорганизацию госаппарата (см.: там же). С начала 1990-х годов внимание стран Центральной и Восточной Европы было скорее направлено на создание государственного сектора как такового, а не на реформирование, реорганизацию и сокращение штатов государственных учреждений. В результате вместо подлинной реформы ГУ был осуществлен переход в иное состояние без четко сформулированной концепции и плана мероприятий (см.: [3]).

Во-вторых, очевидно, что проведение реформы ГУ не было приоритетом для политиков во всех странах ЦВЕ. Было недостаточно политической воли для структурных административных реформ. То, что избиратели в этих странах при каждом удобном случае фактически свергали находящиеся у власти правительства, особенно повлияло на политику реформирования ГУ, так как подобная политика не приносит дополнительные голоса на выборах. Всем странам Центральной и Восточной Европы недоставало политического консенсуса (или длительной преемственности политической власти) и последовательности в проведении политики реформирования (см.: [30]). Таким образом, процесс развития ГУ нельзя назвать ни рациональным, ни последовательным, так как зачастую со сменой правительства менялся и политический курс страны.

В-третьих, системный подход к реформе ГУ нуждается в убедительном стратегическом обосновании. В действительности процесс развития ГУ в странах ЦВЕ представлял из себя разрозненные и непоследовательные, ограниченно успешные попытки реформирования существующих политических систем (см.: там же). Недостаточное согласование политики или ее отсутствие также стало причиной неравномерного развития и внутренней раздробленности в отдельно взятых странах. Несомненно, существуют отдельные «островки успеха», но часто и они не могут считаться устойчивыми (см.: там же). Часто бывает трудно обобщить итоги реформ даже в рамках одной страны.

И, наконец, что не менее важно, в корне проблем этого региона лежит недостаточное понимание концепций и особенно основополагающей идеологии

реформирования ГУ (см.: [6], с. 389). Подобная ситуация также наблюдается и в некоторых более развитых странах, но не в такой степени, как в странах ЦВЕ, где зачастую можно встретиться с необоснованными и даже ошибочными суждениями о государстве, что ведет к «непониманию логического обоснования реформ и неумению совместить их с другими реформами в стране» (см.: [19], с. 64). Таким образом, наличие описанных выше проблем позволяет утверждать, что термин «переходный период» подходит для характеристики государственного управления в странах Центральной и Восточной Европы.

Мода на новый государственный менеджмент на Западе

В отличие от государств с многолетними традициями в сфере государственной службы и сложившейся административной культурой, в начале 1990-х годов в странах ЦВЕ не существовало мощных бюрократических преград, препятствующих проведению административных реформ. Отсутствие собственных традиций, неспособность оценить возможные риски реформирования и неистовое стремление преуспеть привело страны ЦВЕ к созданию нового общественного строя из странной смеси компонентов различного происхождения (см.: [28], с. 120).

Начальный этап переходного периода совпал с эпохой господства неолиберальных теорий ГУ и нового государственного менеджмента на Западе, в частности, в международных организациях (Всемирный Банк, МВФ), и в странах, чей пример стал вдохновляющим, т.е. в США и Великобритании (см.: [30], с. 490). Огромное англоамериканское влияние (по сравнению со странами континентальной Европы) заметно даже во время выступления представителей этих стран на конференциях Ассоциации школ и институтов госуправления Центральной и Восточной Европы – основной арене обсуждения реформ ГУ в данном регионе. Идеология нового государственного менеджмента, призывающая к сокращению государственного аппарата, пришлась по вкусу странам ЦВЕ, которые развивали частный сектор экономики и проводили масштабную приватизацию. К концу переходного периода зависимость от предыдущего пути развития возросла, так как все решения по построению нового государства были приняты еще в начале 1990-х годов.

С одной стороны, Ричард Роуз подчеркивает тот факт, что посткоммунистические страны, как правило, стремятся копировать западные, более развитые страны (см.: [24], с. 111). С другой стороны, ряд стран ЦВЕ начали строительство своих государств, имея минимальные знания о западном пути развития и практически не имея контактов в тех странах (см.: [23]). Однако в условиях дефицита финансовых и трудовых ресурсов в странах ЦВЕ и необходимости быстрого принятия решений, особенно в период становления новых государств в 1990-х годах, опыт и знания других стран оказались (для тех, у кого был к ним доступ) весьма полезны (см.: там же). В рамках такого трансфера стратегий иностранная помощь стала чрезвычайно важной в переходный период (см.: там же; [29]). В условиях переходного периода наблюдалось ощутимое давление в пользу принятия популистских решений и подходов, но не было достаточно времени для их тщательного изучения. Политики и управленцы, имевшие недостаточный опыт, могли с легкостью оказаться в плену «модных концепций», переоценив благоприятные последствия новой идеологии и недооценив недостатки шаблонной модели. Таким

образом, в некоторых странах Центральной и Восточной Европы наблюдение за ходом реформ в мире приобрело большее значение, нежели эмпирическая оценка своих собственных потребностей (см.: [30], с. 490).

При этом посткоммунистические страны получили такие же проблемы, как на Западе, но не решили свои. Трансфер стратегий не является чисто техническим процессом, так как необходимо принимать во внимание также идеологию и политические ценности (см.: [3], с. 353; [24], [4]). Слепое заимствование методов ГУ различных стран, которые, во-первых, имеют гораздо больший опыт демократического управления, и, во-вторых, располагают совсем иными ресурсами и институциональной базой, может привести к серьезным проблемам. Роуз утверждает, что успех трансфера стратегий зависит от взаимозаменяемости институтов и адекватности ресурсов страны-реципиента (см.: [24]). Следовательно, ещё вопрос, способны ли богатейшие страны с давно установившимися традициями демократического управления быть примером посткоммунистическим странам. Помимо этого, существует опасность произвольного смешения частей различных, иногда даже несовместимых традиций и концепций, что и произошло при заимствовании методов ГУ странами Центральной и Восточной Европы (см.: [23]).

Трансфер стратегий в области развития ГУ в ЦВЕ имел следующие последствия:

- 1) Мода на новый государственный менеджмент, распространенная на Западе, повлияла на ряд стран ЦВЕ, решивших двигаться по сходному пути, что затронуло сами основы построения государства, поэтому эти страны можно скорее причислить к «рыночникам», чем к «модернизаторам» (см.: [21], с. 97).
- 2) Ввиду нехватки собственных квалифицированных политиков, органам власти в ЦВЕ было трудно оценить опыт других стран и сравнить различные модели. Из-за такого «неинформированного трансфера» (см.: [3], с. 17) страны-реципиенты не обладали достаточной информацией относительно таких стратегий и их фактической реализации в странах-донорах. К сожалению, отмечены случаи заимствования стратегий и программ, имевших сомнительный успех в самих странах-донорах (см.: [23]).

Новый государственный менеджмент или неовеберовская концепция государства

Какие же основные проблемы, унаследованные от коммунистического прошлого, и по сей день оказывают влияние на госаппараты стран Центральной и Восточной Европы? Как они соотносятся с различными моделями государственного управления, в особенности, с новым государственным менеджментом и неовеберовской концепцией государства? Ниже рассмотрены основные модели ГУ и особенности, характерные для стран ЦВЕ.

Сильное государство или государство с минимальными полномочиями

В эпоху господства коммунизма все связанное с государством пользовалось дурной славой, так как понятие «государство», как правило, ассоциировалось с господством коммунистической партии. По мнению Дрехслера, в основе наиболее серьезных проблем стран Центральной и Восточной Европы лежит отсутствие общепризнанного понимания государства, разделяемого гражданами. Хотя про-

тивникам концепции государства это может прийти по вкусу, это приводит к таким проблемам, как отсутствие автоматической лояльности граждан государству, отсутствие сотрудничества с органами власти и отсутствие подлинного уважения к правовым и административным решениям (см.: [7], с. 112), что неприемлемо для вновь появившихся демократических государств. Такие антигосударственные настроения в странах ЦВЕ привели к распространению идеологии, основанной на концепции государства с минимальными полномочиями.

Одна из основных проблем большинства стран ЦВЕ была вызвана желанием мгновенного прыжка к современной системе управления, минуя строительство прочного фундамента, необходимого для формирования демократического государства, т.е. традиционной системы иерархии государственного управления и соответствующей системы подотчетности. Даже в условиях отсутствия базовой структуры системы государственного управления было давление «реформировать» пока не существующую практику управленческого менеджмента. Йенеи и Салай (см.: [11], с. 368) считают, что в переходных странах ЦВЕ государственное управление столкнулось с особым вызовом, так как возникла необходимость одновременно создать политическую демократию и реализовать принципы эффективности и экономичности.

Некоторые исследователи подвергают сомнению возможность применения принципов нового государственного менеджмента к странам переходного периода. «Новый государственный менеджмент приносит особенно много вреда, когда навязывается переходным и развивающимся странам, потому что НГМ может иметь какой-то смысл только в условиях хорошо функционирующей демократической административной традиции» ([4], с. 101). «Новый государственный менеджмент не ведет к созданию сильного государства, способного решать многочисленные внутренние и внешние проблемы, характерные для вновь образовавшихся независимых государств, такие как этническая вражда, отражающаяся на государственной службе, гиперплюралистические партийные системы, неэффективное регулирование экономики, здравоохранения и окружающей среды (см.: [8]).

Несмотря на то, что в исследованиях ГУ начала 1990-х годов государство, как правило, отсутствовало, а всемогущему рынку приписывались мистические силы, с появлением концепции неовеберовского государства значимость государства вновь возросла (см.: [21], с. 99). Это уже произошло в Западной Европе, и это начинает охватывать Восточную Европу, где большинство проблем связано с определением того, что такое государство или каким оно должно быть (см.: [5]).

Однако посткоммунистические страны еще до сих пор недостаточно сильны. До переходного периода госаппараты этих стран были огромны с точки зрения реализации функций, оказывающих воздействие на общество, по сравнению со странами с более развитой демократией. Однако это вовсе не означает, что там были сильные органы власти, способные разрабатывать и реализовывать политики или эффективно выполнять свои повседневные административные функции (см. [9], с. 3). Создание иного источника власти в лице политически беспристрастной и профессиональной государственной службы было не в интересах коммунистической партии. Кроме того, ввиду активного вмешательства коммунистических органов власти в жизнь граждан оно однозначно, но оправданно негативно ассоциируется с регулированием и управлением из центра.

Для обеспечения стабильного развития новым демократическим государствам приходится преодолевать множество трудностей. Во-первых, это формирование сильных и эффективных органов власти. Во-вторых, создание сильного и эффективного государства непопулярно из-за прежнего опыта. Тем не менее, необходимо согласиться с точкой зрения Питерса (см.: [20], с. 176), утверждающего, что «как только так называемая веберовская административная система институционализована, может иметь смысл задуматься как лучше начать движение от этой системы к более «современной» системе госуправления». Таким образом, антигосударственная минимизация может стать катастрофой для стран Центральной и Восточной Европы, а доминирование элементов нового государственного менеджмента может негативно сказаться на долгосрочном и стабильном развитии. При этом утверждение роли государства как основного инициатора возникновения «старых» проблем переходного периода и «новых» проблем, связанных с глобализацией, научно-техническим прогрессом, изменением демографии, экологической угрозой (см. *принципы НГМ*, [21], с. 99), станет необходимой опорой в условиях неупорядоченного политического и экономического ландшафта ЦВЕ.

Гибкость или постоянство

Несмотря на то что традиционно организации государственного сектора считаются устойчивыми, а работа в госсекторе во многих странах считается пожизненной, появилась тенденция к снижению этой стабильности, под сомнение ставится постоянство организаций государственного сектора, структур, принципов и ценностей.

В самом деле, в странах Запада постоянство и стабильность часто считаются проблемами, однако эти характеристики могут стать основой для решения проблем в регионе ЦВЕ. Сам термин «переходный период» противоречит понятию постоянства и устойчивости. Основными препятствиями на пути устойчивого развития государственного управления в странах ЦВЕ являются нестабильная политическая обстановка, постоянные преобразования без четко намеченного плана, а также незавершенные попытки реформирования. Очень часто речь идет не об игнорировании изменений внешней среды или инертности идей и подходов, а о необходимости создания какой-нибудь структуры для принятия решений и их реализации.

Увязнув в управленческих методиках прошлого, правительства западных стран пытаются найти выход из этой ситуации, в то время как странам ЦВЕ пришлось создать совершенно иную реальность с новыми подходами (за исключением некоторых стран, где всё еще живы допереходные методики управления). Таким образом, при совершенно иной системе политического устройства увязнуть в отживших методиках практически невозможно. Поэтому управленческая гибкость не решает сходных проблем в высокоразвитых и переходных странах, а только развивает различные стороны их систем государственного управления. Прежде чем органы власти в ЦВЕ начнут извлекать пользу из гибкости системы, им необходимо набраться опыта и стать более компетентными в управлении стабильной ситуацией. По мнению Холмса (см.: [10], с. 16), неспособность создать новый политический строй унаследована от тоталитарного режима: чрезмерная гибкость при отсутствии этой способности может привести к нежелательным последствиям.

Даже если переходные системы ГУ не идеальны в начале переходного периода, у них есть сформировавшаяся концепция и стабильные условия, необходимые для дальнейшего развития. Чрезмерная гибкость наряду с постоянными переменами

создают благоприятные условия для удовлетворения личных интересов, формирования внутри государственной службы переходного периода отдельных «царств» и областей власти с множеством «серых зон» управления. Таким образом, прежде чем реформистские предложения будут проведены в жизнь и принесут свои плоды, новые перемены уже на подходе и ждут своей очереди, делая реформу легко обратимой. Поэтому в условиях значительной политической, управленческой и экономической нестабильности любое постоянство имеет свои положительные стороны. Наличие многолетних организационных структур, неизменных принципов и целей способствует лучшей ориентации в переходный период и последовательному проведению реформ. Постоянство также необходимо для создания управленческой компетенции и организационной памяти.

Управленческая гибкость, практикуемая высокоразвитыми странами, не подходит органам власти Центральной и Восточной Европы, а внедрение мер по повышению гибкости также приведет к различным последствиям. Тот факт, что государственному сектору стран ЦВЕ приходится сталкиваться с множеством постоянных перемен, ослабляет мораль и мотивацию государственных служащих. Таким образом, основной проблемой этих стран является не жёсткость системы, а наоборот, слишком частые перемены. Поэтому органам власти в ЦВЕ необходимо найти золотую середину между гибкостью и постоянством, а в спорных ситуациях склоняться в сторону постоянства, что и является «веберовским» элементом концепции неовеберовского государства (см.: [21], с. 99).

Регулирование или дерегулирование

В 1990-х годах некоторым странам рассматриваемого региона пришлось создавать многие сферы общественной жизни практически с нуля. Для этого потребовалось принять множество новых законов, нормативно-правовых актов, правил и принципов. В период, когда практически невозможно прогнозировать ход событий, правила и нормы просто необходимы в качестве противовеса. Навязывание дополнительных правил может привести к обратным результатам в стабильно развивающихся демократических странах с уже устоявшимися общественными ценностями и принципами, однако это может быть полезно переходным странам с еще нестабильным правовым регулированием. Поэтому проведение дерегулирования в странах ЦВЕ может иметь негативные последствия, так как правила и нормы дают некоторую уверенность и возможность прогнозирования. По мнению Питерса (см.: [19], с. 176), переходным и слаборазвитым странам требуется более сильное государственное регулирование, чем может предложить концепция нового государственного менеджмента, потому что для создания институционального аппарата и искоренения nepотизма необходимо введение более четких правил. К примеру, широкие полномочия в управлении персоналом могут привести к негативным последствиям из-за недостаточно развитой законодательной базы, сравнительно небольшого опыта управленцев высшего и среднего эшелона, неустановившейся административной культуры и отсутствия эффективных механизмов управления. Ферхайен (см.: [32], с. 415) справедливо утверждает, что либерализация условий занятости в странах Центральной и Восточной Европы может усилить политизацию, нестабильность и коррупцию. Также непростой задачей в условиях дерегулированного управления персоналом является введение «системы заслуг» и замена старой системы партийного назначения.

Разумеется, чрезмерная формализация коммунистического режима делает привлекательным ослабление государственного регулирования для граждан Центральной и Восточной Европы. Однако довольно сомнительно, что посткоммунистической управленческой культуры и простого желания соблюсти этические нормы госслужащими будет достаточно для создания децентрализованной системы государственного управления, «дающей возможность управленцам управлять». Об ослаблении контроля государственной службы не может быть и речи до появления основных этических ценностей, следуя которым госаппарат сможет эффективно и честно выполнять свои обязанности даже при отсутствии официального регулирования (см.: [19], с. 167). Несмотря на все призывы к гибкости и ослаблению контроля, для создания эффективной системы госуправления и демократического государства органам власти придется обратить особое внимание на строгое соблюдение установленных правил и этических норм (см.: там же). Концепция неовеберовского государства также подразумевает подтверждение значимости административного права в вопросах соблюдения основных принципов взаимоотношений государства и гражданина, таких, как, например, равенство перед законом, правовые гарантии и правовой надзор за деятельностью государства (см.: [21], с. 99), а также для обеспечения возможности прогнозирования, большей стабильности и законности в нестабильной политической обстановке в регионе Центральной и Восточной Европы.

Рынок: за и против

«В основе рационального рыночного подхода к реорганизации государственного сектора лежит принцип эффективности рынка как механизма распределения средств в обществе» (см.: [19], с. 25). Этот принцип базируется на таких ключевых терминах, как «предпринимательство», «приватизация», «конкуренция» и «эффективность».

Приватизация явилась результатом, а также основной внутренней движущей силой большинства реформ государственного сектора в странах Центральной и Восточной Европы ([1], с. 537). И даже сегодня в государствах данного региона свойственно чрезмерно идеализировать частный сектор (и свободный рынок). Массовая приватизация и неконтролируемое повсеместное сокращение предприятий привели к распродаже таких стратегически важных объектов, как железные дороги, или таких жизненно важных услуг, как скорая медицинская помощь, без обсуждения с общественностью и проведения рыночных исследований.

Странам с развивающейся рыночной экономикой особенно важно понять необходимость существования «правил игры», т.е. основных конституционных норм и правил владения частной собственностью, без которых эффективное функционирование рынка невозможно. Пока соблюдение прав по договору не регулируется центральными властями, при заключении договоров субъекты рынка не могут быть уверены в выполнении условий договора обеими сторонами. Создание конституционно-законодательной базы, регулирующей взаимоотношения участников рынка, является первостепенной задачей для переходных стран (см.: [12]). Только сильные государства, а не системы с ослабленным государственным регулированием, в состоянии создать подобную конституционную базу и, что не менее важно, гарантировать реализацию ее принципов на практике.

Недостаточно развитая система регулирования сложных взаимоотношений сторон при заключении договоров часто не позволяет правительствам стран Центральной и Восточной Европы вести себя как «разумные покупатели» (см.: [13]). Отсутствие надлежащей законодательной базы, наличие неконкурентоспособных рынков и скрытых внутренних расходов являются основными причинами непопулярности выдачи госконтрактов в частный сектор в регионе ЦВЕ (см.: [16]; [13]). Потенциально возможные конкурентные рынки стран данного региона в большинстве случаев недостаточно развиты и имеют олигополистическую или монополистическую структуру. Поэтому решение вопроса о снижении возможных удельных издержек представляется более сложным, чем в странах с развитой рыночной системой (см.: [16]). Если неизвестны внутренние расходы существующей системы (см.: там же), невозможно провести сравнение данных относительно услуг, предоставляемых частной фирмой сегодня и предоставлявшихся ранее государственной структурой, а также сделать выводы в пользу частных компаний.

И, наконец, в чём состоит эта мистическая практика частного сектора региона Центральной и Восточной Европы, которая должна служить моделью для системы государственного управления? Как в государственном, так и в частном секторе стран ЦВЕ распространён менеджмент низкого качества. В переходной период в обоих секторах появляются мачо-управленцы, готовые без колебаний идти на риск, быстро принимать решения без тщательного предварительного анализа. Неопытные управленцы, у которых практически отсутствует самоуважение, боятся допустить ошибку, поэтому стремятся достичь цели любой ценой, выдавая свои промахи за издержки учебного процесса. В подобной ситуации применение принципов нового государственного менеджмента, например, заключение контрактов, ориентированных на результат, или привлечение управленцев из частного сектора в структуры ГУ, может стать проблемным. По словам Шика, «чем больше недостатков в существующей практике государственного менеджмента, тем ниже вероятность успешного проведения реформ (НГМ)» ([26], с. 124). И действительно, дерегулирование, децентрализация и гибкость предполагают наличие высокой компетентности и этических стандартов у конкретных менеджеров, что, к сожалению, не очень распространено в странах Центральной и Восточной Европы.

Механизмы нового государственного менеджмента, подчёркивающие предпринимательскую активность, конкуренцию и управление посредством негосударственных субъектов, могут поставить под сомнение законность власти и подорвать доверие населения к государственным организациям, играющим решающую роль в становлении нового демократического государства. Кроме того, результатом тесного переплетения государственных и частных структур может стать закрытое, негласное принятие политических решений, особенно в обстановке неустоявшихся этических норм поведения госслужащих в посткоммунистических странах. Также не произошло полного отделения бизнеса от политической сферы, что явилось причиной высокого уровня коррупции в большинстве стран ЦВЕ (см.: [1], с. 539).

Ввиду сказанного выше, создание юридической определённости посредством установления чёткого порядка подотчётности, в особенности при предоставлении важнейших государственных услуг, является более целесообразным, чем вера в «чудеса» частного сектора или искусственной конкуренции. Концепция неовеберовского государства посредством утверждения роли государства и администра-

тивного права (см.: [21], с. 99) предоставляет «рыночникам» стран Центральной и Восточной Европы более устойчивую базу. При этом «нео»-элементы данной концепции способствуют ориентации на достижение результата, а также требуют от правительств уделять большее внимание контролю за ожидаемым и фактическим регулированием.

Фрагментарность или единство

В результате рыночных идей и реформистских траекторий нового государственного менеджмента, традиционно крупные и монолитные госаппараты подверглись сильной горизонтальной и вертикальной специализации. Это привело к созданию агентств и других независимых учреждений, что децентрализовало и разбило государственное управление. При этом под сомнение была поставлена идея единства и обособленности государственной службы.

Децентрализация может стать повысить эффективность организации, при условии что базовые потребности удовлетворяются, но может иметь и негативные последствия, особенно, если есть потребность в координации, быстрых и жёстких решениях, что абсолютно необходимо при ускоренном развитии. Проведение реформы децентрализации госаппарата в переходных странах может оказаться довольно рискованным шагом, так как для управления возникшей системой необходим механизм адекватной оценки и контроля децентрализованных органов власти (см.: [19], с. 35).

Ферхайен акцентирует внимание на недостаточно развитых системах подотчётности и координации в госсекторе стран Центральной и Восточной Европы (см.: [31], с. 208). Отсутствие адекватных механизмов координации восходит еще к коммунистическому режиму, при котором ответственность за согласование политики и осуществление контроля закреплялись за правящей партией. Хотя новым демократическим странам и удалось разрушить коммунистические структуры государственного управления, процесс объединения новых систем друг с другом проходил не так удачно (см.: там же). Для разработки новых механизмов согласования между госучреждениями и внутри их было сделано очень мало.

В эпоху коммунизма придавалось огромное значение специализации госучреждений и не уделялось должного внимания сложным взаимоотношениям в обществе (см.: [17], с. 221). Кроме того, в условиях перехода от мощного государственного регулирования экономики к демократическому обществу и рыночной экономике появляются новые отрасли, подразделения и профессии, при этом подчеркивается их сходство, а различия остаются в тени. Следуя коммунистическим традициям, узкие специалисты ценятся больше, чем госслужащие широкого профиля, что способствует еще большему разделению как между государственными структурами, так и внутри их аппаратов. В то же время государственные службы стран ЦВЕ лишены тех элементов, которые объединяют различные части системы государственного управления в странах Запада. Недостаточно формальных и неформальных профессиональных ассоциаций, необходимых для поддержания корпоративного духа госслужащих, их преданности профессии на всех уровнях госаппарата (см.: [31]). Если органы центрального государственного управления будут состоять из внутренне разрозненных групп, в конце концов каждое государственное учреждение станет придерживаться собственного стиля в работе и следовать своим традициям, что скорее приведет к соперничеству внутри госаппарата, нежели к его целостности.

В новых демократических странах целостность государственной службы особенно важна, так как тоталитарный опыт, частая реорганизация госаппарата и смена политических курсов этих стран закладывают основы неправильного понимания обязанностей госслужащих и ставят под сомнение политические и административные цели, утвердившиеся в странах с давно установившейся демократией. Созданию целостной государственной службы в переходных странах препятствует повсеместное отсутствие стабильности. Те, кто хотя бы раз сталкивался с «дилеммой заключенного», знают, что определенная стабильность необходима для выработки доверительных отношений. Так как доверие возникает после установления некоторых взаимоотношений между одними и теми же партнерами, постоянная смена партнеров создает неблагоприятные условия для совместной работы. Те же правила применимы к любым структурам в области государственной политики – для эффективного функционирования этих структур необходимы стабильность и постоянное взаимодействие (см.: [15]; [20]).

В период перехода основными задачами аппарата ГУ являются разработка и проведение многочисленных реформ структурной реорганизации госуправления, требующих постоянного обмена информацией и оценки совместимости различных политических стратегий и методик управления. Таким образом, «веберовские» элементы концепции неовеберовского государства, способствующие установлению целостности государственного управления и развитию общей культуры государственных служащих, к примеру сохранение (и прежде всего создание) особого статуса, культуры и порядка работы государственной службы (см.: [21]) и установление сильного государства, особенно актуальны для стран ЦВЕ. Формирование целостной государственной службы, наделенной особым статусом, создает благоприятные условия для укрепления госаппарата и снижения его политизированности, что, в свою очередь, способствует установлению преимущества государственной службы, определенной управленческой культуры и единых норм поведения. Таким образом, веберовская нейтральность аппарата управления может рассматриваться как обязательное условие, предшествующее применению современных управленческих методик (см.: [29]).

Ценности демократические или технократические

Государственный менеджмент имеет свои определенные ценности. По мнению Самъер, с введением принципов НГМ на смену традиционным ценностям государственной службы, таким как этика, поведение и культура госслужащих, пришли новые: экономичность, эффективность, результативность (см.: [25], с. 82).

И действительно, большинство принципов нового государственного менеджмента основано на различных, часто противоречащих друг другу концепциях (см.: [19]). Если при проведении определенного политического курса государство пытается совместить несовместимые принципы, поставленные задачи часто оказываются противоречивыми. К примеру, такие «демократические» ценности и принципы, как прозрачность, равные возможности при приеме на государственную службу, беспристрастность, участие граждан в процессе принятия решений, противоречат «технократическим», т.е. «рациональным», – эффективности, продуктивности, принятию быстрых и выгодных решений. Продуктивность и рациональность могут привести к снижению ответственности и возможности учета,

поэтому в этом смысле они «недемократические» (см.: [2]). Подобные противоречия особенно трудно разрешить в странах Центральной и Восточной Европы, где названные демократические принципы не настолько глубоко прижились по сравнению со странами с устоявшимися демократическими традициями. «Рациональным» управленцам новых демократических стран будет нелегко понять доводы в пользу необходимости открытой конкуренции и набора персонала или консультаций с гражданами ввиду трудоемкости и дороговизны этих процедур.

Таким образом, органы власти стран Центральной и Восточной Европы могут легко попасть в западню, выбирая менее затратный и более экономичный путь развития, который сводит на нет значимость демократических ценностей. Паркер и Гоулд считают тревожным и опасным знаком то, что ответственность госслужащих перед широкой публикой в различных отраслях часто становится только финансовой отчетностью. Прагматичность рыночной философии, согласно которой «благо означает экономичность, а экономичность означает благо», может привести к чрезмерному вниманию к финансовой эффективности. Сложившаяся ситуация еще больше усугубляется, если ввиду ограниченности ресурсов правительство предпочтет следовать «технократическим» принципам. Принимая во внимание экономические проблемы стран ЦВЕ, финансовый критерий может стать основным в оценке результатов работы государственной службы (см.: [18]).

Сказанное выше также справедливо по отношению к другому принципу нового государственного менеджмента – «ориентированности на клиента» государственной службы. Несомненно, отодвинув свое коммунистическое прошлое на второй план, будет нетрудно развернуть массовую кампанию под лозунгом «клиент – король», а также прибегнуть к другим методам акцентирования внимания на потребностях и интересах различных групп. Однако ограничение роли граждан до роли клиента может быть небезопасно для стран с невысоким уровнем образованности граждан, многие из которых не знают своих прав. Построение взаимоотношений между государством и его гражданами на основе рыночной модели может стать рискованным шагом, особенно для новых демократических государств, где еще не полностью сформирована система представительной демократии. В тех ситуациях, когда граждане считают бизнесменов более влиятельными, чем государство (см.: [27], с. 287), необходимо понимать, что постоянные переговоры и согласования могут поставить под сомнение легитимность самого государства. Таким образом, хрупким демократиям региона Центральной и Восточной Европы намного выгоднее работать с гражданами (всеми социальными группами), чем с клиентами.

Слабое гражданское общество и автократические процедуры принятия решений в государствах рассматриваемого региона заслуживают особого внимания. Коренные преобразования здесь требовали быстрых решений и четких действий, так что государство часто пренебрегало мнением граждан. Большинство ранних реформ переходного периода было произведено по принципу «сверху вниз». Поскольку все общество претерпело множество быстрых и коренных преобразований, различные социальные группы практически без усилий и общественной критики смогли принять ряд новых законодательных инициатив. К примеру, Поллит и Букерт утверждают, что основные проблемы госуправления не прошли должного общественного обсуждения (см.: [21], с. 159-181). В результате сформировалась культура принятия решений с довольно пренебрежительным отношением к советам и критике извне (см.: [22]).

Концепция неовеберовского государства предполагает возвращение представительной демократии, подчеркивая необходимость укрепления (а не замещения) роли представительной демократии и создавая дополнительные механизмы согласования (см.: [21]). Это является обязательным шагом для новых демократических государств в укреплении легитимности и придании большей уверенности политикам, государственным служащим, а также более слабым группам гражданского общества перед лицом сильных доминирующих бизнесменов. С точки зрения концепции неовеберовского государства представительная демократия также способствует установлению контроля, созданию стабильного и профессионального государственного аппарата.

Заключение

Попытки реформы государственного управления в странах Центральной и Восточной Европы стали хрестоматийным примером принципиального непонимания и смешения несоответствующих административных решений и методик. Вероятно, на данном этапе механистический и технический подходы к управлению будут какое-то время превалировать над стратегическим мышлением. Однако отсутствие общего согласия относительно политического курса привело к нестабильной деятельности органов власти в рассматриваемом регионе: частые единичные попытки реформирования явились причиной довольно напряженной обстановки в странах и скептицизма по отношению к дальнейшим изменениям. В сложившейся ситуации для успешного развития госуправления необходима концептуальная ясность и информированное суждение о роли государства.

Из этой статьи, так же как и из других источников, очевидно следует, что НГМ предписывает неверное лекарство для лечения проблем стран ЦВЕ. Одновременно, многие вышеприведённые аргументы указывают на необходимость реализации веберовских принципов до того, как будут предложены принципы современного менеджмента в ЦВЕ. Это может поставить вопрос о том, подойдёт ли классическая веберовская бюрократия странам ЦВЕ больше, чем неовеберовская модель. Приведем два аргумента в пользу того, что концепция неовеберовского государства больше подходит. Во-первых, в современном мире изоляция невозможна. Даже если основные реформы нового государственного менеджмента воспринимаются критически или даже устраняются во многих странах, так что «мы можем начать посмертный анализ нового государственного менеджмента уже сейчас» (см.: [14], с. 231), они изменили наше отношение к государственному управлению (см.: [19], с. 199–201). Попытки модернизации государственного менеджмента в высокоразвитых странах будут оказывать влияние на развитие в регионе Центральной и Восточной Европы. И, во-вторых, наблюдается сильная зависимость стран данного региона от их предшествующего развития. Ввиду того что большинство усилий по построению государства основаны на принципах, сходных с концепцией нового государственного менеджмента, создание неовеберовского государства более реалистично, чем создание традиционной веберовской системы государственного управления. Для дальнейшего развития стран ЦВЕ сначала необходимо обеспечить наличие «веберовских» элементов концепции неовеберовского государства и только потом постепенно внедрять «нео»-элементы, применяя современные инструменты менеджмента.

ПРИМЕЧАНИЯ

- * Трансъевропейский диалог I «На пути к неовеберовскому государству? В Европе и за ее пределами», 31 января – 1 февраля 2008 г. Таллинн
- ** Настоящая статья не ставит целью рассмотреть влияние ЕС на государственное управление в странах ЦВЕ.

БИБЛИОГРАФИЯ

- 1 Agh A. Public Administration in Central Eastern Europe / In: B.G. Peters, J. Pierre (eds). Handbook of Public Administration. London: Sage, 2003, p. 536–548.
- 2 Debicki M. Public Service in a Corporate World – the Dangers of Managerialism as a Tool for Public Administration / In: J. Finlay, M. Debicki (eds). Delivering Public Services in CEE Countries: Trends and Developments. Bratislava: NISPAcee, 2003, p. 27–36.
- 3 Dolowitz D. and Marsh, D. Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature // Political Studies, 1996, vol. 44, p. 343–357.
- 4 Drechsler W. The Rise and Demise of the New Public Management // Post-Autistic Economics Review, 2005, 14 September, vol. 33
- 5 Drechsler W. The Re-emergence of «Weberian» Public Administration after the Fall of New Public Management: the Central and Eastern European Perspective. 2005. Trames 6, p. 94–108.
- 6 Drechsler W. Governance, Good Governance and Government: The Case for Estonian Administrative Capacity. 2004. Trames 4, p. 388–396.
- 7 Drechsler W. Estonia in Transition // World Affairs, 157(3), 1995, Winter, p. 111–118.
- 8 Dunn W., Miller D.Y. A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform // Public Organization Review, 2007, vol. 7, p. 345–358.
- 9 Grindle M.S. The Good Government Imperative: Human Resources, Organizations, and Institutions. / In: M.S. Dringle (ed.). Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries. Harvard Institute for International Development, 1997.
- 10 Holmes L. Post-Communism: An Introduction. Cambridge and Oxford: Polity Press, 1997.
- 11 Jenei G.R., Szalai A.K. Modernizing Local Governance in a Transitional Nation: Evaluating the Hungarian Experience // Public Management Review, 4(2), 2002, p. 367–386.
- 12 Kunig K. The Transformation of a Real Socialist. Administrative System into a Conventional Western European System // International Review of Administrative Sciences. 1992, 58, p. 147–161.
- 13 Lember V. Limiting Aspects of Contracting out in Transitional Countries: the Case of Estonian Prisons // Public Administration and Development. 24(5), 2004, p. 425–435.
- 14 Lynn L.E. The New Public Management: How to Transform a Theme into a Legacy // Public Administration Review. 1998, 58(3), p. 231–237.
- 15 Milward H.B., Provan K.G. Governing the Hollow State // Journal of Public Administration Research and Theory. 2000, 10(2), p. 359–379.

- 16 Nemes J. Competitive Contracting: Problems and Potential in the Public Sector Reform Process in CEE // In: G. Wright (ed.). *Government, Market and the Civic Sector: the Search for a Productive Partnership*. Bratislava: NISPAcee, 2001, p. 63–89
- 17 Newland C., Jenei G., Suchorzewski L. Transitions in the Czech Republic, Hungary and Poland: Autonomy and Community among Nation-States // In: W. Kickert, R. Stillman (eds). *The Modern State and its Study: New Administrative Sciences in a Changing Europe and United States*. Aldershot: Edward Elgar, 1999, p. 217–243.
- 18 Parker L., Gould G. Changing Public Sector Accountability: Critiquing New Directions. *Accounting Forum*, 1999, 23(2), p. 109–135.
- 19 Peters B.G. *The Future of Governing* (2nd edn). Kansas: University Press of Kansas, 2001.
- 20 Peters B.G. Managing Horizontal Government: the Politics of Co-ordination // *Public Administration*, 1998, vol. 76, Summer, p. 295–311.
- 21 Pollitt C., Bouckaert G. *Public Management Reform. A Comparative Analysis* (2nd edn). Oxford: Oxford University Press, 2004.
- 22 Randma-Liiv T., Liiv D., Lepp B. Institutionalizing Relationships between Government and the Third Sector // In: S. Osborne (ed.). *The Third Sector in Europe: Trends and Prospects*. Routledge. In press, 2008.
- 23 Randma-Liiv T. Demand- and Supply-Based Policy Transfer in Estonian Public Administration // *Journal of Baltic Studies*, 2005, 36(4), p. 467–487.
- 24 Rose R. *Lesson-Drawing in Public Policy: A Guide to Learning across Time and Space*. New Jersey: Chatham House, 1993.
- 25 Samier E. Toward a Weberian Public Administration: The Infinite Web of History, Values, and Authority in Administrative Mentalities // *Halduskultuur*, 2005, vol. 6, p. 60–94.
- 26 Schick A. Why Most Developing Countries should not Try New Zealand's Reforms // *World Bank Research Observer (International)*, 1998, vol. 13, p. 23–31.
- 27 Sootla G., Grau K. Institutional Balance in Local Government: Council, Mayor, and City Manager in Local Policymaking // In: Soos G., Zentai V. (eds). *Faces of Local Democracy. Comparative Papers from Central and Eastern Europe*. Budapest: OSI/LGI, 2005.
- 28 Sztompka P. Looking Back: The Year 1989 as a Cultural and Civilizational Break // *Communist and Post-Communist Studies*, 1996, 29(2), p. 115–129.
- 29 Temmes M., Peters B.G., Sootla G. The Governance Discourse in Three Countries: A Comparison of Administrative Reform Activities in Finland, Estonia and Russia. // In: G. Jenei, A. Barabashev, F. van der Berg (eds). *Institutional Requirements and Problem Solving in the Public Administrations of the Enlarged European Union and its Neighbors*. Bratislava: NISPAcee. 2005, p. 66–82.
- 30 Verheijen A.J.G. Public Administration in Post-Communist States // In: G.B. Peters, J. Pierre (eds). *Handbook of Public Administration*. London: Sage., 2003, p. 489–499.
- 31 Verheijen T. Public Management in Central and Eastern Europe: the Nature of the Problem. // In: T. Verheijen, D. Coombes (eds). *Innovations in Public Management: Perspectives from East and West Europe*. Cheltenham: Edward Elgar, 1998, p. 207–219.
- 32 Verheijen T. NPM Reforms and Other Western Reform Strategies: the Wrong Medicine for Central and Eastern Europe // In: T. Verheijen and D. Coombes (eds). *Innovations in Public Management: Perspectives from East and West Europe*. 1998, p. 407–417. Cheltenham/ Northampton: Edward Elgar.