

УДК 351/354

Ключевые слова:

New Public Management, административная реформа, государственное управление, государственные услуги, бюрократия, коррупция

Поспелова Е. А., к. полит. н.,

ст. науч. сотр. Института экономической политики имени Е. Т. Гайдара
(e-mail: pospelova@iep.ru)

Казакова М. В., к. э. н.,

зав. лабораторией исследований проблем экономического роста
ИПЭИ РАНХиГС,
зам. зав. международной лабораторией изучения бюджетной устойчивости
Института экономической политики имени Е. Т. Гайдара
(e-mail: kazakova@ranepa.ru)

Препятствия для внедрения принципов New Public Management в государственных системах развивающихся стран

Российское правительство уже более 20 лет ведет интенсивную работу в направлении изменения системы государственного управления и поиска новой модели государственной службы. Реформа государственной службы России разрабатывалась под воздействием общемировой тенденции проведения реформ государственного управления¹ в соответствии с концепцией New Public Management (NPM), которые показали некоторые успехи в развитых странах.

Под NPM мы понимаем концепцию реформ системы государственного управления, направленных на повышение эффективности и гибкости государственного аппарата, а также его адаптированности к запросам как общества, так и бизнеса. Концепция NPM включает комплекс механизмов усовершенствования системы госуправления, которые можно разделить по нескольким ключевым направлениям: децентрализация, приватизация, передача части государственных полномочий на аутсорсинг, демократизация, оптимизация качественного и количественного состава государственных служащих и др.²

Несмотря на то что приватизация напрямую не относится к административной реформе, в рамках концепции NPM она играет одну из главных ролей. Госсектор включает в себя государственные производственные предприятия, государственные организации в сфере управления, здравоохранения, образования, обороны, государственные земли,

¹ Формирование эффективной системы государственного управления в совокупности охватывает административную реформу, реформу государственной службы, а также реформу бюджетного процесса и планирования.

² Казакова М. В., Поспелова Е. А. Принципы реформ государственного управления в странах ОЭСР // Государственная служба. 2014. № 6 (92).

которые требуют администрирования и бюджетных ресурсов. Приватизация не только увеличивает долю частного сектора в экономике, способствуя либерализации рынка, но и приводит к сокращению администрирования и оптимизации аппарата государственной службы.

Стоит отметить, что не существует стандартной модели NPM, которая подходила бы абсолютно всем странам. NPM стоит рассматривать лишь как общую идеологию, задающую тренд реформ госуправления, а инструментарий ее реализации каждая страна выбирает исходя из своих особенностей.

Однако у научного сообщества имеются сомнения относительно успешности реализации принципов NPM в развивающихся странах. Так, ряд исследователей считает, что отдельные положения New Public Management вообще не применимы в некоторых развивающихся странах³. Концепция NPM разрабатывалась на основе практики развитых стран ОЭСР (Австралия, Новая Зеландия, США). Уровень развития демократических институтов, гражданского общества и рыночной экономики у менее богатых стран гораздо ниже, поэтому эффективность NPM для развивающихся стран неоднозначна. В связи с этим интересным представляется рассмотрение опыта реализации этой концепции в странах Азиатско-Тихоокеанского региона.

СПЕЦИФИКА ВНЕДРЕНИЯ ПРИНЦИПОВ NEW PUBLIC MANAGEMENT В СИСТЕМАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИВАЮЩИХСЯ СТРАН

Отличительная черта развивающихся стран — неразвитость политической системы, отражающаяся в сращивании процессов государственного администрирования и политического управления. Политическая нестабильность, выражающаяся в частой смене политических лидеров, приводила к усилению роли бюрократии в публичной сфере и превращению ее в субъект принятия политических решений.

В последние десятилетия развивающиеся страны стали пересматривать свой подход к системе государственного управления. Этот процесс стал происходить под влиянием изменения внешнеэкономической конъюнктуры и ускорения глобализации. Преобразования системы государственного управления в развивающихся странах повторяли опыт административных реформ развитых стран. Реформы были направлены на снижение роли государства в общественной жизни, уменьшение бюрократического аппарата, переход от плановой экономики к рыночной, приватизацию госпредприятий и изменение системы государственного управления.

Экономические и административные реформы в развивающихся странах реализовались при финансовой и консультативной поддержке международных организаций — Всемирного банка, Международного валютного фонда, Азиатского банка реконструкции и развития.

Приступая к реализации административных реформ, развивающиеся страны начинали с сокращения государственных служащих. Однако, как оказалось, сокращение госаппарата не привело к сокращению затрат и повышению эффективности. На начальных этапах реформирования возникала проблема нехватки административных компетенций при реализации международных программ. Преобладание клиентелизма привело к полному отсутствию конкуренции как в экономической, так и в публичной сфере. Пренебрежение законами со стороны чиновников делали борьбу с коррупцией бесполезной.

³ Manning N. *The Legacy of the New Public Management in Developing Countries* // *International Review of Administrative Sciences*. 2001. Vol. 67. P. 297–312; Minogue M. *The Internationalization of New Public Management*. In: *The Internationalization of Public Management: Reinventing the Third World State* / McCourt W., Minogue M. (eds). Northampton: Edward Elgar Publishing, 2001. P. 1–19; Polidano C. *Why Civil Service Reforms Fail* // *Public Management Review*. 2001. Vol. 3. P. 345–361.

Внедрение «системы заслуг» также тормозилось за счет превалирования неформальных связей при приеме на государственную службу.

Всемирный банк разработал программу для преодоления описанных выше противоречий. Так, все механизмы были распределены по трем блокам.

1. Внедрение оценки по результатам. Разработка целевых показателей деятельности государственной службы, которые связывались с государственными стратегическими приоритетами, краткосрочными целями и задачами.

2. Создание системы подотчетности государственных служащих.

3. Формирование мощного и сильно мотивированного корпуса государственных служащих, нацеленных на достижение высоких показателей эффективности и производительности⁴.

В целом можно обозначить ряд проблем, с которыми сталкиваются развивающиеся страны в ходе реформирования систем государственного управления в соответствии с концепцией NPM.

1. Кадровый потенциал и компетентность.

Одна из проблем в данном случае — отсутствие в государственном аппарате специалистов с соответствующей квалификацией, способных реализовать сложные административные реформы⁵.

2. Централизованное принятие решений.

Устойчивое положение политических элит в развивающихся странах, с одной стороны, препятствует процессу децентрализации и предоставления широких полномочий региональным властям. С другой стороны, в случае реализации одного из ключевых принципов New Public Management — децентрализации — существует риск сведения этих реформ к формальности⁶.

3. Рыночная инфраструктура.

Одним из препятствий реализации принципов NPM в развивающихся странах стала неразвитость рынков: отсутствие законодательства, защищающего права собственности, необходимой инфраструктуры для реализации рыночных реформ, а также благоприятного климата для иностранных инвестиций⁷.

4. Бюрократизм.

Большое количество бюрократических процедур тормозит внедрение системы оценки по результатам реализации контрактов. В развивающихся странах этот процесс сводится лишь к разработке формальных правил в силу существования мощной бюрократической системы, что затрудняет принятие и реализацию политических решений⁸.

5. Универсальность модели New Public Management.

Международные организации в лице Всемирного банка и Международного валютного фонда пытаются навязать универсальный характер административных реформ в соответствии с концепцией NPM. Однако если в одних странах NPM может дать обещанные преимущества (снижение бюрократических процедур, затрат на госаппарат и количества государственных служащих), то в других может привести даже к снижению

⁴ *World Development Report 1997. The State in a Changing World / Washington, DC: The World Bank, 1997.*

⁵ *Caiden G. E., Sundaram P. The Specificity of Public Service Reform // Public Administration and Development. 2004. № 24. P. 373–383; McCourt W. Moving the Public Management Debate Forward: A Contingency Approach. In: The Internationalization of Public Management: Reinventing the Third World State / McCourt W., Minogue M. (eds). Northampton: Edward Elgar Publishing, 2001. P. 220–253; Polidano C. Why Civil Service Reforms Fail.*

⁶ *Polidano C. Why Civil Service Reforms Fail; Bale M., Dale T. Public Sector Reform in New Zealand and its Relevance to Developing Countries // World Bank Research Observer. 1998. Vol. 13. P. 103–121; Hughes O. E. Public Management and Administration. New York: Palgrave Macmillan, 2003.*

⁷ *Sarker A. E. New Public Management in Developing Countries: An Analysis of Success and Failure with Particular Reference to Singapore and Bangladesh // International Journal of Public Sector Management. 2006. № 19. P. 180–203; Hughes O. E. Public Management and Administration.*

⁸ *Hughes O. E. Public Management and Administration.*

производительности государственного аппарата, к большим издержкам на проведение реформы, повышению коррупции и даже к политической нестабильности⁹.

6. Пассивность гражданского общества.

В развивающихся странах гражданское общество не столь активно, как в развитых, поэтому в этих странах отсутствует потребность в проведении административных реформ. Во многих развивающихся странах общество не предъявляет претензий к качеству госуслуг, поэтому у налогоплательщиков нет уверенности в том, что изменение их качества стоит предпринятых усилий и ресурсов¹⁰.

Кроме того, один из пунктов концепции NPM — активное участие гражданского общества в процессе реализации административных реформ, а также включение в систему стратегического управления института публичных обсуждений. При низкой гражданской активности ставится под сомнение эффективность реформы госуправления в целом.

7. Коррупционированность чиновников.

Внедрение контрактной системы в развивающихся странах зачастую имеет лишь формальный характер в силу сращения бюрократического и политического аппарата. Независимо от внедрения контрактной системы высший менеджмент крупных предприятий предпочитает решать экономические проблемы политическим путем, лоббируя свои интересы в правительстве. Таким образом, конкурсы и аукционы на размещение госзаказа сводятся к формальности¹¹.

8. Некорректная приватизация.

Фактор коррупции также снижает эффективность приватизации госпредприятий, как еще одной важной составляющей реформ государственного управления. Проведение приватизации при отсутствии соответствующих правовых норм и четкой программы приводит к тому, что государственная собственность распродается по стоимости ниже рыночной и появляются монополии¹².

В целом реформы государственного управления в развивающихся странах оказались ограниченными в силу отсутствия традиционного для Запада четкого отграничения бюрократической системы от политического процесса, существования бюрократической вертикали и преобладания традиционной модели бюрократии, при которой решения принимаются «сверху вниз».

Отличия между административными реформами в развивающихся странах заключаются также в целеполагании. Так, правительства менее развитых стран (Бангладеш, Шри-Ланка, Камбоджа, Филиппины, Индонезия) проводили административные реформы в целях сокращения государственных расходов и аппарата в целом под влиянием экономического кризиса, тогда как более развитые страны (Тайвань, Сингапур) проводили реформы в целях снижения роли административного аппарата в экономическом процессе¹³.

Ряд развивающихся стран при реализации реформ государственного управления в соответствии с концепцией NPM также прибегали к пересмотру бюджетного процесса. Причем как административные реформы осуществлялись при прямой поддержке международных организаций, так и реализация бюджетной системы, ориентированной на результат, осуществлялась при поддержке региональных центров обучения в области

⁹ Turner M. *Choosing Items from the Menu: New Public Management in South East Asia* // *International Journal of Public Administration*. 2002. № 25. P. 1493–1512; Bowornwathana B. *Comparative Civil Service Reform: The United Kingdom, the United States of America, Japan and Thailand* / Chulalongkorn University Press. Bangkok, 1995.

¹⁰ Manning N. *The Legacy of the New Public Management in Developing Countries*.

¹¹ Schick A. *Why Most Developing Countries Should not Try New Zealand's Reforms* // *World Bank Research Observer*. 1998. Vol. 13. P. 123–131; Christensen T., Laegreid P. *New Public Management: The Effect of Contractualism and Devolution on Political Control* // *Public Management Review*. 2001. Vol. 3. P. 73–94.

¹² Hughes O. E. *Public Management and Administration*.

¹³ Cheung A., Lee J. C. Y. *Public Sector Reform in Hong Kong: Key Concepts, Progress-To-Date and Future Directions* / Chinese University Press. Hong Kong, 1995.

глобальной инициативы оценки и результатов (*Regional Centers for Learning on Evaluation and Results, CLEAR*)¹⁴.

Эксперты CLEAR указывают на сложность внедрения системы бюджетирования, ориентированного на результат, в развивающихся странах. Проблемы возникают на уровне расстановки приоритетов расходов и бюджетирования и определения направлений развития в соответствии с прогнозами. Многие развивающиеся страны не в состоянии подготовить качественные ежегодные прогнозы потребностей в финансировании по существующим услугам. Самая значительная проблема при составлении среднесрочных прогнозов заключалась в том, что ассигнования в ежегодном бюджете часто имели мало либо ничего общего со среднесрочными потолками расходов. Низкое качество предварительных оценок было, вероятно, наиболее серьезным препятствием при разработке эффективной системы среднесрочного бюджетирования в развивающихся странах¹⁵.

Поэтому эксперты CLEAR советуют развивающимся странам не сразу переходить на систему долгосрочного бюджетирования, ориентированного на результат, а сконцентрироваться на усовершенствовании существующей бюджетной системы, механизма сбора данных и на изменении подхода к прогнозированию на среднесрочную перспективу.

ОПЫТ РЕФОРМ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СТРАНАХ АЗИАТСКО-ТИХООКЕАНСКОГО РЕГИОНА

В рамках настоящей работы мы рассматриваем опыт реализации концепции NPM в следующих странах: Сингапур, Малайзия, Шри-Ланка и Бангладеш. Такой выбор был сделан не случайно. Эти страны представляют собой бывшие британские колонии, унаследовавшие административную систему колониальной модели. Однако двум странам удалось выстроить эффективную систему государственного управления — Сингапuru и Малайзии, а Бангладеш и Шри-Ланке — не удалось.

Сингапур и Малайзия относятся к новым индустриальным странам со статусом непрерывного экономического роста. С другой стороны, Шри-Ланка и Бангладеш имеют низкие темпы экономического роста и систему государственного управления, значительно отклоняющуюся от международных стандартов. Сходства и различия этих стран позволят продемонстрировать, какие механизмы NPM были внедрены в той или иной стране в зависимости от уровня экономического развития и страновых особенностей.

Специфика проведения реформ государственного управления в Сингапуре

Сингапур реализует ориентированную на экспорт промышленную политику, поэтому правовые и финансовые институты были подчинены цели привлечения иностранных инвестиций. Фактор роста сингапурской экономики — высокая развитость государственных предприятий. Сделав ставку на привлечение прямых иностранных инвестиций (ПИИ), Сингапур сумел интегрировать свою промышленную структуру в мировой рынок. Приток иностранных инвестиций стал не только стимулом экономического роста, но и спровоцировал административные реформы¹⁶.

Целью административных реформ было создание стабильной, эффективной системы государственного управления при отсутствии коррупции и с ориентированным на рынок административным аппаратом. Сингапур начал такие реформы еще в 1980-е гг.

В целом были внедрены два основных компонента бизнес-ориентированной государственной службы: децентрализация министерств, департаментов и агентств и превращение

¹⁴ Подробнее см.: <http://www.theclearinitiative.org/>.

¹⁵ Робинсон М. Бюджетирование, ориентированное на результат / CLEAR. 2001 (http://www.ecmf.kz/ru/lib/files/pb-budgeting-manual_rus.pdf).

¹⁶ Wornoff J. *Asia's 'Miracle' Economies* / New York: M. E. Sharpe, 1986.

их в автономные исполнительные агентства, наделенные более широкими полномочиями в части финансирования и принятия управленческих решений для разработки и выполнения программ, ориентированных на получение конкретного результата¹⁷. К примеру, система управления ведомствами была адаптирована к бюджетированию, ориентированному на результат, что обеспечило значительную гибкость для государственных служащих высшего звена в вопросах определения бюджетных оценок, основанных на целях и финальных результатах¹⁸.

Также в 90-е годы произошла децентрализация рекрутинговой системы. Если ранее вопрос комплектации корпуса государственных служащих решался централизованно, то впоследствии эти функции выполняли сами министерства, комитеты, ведомства, агентства, которые получили полномочия набирать в штат служащих низшего и среднего звена, привлекать представителей бизнеса для работы на государственной службе в соответствии с их квалификацией и способностями¹⁹. Также правительство Сингапура ввело срочные контракты наряду с бессрочными трудовыми соглашениями для служащих государственного сектора²⁰.

При реализации административных реформ сингапурское правительство сделало ставку на борьбу с коррупцией. Были разработаны жесткие антикоррупционные нормы, направленные на повышение дисциплины среди государственных служащих. Так, в целях борьбы с коррупцией в высших эшелонах власти был создан независимый орган (расследования были инициированы даже против близких родственников первых лиц государства). В ходе кампании ряд министров и высших чиновников, замешанных в коррупции, были приговорены к различным срокам заключения; часть из них либо покончили жизнь самоубийством, либо бежали из страны. Кроме того, были упрощены процедуры обслуживания граждан и юридических лиц путем устранения двусмысленности в законах в результате издания ясных и простых норм и правил, вплоть до отмены разрешений и лицензирования.

Система высоких зарплат сингапурских чиновников (вознаграждение чиновников высшего ранга эквивалентно зарплате топ-менеджеров крупных компаний) также явилась превентивной мерой от коррупции. Комплекс мер позволил стать Сингапуру наименее коррумпированной страной в Азии и пятой в мире по значению индекса восприятия коррупции (*Corruption Perceptions Index 2013*)²¹.

Реформы государственного управления в Малайзии

Как и в Сингапуре, целями административных реформ в Малайзии выступали повышение уровня иностранных инвестиций и создание благоприятного делового климата.

Для повышения качества и эффективности предоставления государственных услуг во второй половине 1980-х годов было учреждено специальное подразделение, курирующее вопросы производительности государственных служащих и мониторинг качества предоставления государственных услуг. В целях сокращения затрат на государственные услуги часть неэффективных подразделений и ведомств были ликвидированы.

¹⁷ Haque M. S. *The Contextless Nature of Public Administration in Third World Countries* // *International Review of Administrative Sciences*. 1996. № 62 (3). P. 315–329.

¹⁸ Low L. *Reinventing the Singapore Developmental Corporate State / Working Paper Series*. 2000, July. Department of Business Policy, National University of Singapore; Tay J. *Public Service Reforms in Singapore*. New York: Management Development and Governance Division, UNDP, 1999.

¹⁹ Haque M. S. *The Contextless Nature of Public Administration in Third World Countries*; Tay J. *Public Service Reforms in Singapore*.

²⁰ Lee E. W., Haque M. S. *The New Public Management Reform and Governance in Asian NICs: A Comparison of Hong Kong and Singapore* // *Governance*. 2006. № 19 (4). P. 605–626.

²¹ *Corruption Perceptions Index 2013 / Transparency International* (<http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>).

Принципиальное значение в достижении цели устойчивого экономического развития Малайзии имело установление тесной кооперации между государственными агентствами и частным сектором.

В целях повышения эффективности и прозрачности государственных агентств и компаний правительство Малайзии внедрило ключевые показатели эффективности и производительности работы служащих и оценку по результатам. Введение стандартов эффективности и производительности государственных органов позволило сформировать партнерские отношения между властью и бизнесом²².

Реализуя административные реформы, Малайзия ориентировалась на опыт Японии при создании системы тесной кооперации частного сектора и государственного аппарата в части общей ответственности за проведение успешной модернизации социальных, экономических и административных реформ.

В 1982 г. правительство Малайзии анонсировало Малайзийскую концепцию взаимодействия бизнеса и государства, которая представляла собой новый подход к национальному развитию. Она стала практическим воплощением новой идеологии, которая предполагала кооперацию между государственным и частным секторами на основе общей национальной миссии.

В соответствии с этой концепцией был проведен ряд реформ:

- дерегуляция громоздкого бюрократического аппарата;
- институционализация механизма консультативного взаимодействия между частным и государственным секторами;
- установление партнерских отношений между бизнесом и государством в целях синхронизации усилий на пути достижения общих целей развития страны;
- приватизация.

В 1983 г. правительство Малайзии разработало программу приватизации, согласно которой было принято решение о снижении государственного присутствия в таких областях, как телекоммуникации, авиа- и железнодорожный транспорт, электроэнергетика, почтовые услуги. Инициативы по приватизации дополнялись либерализацией торговли и улучшением инвестиционного и делового климата²³.

Частью реформ государственного управления в Малайзии стала бюджетная реформа, которая в 1989 г. была модифицирована в соответствии с программно-плановым принципом. В результате все министерства, государственные ведомства и агентства обязывались согласовывать свои ежегодные программы развития с Министерством финансов и государственной казной. Расходы для каждого ведомства разбивались по видам их деятельности и разрешались после согласования с экспертом по бюджетному распределению. Такая система позволяла оптимизировать государственные расходы в зависимости от эффективности реализуемых программ²⁴. Система позволяла быстро оценить производительность каждого ведомства и оперативно скорректировать программу в зависимости от изменения конъюнктуры и появления новых вызовов.

В 1993 г. в целях повышения ответственности государственных служащих была принята «Гражданская хартия» (*Client`s Charter*), в соответствии с которой чиновники давали письменное обязательство выполнить те или иные государственные услуги для

²² Karim M. R. B. A. *Improving the Efficiency of the Public Sector: A Case-study of Malaysia / Twelfth Meeting of Experts on the United Nations Program in Public Administration and Finance*. New York: UN, 1995; Shafie H. B. *Malaysia's Experience in Implementing the New Performance Appraisal System // Public Administration & Development*. 1996. № 16 (4).

²³ Mazlan B. A. *Public Sector Governance and Administrative Reforms in Malaysia / UN Conference on Governance in Africa: Consolidating the Institutional Foundations*, Addis Ababa, Ethiopia. 2–6 March, 1998.

²⁴ Xavier J. A. *Managing for Accountability / Leadership and Change in an Electronic Age*. Karim M. R. A. (ed.). Kuala Lumpur: Pelanduk Publications, 1999.

граждан или частных компаний. Это было гарантией того, государственные агентства будут предоставлять услуги соответствующего качества по заявленным стандартам²⁵.

К 1994 г. была проведена масштабная оптимизация госаппарата, которая привела к сокращению более 9 тыс. госслужащих²⁶. Кроме того, был введен институт оплаты по результатам, а также аттестация государственных служащих, которая предполагала промежуточную отчетность в целях корректировки приоритетных направлений и целей.

Однако основными факторами сокращения численности персонала стали организационная реструктуризация и приватизация. Так, в результате последней в период с 1983 по 2012 г. от государственной службы были освобождены порядка 113 тысяч служащих. В период с 1992 по 1997 г. было реструктурировано около 570 государственных агентств со значительным сокращением должностей.

Реформы государственного управления в Шри-Ланке

Будучи британской колонией, Шри-Ланка унаследовала централизованную административную структуру, ориентированную в большей степени на процесс, чем на результат. В соответствии с бюрократическим подходом основным фактором продвижения по карьерной лестнице было четкое следование традициям управления, соблюдение жестких норм и стаж работы.

Столкнувшись в 1970-х годах с кризисом, обусловившим рост безработицы и бедности населения, правительство Шри-Ланки начало реформу государственной службы. Большинство реформ, которые были реализованы в годы политической и экономической нестабильности, касались децентрализации²⁷.

Так, формой деконцентрации принятия решений было учреждение в 1971 г. советов по вопросам развития регионов. Советы играли роль связующего звена между органами государственной власти и местного сообщества. В их функции входила разработка проектов и программ развития регионов. Фактически советы осуществляли горизонтальную координацию на низовом уровне. Однако эта инициатива не получила ожидаемого политического и экономического эффекта в силу столкновения интересов центрального правительства и местных элит. Также успешной ее реализации помешало отсутствие финансовых ресурсов и низкий уровень компетенции менеджеров²⁸.

В период с 1977 по 1994 г. правительство Шри-Ланки реализовало ряд экономических реформ в направлении развития малого и среднего бизнеса, либерализации торговли. В основу преобразований был взят опыт Сингапура. Кроме того, с подачи международных агентств — Всемирного банка и Азиатского банка развития — Шри-Ланка начала реализовывать ряд реформ в целях интеграции в мировой рынок:

- внедрение системы оценки по результатам;
- разделение политического и административного процессов;
- перераспределение ответственности между уровнями власти;
- подчинение работы ведомств стратегическим целям развития страны;
- повышение квалификации государственных служащих.

В 1980-х годах правительство Шри-Ланки стало проводить приватизацию, причем довольно агрессивно. В целом приватизация произвела ограниченный эффект — государственность продавалась по заниженным ценам, прежние рабочие госпредприятия

²⁵ Sarji A. *The Civil Service of Malaysia: Towards Efficiency and Effectiveness* / Government of Malaysia. Kuala Lumpur, 1996; Rahman A. *Public Service Innovations in Malaysia* / *Public Sector Innovations — The Asian Way* / Salleh S. H. (ed.). Asian and Pacific Development Centre. Kuala Lumpur, 1996.

²⁶ *Management Development and Governance Division / Civil Service Reform Paper*. United Nations, 2001.

²⁷ Slater R. *Approaches to Strengthening Local Government: Lessons from Sri Lanka* // *Public Administration and Development*. 1997. Vol. 17 (2).

²⁸ Richards P., Gooneratne W. *Basic Needs, Poverty, and Government Policies in Sri Lanka* / Geneva: ILO, 1980.

оказывались нетрудоустроенными, что привело к росту безработицы. Приватизация создала новые возможности для коррупции, а в начале 1980-х гг. страна пережила самый низкий уровень собираемости налогов за свою историю²⁹. Таким образом, приватизация в данном случае не стала предпосылкой для внедрения принципов NPM, а, наоборот, вскрыла противоречия системы государственного управления, заложенные в период колониализма.

Поскольку в основе реформ было внедрение системы оценки по результатам, с 1997 г. в Шри-Ланке ежегодной практикой стала аттестация старших гражданских служащих. Причем сами госслужащие были против новых механизмов оценки их деятельности. Срочные трудовые контракты были внедрены в урезанном виде. Деятельность старших госслужащих так и не удалось подчинить новым правилам, поэтому под влиянием профсоюзов срочные трудовые контракты распространялись лишь на вновь принятых государственных служащих, а также на опытных госслужащих в возрасте старше 60 лет.

Децентрализация также обернулась социальным коллапсом. Передача части полномочий регионам привела к тому, что региональные элиты стали стремиться играть доминирующую роль в ущерб развитию гражданского общества. В итоге децентрализация в целях усиления роли гражданского общества привела к полному его исключению из политической и экономической сфер.

Реформы государственного управления в Бангладеш

С 1980-х гг. Бангладеш начинает серию реформ по повышению открытости национальной экономики. Республика Бангладеш, как и Сингапур, поставила задачу по привлечению прямых иностранных инвестиций. Однако реализации этой цели в полном объеме помешало отсутствие инфраструктуры, квалифицированных кадров, а также наличие излишнего бюрократизма, что приводило к увеличению стоимости инвестиционных проектов.

Поэтому правительство Бангладеш стало реализовывать реформы государственного управления в целях повышения эффективности и продуктивности бюрократического аппарата³⁰. Эти реформы можно разделить на несколько этапов. В период с 1971 по 1975 г. были сделаны попытки построения централизованной административной структуры в целях единого национального управления и хозяйствования. Однако с 1976 по 1981 г. начался процесс денационализации государственного сектора. Уже в 1982 г. на рынке появились крупные компании с частным капиталом, которые внедряли новые системы менеджмента. Эти нововведения, как и в Шри-Ланке, столкнулись с противостоянием государственных служащих, которые опасались монополизации рынка со стороны частных компаний и потери контроля над рынком со стороны государства.

Препятствием для реализации концепции NPM стала и высокая политизация государственного аппарата. В Бангладеш государственным служащим запрещается принимать участие в политике. Однако это правило зачастую нарушается. Многие политические партии предпочитают добиваться политических решений, заручаясь поддержкой государственных служащих, что приводит к росту коррупции.

В целях борьбы с коррупцией в 2007 г. была предпринята попытка «зачистки» государственного аппарата. В итоге десятки старших государственных служащих были уволены, более 200 служащих среднего звена были переведены в разряд младших служащих без устойчивого круга обязанностей. Борьба с коррупцией сопровождалась конфискацией имущества коррумпированных чиновников.

²⁹ Samaratunge R., Bennington L. *New Public Management: Challenge for Sri Lanka* // *The Asian Journal of Public Administration*. 2002. № 24 (1). P. 87–109; Hulme D., Sanderatne N. *Public Accountability, Public Expenditure Management and Governance in Sri Lanka, 1948–1993 / Governance Series*. 1996. Colombo: IPS.

³⁰ Azmat F., Coghill K. *Good Governance and Market-based Reforms: A Study of Bangladesh* // *International Review of Administrative Sciences*. 2005. Vol. 71 (4). P. 625–38.

Попытка реализации NPM в Бангладеш не увенчалась успехом в силу наличия высокого уровня коррупции, политизированности государственного аппарата и дисфункционального характера демократии.

ВНЕДРЕНИЕ ПРИНЦИПОВ NPM В РОССИИ

Россия также не осталась в стороне от общемировой тенденции реформирования системы государственного управления в соответствии с концепцией NPM. Характерные черты этого процесса: внедрение системы оценки по результатам, децентрализация (передача части полномочий с федерального на региональный уровень), передача на аутсорсинг государственных услуг, изменение системы стратегического управления, оптимизация штата государственных служащих, борьба с коррупцией, повышение прозрачности принятия управленческих решений.

Однако реализация этих принципов в российских условиях не привела к ожидаемому уровню эффективности: коррупция остается на высоком уровне, система оценки по результатам не получила практического воплощения, децентрализация усугубила проблему дефицитности бюджетов регионов, гражданское общество по-прежнему остается отстраненным от процесса принятия политических решений. Таким образом, Россия сталкивается с теми же проблемами при реализации административных реформ, что и другие развивающиеся страны.

Так, реформа государственного управления не должна преследовать цель сокращения расходов и выстраивания системы контроля за государственными служащими. Особенно это видно на примере внедрения системы оценки по результатам, которая интерпретируется как способ повышения эффективности госслужащих, оптимизации расходов и сокращения штата³¹. На самом деле оценка по результатам должна привести к адаптации аппарата госслужащих к стратегическим целям социально-экономического развития страны и увеличению способности системы госуправления отвечать новым экономическим вызовам.

Оплату по результатам деятельности госслужащих следует рассматривать скорее не как механизм снижения расходов на содержание государственного аппарата, а как средство структурирования внутренних процессов: четкая постановка целей и задач перед отдельным госслужащим и ведомством в целом, улучшение взаимодействия между госслужащими, своевременная корректировка работы и т. д.

Как и в большинстве развивающихся стран, препятствием для внедрения принципов NPM в России стала также слабость институтов гражданского общества. Это обусловлено неразвитыми механизмами влияния общества на принятие политических решений и его отстранения от процесса разработки административных реформ. В то же время исключение общества из управленческих процессов ведет к отсутствию публичного запроса на реформирование системы государственного управления.

Отсутствие активности со стороны гражданского общества влияет на ход реформ в целом. С одной стороны, в соответствии с концепцией NPM принятие ключевых политических решений должно сопровождаться публичным обсуждением, в целях корректировки курса в зависимости от запросов общества. С другой — в результате уменьшения регулирующих функций государства часть полномочий в этой сфере должна перейти саморегулируемым организациям. Однако, как показывает опыт административных реформ

³¹ В середине 2014 г. Минфин обнародовал проект *Основных направлений бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов* (http://cdnimg.rg.ru/pril/article/99/18/44/ONBP_2015-2017.pdf). Один из пунктов проекта (п. 6) посвящен оптимизации расходов на оплату труда государственных служащих. В соответствии с ним в целях оптимизации расходов на оплату труда государственных служащих вводится комплексная оценка труда, а также повышение эффективности работы за счет перераспределения полномочий и функций.

развивающихся стран, одной из основных причин их неэффективности стало именно отсутствие институтов гражданского общества. Этот фактор также является препятствием процесса децентрализации — одного из ключевых принципов NPM.

Одна из проблем децентрализации и передачи части полномочий по регулированию с федерального на региональный уровень заключается в том, что финансовые потребности субъектов по решению вопросов регионального значения не соответствуют источникам их доходов. Для преодоления противоречий, вызванных процессом децентрализации, ряд стран в середине 1990-х годов стали разрабатывать реформы стратегического управления государством.

Суть стратегического управления заключается в определении приоритетов и направлений развития страны на основе долгосрочных социально-экономических прогнозов. Фактически стратегическое планирование задает основные параметры развития страны. Внедрение стратегического управления направлено на эффективное использование ресурсов в целях развития. В этом смысле задачами правительства должны стать:

- принятие долгосрочных решений, определяющих развитие страны на длительный период;
- проведение мониторинга выполнения поставленных перед правительством долгосрочных задач;
- внедрение эффективных решений стратегических задач;
- осуществление посредничества между экономическими субъектами³².

Система стратегического управления играет ключевую роль в повышении эффективности работы государственных служащих, поскольку она решает задачу мотивации госслужащих к достижению поставленных целей, а также определяет уровень их ответственности. В свою очередь, упорядоченность процедур принятия решений, а также повышение их прозрачности позволит преодолеть проблему доверия бизнеса к государству как контрагенту в инициативах и проектах.

Более пристальный анализ основных принципов стратегического управления и способов их внедрения в систему государственной службы в России представляет предмет для дальнейших исследований.

Библиография

1. Основные направления бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов (проект) [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://cdnimg.rg.ru/pril/article/99/18/44/ONBP_2015-2017.pdf.
2. Гаман-Голутвина О. В. Мировой опыт реформирования систем государственного управления: сравнительный анализ // Ежегодник РАПН. 2008.
3. Казакова М. В., Поспелова Е. А. Принципы реформ государственного управления в странах ОЭСР // Государственная служба. 2014. № 6.
4. Робинсон М. Бюджетирование, ориентированное на результат [Электронный ресурс] / CLEAR, 2001. Режим доступа: http://www.ecmf.kz/ru/lib/files/pb-budgeting-manual_rus.pdf.
5. Azmat F, Coghill K. Good Governance and Market-based Reforms: A Study of Bangladesh // International Review of Administrative Sciences. 2005. Vol. 71 (4).
6. Bale M., Dale T. Public Sector Reform in New Zealand and its Relevance to Developing Countries // World Bank Res. Observer. 1998. № 13.
7. Bowornwathana B. Comparative Civil Service Reform: The United Kingdom, the United States of America, Japan and Thailand / Chulalongkorn University Press. Bangkok, 1995.
8. Bowornwathana B. Administrative Reform and Tidal Waves from Regime Shifts: Reverse Effects of Thaksin's Tsunami on Autonomization / Paper presented at the SCANCOR-SOG/IPSA Workshop on Autonomization of the State. April 1–2, 2005. Stanford University. Palo Alto, California.
9. Caiden G. E., Sundaram P. The Specificity of Public Service reform // Public Admin. Develop. 2004. № 24.
10. Cheung A., Lee J. C. Y. Public Sector Reform in Hong Kong: Key Concepts, Progress-To-Date and Future Directions / Chinese University Press. Hong Kong, 1995.

³² *The Executive Branch. Institutions of American Democracy / Edited by Aberbach J. D., Peterson M. A. N.Y.: Oxford University Press, 2005.*

11. Christensen T., Laegreid P. New Public Management: The Effect of Contractualism and Devolution on Political Control // *Public Manage. Rev.* 2001. Vol. 3.
12. Corruption Perceptions Index 2013 [Электронный ресурс] / Transparency International. Режим доступа: <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>.
13. Merilee S. Grindle. 'Ready or Not: The Developing World and Globalization' / Joseph S. N., John D. D. (eds) *Governance in a Globalizing World*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2000.
14. Haque M. S. The Contextless Nature of Public Administration in Third World Countries // *International Review of Administrative Sciences*. 1996. № 62 (3).
15. Haynes J. *Third World Politics*. Oxford: Blackwell, 1996.
16. Hughes O. E. *Public Management and Administration* / Palgrave Macmillan. New York, 2003.
17. Hulme D., Sanderatne N. Public Accountability, Public Expenditure Management and Governance in Sri Lanka, 1948–1993 / *Governance Series*, 1996. Colombo: IPS.
18. Jones D. S. Performance Measurement and Budgetary Reform in the Singapore Civil Service // *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*. 2001. № 13 (4).
19. Karim M. R. B. A. Improving the Efficiency of the Public Sector: A Case-study of Malaysia / Twelfth Meeting of Experts on the United Nations Program in Public Administration and Finance. N.Y.: UN, 1995.
20. Lee E. W., Haque S. The New Public Management Reform and Governance in Asian NICs: A Comparison of Hong Kong and Singapore // *Governance*. 2006. № 19.
21. Low L. Reinventing the Singapore Developmental Corporate State. Working Paper Series, July. Singapore: Department of Business Policy / National University of Singapore, 2000.
22. Management Development and Governance Division / *Civil Service Reform Paper*. United Nations: N.Y., 2001.
23. Manning N. The Legacy of the New Public Management in Developing Countries // *Inter. Rev. Admin. Sci.* 2001. № 67.
24. Mazlan B. A. Public Sector Governance and Administrative Reforms in Malaysia / Paper Presented at the UN Conference on Governance in Africa: Consolidating the Institutional Foundations, Addis Ababa, Ethiopia. 2–6 March, 1998.
25. McCourt W. Moving the Public Management Debate Forward: A Contingency Approach. In: *The Internationalization of Public Management: Reinventing the Third World State*, McCourt W., Minogue M. (eds). Edward Elgar Publishing, Northampton, MA. 2001.
26. Minogue M. The Internationalization of New Public Management. In: *The Internationalization of Public Management: Reinventing the Third World State*. McCourt W., Minogue M. (eds). Edward Elgar Publishing, Northampton, MA. 2001.
27. Monteiro J. O. Institutional and Organizational Restructuring of the Civil Service in Developing Countries / Paper Presented at Capacity Development Workshops on Citizens, Businesses, and Governments, Marrakesh, Morocco. December 10–11, 2002.
28. Polidano C. Why Civil Service Reforms Fail // *Public Manage. Rev.* 2001. № 3.
29. Rahman A. Public Service Innovations in Malaysia / *Public Sector Innovations – The Asian Way*. Salleh S. H. (ed.). Asian and Pacific Development Centre. Kuala Lumpur, 1996.
30. Richards P., Guneratne W. Basic Needs, Poverty, and Government Policies in Sri Lanka. Geneva: ILO, 1980.
31. Ryan R. W. Bureaucrats, Politics and Development Strategies // *International Journal of Public Administration*. 1987. № 10.
32. Samaratunge R., Bennington L. New Public Management: Challenge for Sri Lanka // *The Asian Journal of Public Administration*. 2002. № 24.
33. Sarji A. *The Civil Service of Malaysia: Towards Efficiency and Effectiveness* / Government of Malaysia. Kuala Lumpur, 1996.
34. Sarker A. E. New Public Management in Developing Countries: An Analysis of Success and Failure with Particular Reference to Singapore and Bangladesh // *Inter. J. Public Sector Manage.* 2006. № 19.
35. Schick A. Why Most Developing Countries Should not try New Zealand's Reforms // *World Bank Res. Obs.* 1998. № 13.
36. Shafie H. B. Malaysia's Experience in Implementing the New Performance Appraisal System // *Public Administration & Development*. 1996. № 16.
37. Slater R. Approaches to Strengthening Local Government: Lessons from Sri Lanka // *Public Administration and Development*. 1997. Vol. 17 (2).
38. Tay J. *Public Service Reforms in Singapore*. N.Y.: Management Development and Governance Division, 1999. UNDP.
39. Aberbach J. D., Peterson M. A. *The Executive Branch. Institutions of American Democracy*. N.Y.: Oxford University Press, 2005.
40. Turner M. Choosing Items from the Menu: New Public Management in South East Asia // *Int. J. Public Admin.* 2002. № 25.
41. Trends and Challenges in Public Administration Reform in the Asia Pacific; Sub-Regional Resource Facility for the Pacific, Northeast, and Southeast Asia / UNDP: Bangkok, 2004.
42. *World Development Report 1997. The State in a Changing World* / Washington, DC: The World Bank, 1997.
43. Wornoff J. Asia's 'Miracle' Economies. N.Y.: M.E. Sharpe, 1986.
44. Xavier J. A. *Managing for Accountability / Leadership and Change in an Electronic Age*. Karim M. R. A. (ed.). Kuala Lumpur: Pelanduk Publications, 1999.